Universidad de la República

Facultad de Ciencias Sociales

Departemanto de Ciencia Política

Doctorado en Ciencia Política

Coaliciones Distributivas en América Latina: estudio comparado Argentina, Colombia y Uruguay

Christian Adel Mirza Perpignani

Montevideo
2023

Coaliciones Distributivas en América Latina: estudio comparado Argentina, Colombia y Uruguay

Autor: Christian Adel Mirza Perpignani

"Tesis presentada con el objetivo de obtener el título de Dr. en Ciencia Política en el marco del Programa de Doctorado de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales"

Director de tesis: Prof. Titular Dr. Fernando Filgueira
Codirector de tesis: Prof. Titular Dr. José Miguel Busquets

Montevideo, 2023

Mirza Perpignani, Christian Adel.
Coaliciones distributivas en América Latina: estudio comparado Argentina, Colombia y Uruguay. Montevideo: Udelar. FCS, 2023.
362 p.
Tesis (Doctorado en Ciencia Política) - Universidad de la República (Uruguay), Facultad de Ciencias Sociales.
1. Bienestar social. 2. Estado de bienestar. 3. Gobierno progresista. 4. Movimientos sociales. 5. Políticas públicas. 6. Análisis comparativo. 7. Argentina. 8. Colombia. 9. Uruguay.
I. Título. II. Filgueira, Fernando, tutor. III. Busquets, José Miguel, cotutor.
CDD: 320.6

Ficha catalográfica elaborada por la Sección Procesos Técnicos de la Biblioteca de Facultad de Ciencias Sociales (Udelar).

Resumen

La investigación se focalizó en tres países: Argentina, Colombia y Uruguay, considerando el período 2003-2015, en el marco del ciclo progresista que caracterizó la región en las primeras décadas del presente siglo. La metodología se fundó en el método histórico comparado bajo el criterio del acuerdo y asumiendo como *shadow case* a Colombia. Habiendo seleccionado tres arenas de políticas públicas: trabajo y seguridad social, salud y asistencia social, se comparó la evolución de varios indicadores socioeconómicos en los tres países, para establecer su correspondencia con la conformación de coaliciones distributivas en las naciones rioplatenses. En suma, lo que intentaré demostrar es que la articulación de movimientos sociales (contestatarios en general) con partidos de izquierda o progresistas producen un cierto tipo de matrices de bienestar más inclusivas, desmercantilizadas y más redistributivas. En este sentido, examinando la construcción de las alianzas en Argentina y Uruguay, particularmente en el período de predominancia de las izquierdas (2000-2015), se pudo constatar la correlación entre estabilidad y continuidad de las coaliciones distributivas, por un lado, con la reorientación de políticas públicas que repercutieron en procesos desmercantilizados y más universalistas de las matrices de bienestar, así como en mejores niveles de bienestar, por otro. Obviamente, no atribuimos aquellos avances sociales exclusiva y unívocamente a la conformación de las coaliciones, sino en tanto estas han impulsado o acompañado las prioridades asumidas en el ámbito de las decisiones de política pública, combinadas con variables económicas, financieras e institucionales. Vale decir que, a mayor participación e involucramiento de los actores o movimientos sociales en la producción de políticas públicas sociales, mejores resultados se obtienen en la esfera del bienestar colectivo. Disminución de la vulnerabilidad social, de la pobreza, de la desigualdad y aumento del empleo, del ingreso medio y de la cobertura

de seguridad y protección social; son datos incontrastables que han perfilado una matriz de bienestar más desmercantilizada y crecientemente universalista en Argentina y Uruguay. Por otra parte, al comparar los resultados en ambas naciones rioplatenses con los procesos desarrollados en Colombia, se verifica –en este caso– la ausencia de coaliciones o, en otras palabras, la no incorporación de los movimientos sociales en la definición de las orientaciones en materia de políticas sociales. La referencia a coaliciones distributivas no se limita a los dos casos mencionados, en la medida que, apelando al marco conceptual e instrumental tecnológico, es razonable extender las conclusiones preliminares a un número mayor de naciones latinoamericanas. Examinando más profundamente los casos por subregión y por países, la evidencia pone de manifiesto las diferencias intrarregionales explicadas por la aplicación de determinadas políticas públicas y la emergencia de coaliciones distributivas, igualitaristas y de corte progresista. Es decir que se identifica un componente endógeno expresado por el signo político de los gobiernos y la configuración de coaliciones distributivas más o menos estables, que generaron efectos directos en la producción de un perfil de *policy* y cuyos impactos se reflejaron en modificaciones de las matrices de bienestar y, consecuentemente, de ciertos indicadores sociales.

Palabras clave: regímenes de bienestar, coaliciones distributivas, movimientos sociales.

Abstract

The research focused on three countries Argentina, Colombia and Uruguay, considering the period 2003-2015, within the framework of the progressive cycle that characterized the region in the first decades of this century. The methodology was based on the comparative historical method by agreed upon criterion and taking on Colombia as a shadow case. Having selected three public policy arenas: work and social security, health and social assistance, development of several socioeconomic indicators in the three countries were compared to establish their

correspondence with the configuration of distributive coalitions in the River Plate nations. In short, what I will try to demonstrate is that the articulation of social movements (generally contestatory) with left-wing or progressive parties produces a certain type of more inclusive, decommodified and more redistributive welfare regimes. In this respect, examining the construction of alliances in Argentina and Uruguay, particularly in the time period with predominance of the left (2000-2015), it was possible to verify the correlation between stability and continuity of the distributive coalitions, on the one hand, with the reorientation of public policies that had repercussions on decommodified and more universalist processes of welfare regimes, as well as better levels of well-being, on the other. Obviously we do not attribute those social advances exclusively and univocally to the configuration of the coalitions, but rather to the extent that they have promoted or accompanied the priorities undertaken in the scope of action of public policy decisions, combined with economic, financial and institutional variables. That is to say, the greater the participation and involvement of social actors or movements in the production of social public policies, the better the results obtained in the sphere of collective welfare. Decreased social vulnerability, poverty, inequality and increased employment, average income and security and social protection coverage; these are incontrovertible data that outline a more decommodified and increasingly universalist welfare matrix in Argentina and Uruguay. On the other hand, when comparing the results in both River Plate nations with the processes developed in Colombia, it is verified –in this case– the absence of coalitions or, in other words, the non-incorporation of social movements in the definition of the orientations in matter of social policies. The reference to distributive coalitions is not limited to the two cases mentioned, to the extent that, appealing to the conceptual and technological instrumental framework, it is reasonable to extend the preliminary conclusions to a larger number of Latin American nations. Examining more deeply the cases by subregion and by country, the evidence reveals the intraregional differences explained by the

application of certain public policies and the emergence of distributive, egalitarian and progressive coalitions. That is to say, an endogenous component is identified expressed by the political sign of the governments and the configuration of more or less stable distributive coalitions, which generated direct effects in the production of a policy profile and which impacts were reflected in modifications of welfare regimes and consequently, of certain social indicators.

Keywords: welfare regimes, distributive coalitions, social movements.

ÍNDICE GENERAL

Resumen 4
Abstract 5
Índice de cuadros 10
Índice de gráficos 11
Prefacio 12
PARTE I 20
Capítulo I. Justificación 20
Capítulo II. Marco teórico 28
¿Izquierdistas, progresistas, neopopulistas o posneoliberales? 34
Estudios comparados 42
Capítulo III. Estrategia metodológica 50
Objetivos generales y específicos 53
a) Objetivo general 53
b) Objetivos específicos 53
Preguntas que buscan responder el proyecto y la hipótesis 53
Hipótesis subsidiarias 54
La selección de los casos, diferencias y similitudes 56
Capítulo IV. Estado de Bienestar; regímenes y matrices de bienestar .. 64
Estado de Bienestar 65
Regímenes de bienestar 67
Matriz de bienestar emergente en Latinoamérica 73
PARTE II 83
Capítulo I. Contextualización histórica: la región en los albores del siglo XXI, economía, sociedad y política 83
Las secuelas del paradigma neoliberal de los noventa 83
Crisis sistémica y crisis coyuntural del capitalismo periférico 88
Procesos políticos en la reconfiguración del orden democrático regional 89
Capítulo II. Sinopsis: Argentina, Uruguay y Colombia en los noventa 93
Capítulo III. Acción social colectiva. Movimientos sociales en la escena pública 98
Capítulo IV. Coaliciones distributivas. Análisis comparado 104
Capítulo V. Lecciones regionales 110
PARTE III 114
Capítulo I. Coaliciones y bienestar en Argentina, Uruguay y Colombia 114
Países seleccionados 115
ARGENTINA 116
1. Sinopsis política, social y económica 116
2. La institucionalidad social y las políticas públicas antes del kirchnerismo 118
3. La construcción del liderazgo emergente en el peronismo no ortodoxo 122
4. Las propuestas programáticas del kirchnerismo 125
5. Los logros del gobierno K (2003-2015) 127

- Logros en la asistencia y protección social 128
- Logros en el trabajo y la seguridad social 131
- Logros en la salud 134
- Las limitaciones y constreñimientos del kirchnerismo 139
6. Coaliciones distributivas pro bienestar por arena de políticas públicas 141
- Red de Asistencia Social 150
Trabajo y Seguridad Social 153
Salud 156
URUGUAY 158
1. Sinopsis política, social y económica 158
2. La institucionalidad social y las políticas públicas antes del progresismo 161
3. Itinerario abreviado del Frente Amplio 167
4. Las propuestas programáticas del Frente Amplio 169
5. Los logros de la coalición de izquierda (2005-2015) 173
Logros en la asistencia social 174
Logros en trabajo y seguridad social 181
Logros en salud 186
- Las limitaciones y constreñimientos de la izquierda en el poder 188
6. Coaliciones pro bienestar por arena de políticas públicas 190
Red de Asistencia Social 194
Trabajo y Seguridad Social 197
Salud 205
En síntesis 208
COLOMBIA 210
1. Sinopsis política, social y económica 210
2. La institucionalidad social y las políticas públicas en los noventa 216
3. Itinerario abreviado del sistema de partidos 217
4. Propuestas y estilos políticos del uribismo 218
5. Resultados de las políticas sociales 222
- Red de asistencia social 222
- Trabajo y Seguridad Social 226
- Cobertura de la seguridad social 230
- Salud 231
- Las limitaciones 235
En síntesis 236
PARTE IV 238
Capítulo I. Las hipótesis, las preguntas y más interrogantes 238
Las variables dependientes 240
- Hipótesis subsidiarias 251
Capítulo II. Cuestiones pendientes 264
Capítulo III. Conclusiones preliminares 267
Posfacio 276
Referencias bibliográficas 282
ANEXOS (piezas de evidencia) 299
ANEXO I LAS PROPUESTAS DEL FRENTE AMPLIO 299

El gobierno del cambio: la transición responsable (2005) 299
ANEXO II Manifiesto Democrático 314
MANIFIESTO DEMOCRÁTICO 100 puntos Álvaro Uribe Vélez LA COLOMBIA QUE QUIERO 314
ANEXO III PLATAFORMA ELECTORAL FRENTE PARA LA VICTORIA (ARGENTINA, 2003) 334
ANEXO IV Extracto de la proclama del 1.° de mayo de 2006 – PIT/ CNT 339
ANEXO V Encuentro de la militancia de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Sociales – CTA Provincia de Buenos Aires y Capital Federal 341
ANEXO VI DECLARACIÓN CONJUNTA 347
"PRIMERO DE MAYO DE 2012: LAS/OS TRABAJADORES Y EL IMPERATIVO DE TRANSFORMACIÓN SOCIAL DE ARGENTINA" 347
ANEXO VII Convocatoria general a trabajadores, trabajadoras y organizaciones sindicales, sociales y culturales 359
ANEXO VIII Entrevistas para el caso argentino 362

Índice de cuadros

Cuadro 1. Síntesis actores políticos y sociales 109
Cuadro 2. Caracterización de las matrices de bienestar Argentina - Uruguay 113
Cuadro 3. Coaliciones distributivas por arena comparada 113
Cuadro 4. Tasa de desempleo 2000-2015. Argentina 116
Cuadro 5. Cobertura de las Pensiones - Sistema Integrado 130
Cuadro 6. Indicadores Red de Asistencia Social 130
Cuadro 7. Argentina: Evolución Salario Mínimo Real 2000-2015 132
Cuadro 8. Indicadores Trabajo y Seguridad Social 133
Cuadro 9. Gasto corriente total en salud como porcentaje del PBI (2003-2015) 137
Cuadro 10. Indicadores en Salud 137
Cuadro 11. Resumen de indicadores sociales y económicos 138
Cuadro 12. Actores sociales que conforman la Coalición Pro Bienestar. 148
Cuadro 13. Resumen de indicadores sociales y económicos 173
Cuadro 14. Evolución de la pobreza 2005-2017 176
Cuadro 15. Cobertura pensiones no contributivas (2005-2015) y cobertura ingreso ciudadano – PANES (2005-2007) 179
Cuadro 16. Cobertura protección social 2006-2018 180
Cuadro 17. Evolución del Monto de las AFAM-PE, total país, en cantidades, 2008-2012 180
Cuadro 18. Monto de AFAM-PE según número de niños y nivel de enseñanza, en pesos, 2012 181
Cuadro 19. Indicadores trabajo y seguridad social 182
Cuadro 20. Indicadores en Salud 188
Cuadro 21. Síntesis coaliciones por arena de políticas 209
Cuadro 22. Indicadores Red de Asistencia Social 223

Cuadro 23. Tasa de desempleo 2003-2015. Colombia 227
Cuadro 24. Indicadores Trabajo y Seguridad Social 229
Cuadro 25. Indicadores en Salud 233
Cuadro 26. Síntesis comparada de indicadores sociales globales 247
Cuadro 27. Síntesis comparada de las coaliciones pro bienestar 263
Cuadro 28. Tipos de régimen de bienestar combinados 273

Índice de gráficos

Gráfico 1. La prioridad del gasto social ha aumentado en los últimos 20 años, pero persiste gran heterogeneidad entre países 79
Gráfico 2. Pobreza en América Latina 1990-2001 85
Gráfico 3. América Latina, pobreza infantil 86
Gráfico 4. Tasa promedio del crecimiento del PBI 1985-2004 87
Gráfico 5. Desigualdad en América Latina 88
Gráfico 6. Evolución del gasto social focalizado per cápita en pesos corrientes 120
Gráfico 7. Tasa comparada de pobreza 129
Gráfico 8. Evolución del salario mínimo, período 1990-2013, (1) (en moneda constante y en términos relativos al ingreso promedio de los ocupados) (2) 132
Gráfico 9. Argentina. Gasto público social como porcentaje del PBI y gasto público social como porcentaje del gasto público total, 2000-2015 138
Gráfico 10. Evolución del gasto público social en términos reales. Total y principales incisos. Evolución 2005-2013. Índice 2005 = 100 174
Gráfico 11. Afiliaciones al PIT – CNT (2005-2015) 198
Gráfico 12. Conflictividad sindical (1995-2015) 200
Gráfico 13. Gasto Público Social 1990-2016 (% del PBI) 212
Gráfico 14. Gasto Público Social por sectores 2003-2016 214
Gráfico 15. Desigualdad social según el índice de Gini 2003-2014 215
Gráfico 16. Pobreza e indigencia 2002-2014 215
Gráfico 17. Evolución de la pobreza 2003-2015 242
Gráfico 18. Tasa de mortalidad infantil (IGME) 243
Gráfico 19. Informalidad del mercado de trabajo 2003-2015 243
Gráfico 20. Índice Gini 2000-2015 244
Gráfico 21. Evolución de la tasa de desempleo 2000-2015 245
Gráfico 22. Informalidad del mercado de trabajo 2003-2015 246

Prefacio

En tiempos de pandemia, Latinoamérica transita el quinto lustro del siglo XXI entre la incertidumbre económica y la metamorfosis institucional. La primera fuertemente condicionada por la retracción del crecimiento productivo, y la segunda determinada por la revigorización de la acción social colectiva. La inmunización que puede obtenerse a través de la inoculación, con variantes de eficacia según el origen y la constitución de las vacunas, no es posible lograrla en las dimensiones sociales y políticas. El "virus" de la desigualdad no ha podido eliminarse a lo largo de la historia latinoamericana, desde la independencia del poder colonial hasta la actualidad. Los tejidos y órganos de las democracias latinoamericanas han sido recurrentemente dañados y degradados. Y, si consideramos el dato de tres años atrás, que refleja un grado de insatisfacción con las democracias (71 %), dato que surge del Informe Latinobarómetro 2018,[1] aún resulta mayor la incertidumbre que planea en el subcontinente. La protesta social en Ecuador (2018-2019), en Chile y Bolivia (2019) y recientemente en Colombia (2021), por mencionar solo algunos ejemplos sudamericanos, exige repensar las formas, normas y fundamentos de la convivencia pacífica. Subrayando muy especialmente que dicha convivencia se asienta en las modalidades de resolución de los problemas sociales relativos a la equidad, integración y justicia social. Dicho de otro modo, la coexistencia y convivencia social son funciones del bienestar; por lo que, toda vez que este sea severamente erosionado, se pondrá en riesgo la institucionalidad democrática.

En el presente estudio, se propone una explicación no excluyente, pero sí concluyente en el sentido de demostrar la relevancia de los movimientos sociales en la construcción del bienestar y, consecuentemente, la

1 El más reciente Informe del Latinobarómetro 2023: *La recesión democrática de América Latina* divulgado en 2023 expresa valoraciones aún más preocupantes respecto al grado de confianza en las instituciones democráticas.

generación de antídotos que resguarden la salud de las democracias en la región. Partiendo de la observación y análisis de la presencia de coaliciones distributivas, que conjugaron los intereses y cosmovisiones de los partidos políticos progresistas con las demandas de los movimientos sociales, se puede aseverar que, la participación activa de los actores sociales en la *res-pública* incide directamente en la elevación del bienestar de las poblaciones implicadas.

Al examinar los procesos políticos, sociales y económicos de los últimos veinte años en la región, es posible advertir una metamorfosis institucional, probablemente más visible y explícita en algunas naciones que otras, pero igualmente latente en todo el subcontinente. Y ello supone una interpelación y –potencialmente– el avance hacia la reformulación, renovación o refundación –todas ellas de sentidos y alcances diversos– de las democracias liberales. Sobre todo, desde una perspectiva participativa, en la que los sujetos colectivos condensan la heterogeneidad y pluralidad de la sociedad civil, al tiempo que asumen la representación de intereses, demandas e iniciativas emergentes según las circunstancias o contextos singulares. Es, en este sentido, que, examinando la construcción de las alianzas en Argentina y Uruguay, particularmente en el período de predominancia de las izquierdas (2000-2015),[2] se pudo constatar la correlación entre estabilidad y continuidad de las coaliciones distributivas, por un lado, con la reorientación de políticas públicas que repercutieron en procesos de desmercantilización y más universalistas de las matrices de bienestar, así como en mejores niveles de bienestar, por otro.

2 Se considera que el primer ciclo progresista del siglo XXI se inicia en el año 2000 con la asunción del gobierno por parte de Hugo Chávez en Venezuela, año a partir del cual se registraron de manera consecutiva, victorias electorales en la mayoría de las naciones latinoamericanas. Dicho ciclo se interrumpió precisamente en el año 2015 con la derrota del kirchnerismo y sucesivamente –bajo modalidades variadas– en otras naciones sudamericanas, a excepción de Paraguay cuyo Presidente Fernando Lugo fuera desplazado por el Parlamento en el año 2012. Los casos de Argentina y Uruguay se consideran, por tanto, representativos del ciclo progresista señalado, en la medida que fueron más las semejanzas que las diferencias entre todos los países con gobiernos de izquierda.

Obviamente no atribuimos aquellos avances sociales exclusiva y unívocamente a la conformación de las coaliciones, sino en tanto estas han impulsado o acompañado las prioridades asumidas en el ámbito de las decisiones de *policy*, combinadas con variables económicas, financieras e institucionales. Vale decir, que, a mayor participación e involucramiento de los actores o movimientos sociales en la producción de políticas públicas sociales, mejores resultados se obtienen en la esfera del bienestar colectivo. Disminución de la vulnerabilidad social, de la pobreza, de la desigualdad y aumento del empleo, del ingreso medio y de la cobertura de seguridad y protección social son datos incontrastables que han perfilado una matriz de bienestar más desmercantilizada y crecientemente universalista en Argentina y Uruguay.

No obstante, conviene advertir las oscilaciones en el caso argentino, que culminó el período kirchnerista en 2015, con ciertos retrocesos en algunos indicadores sociales y un freno en los avances obtenidos en Uruguay sobre mediados del año 2018. Por otra parte, al comparar los resultados en ambas naciones rioplatenses con los procesos desarrollados en Colombia, se verifica –en este caso– la ausencia de coaliciones o, en otras palabras, la no incorporación de los movimientos sociales en la definición de las orientaciones en materia de políticas sociales.

La referencia a coaliciones distributivas no se limita a los dos casos mencionados, en la medida que, apelando al marco conceptual e instrumental tecnológico, es razonable extender las conclusiones preliminares a un número mayor de naciones latinoamericanas. Analizando retrospectivamente los últimos veinte años, se podrá apreciar que, sobre todo en la primera década del siglo, la buena *performance* de las economías regionales se fundó en un flujo conveniente de las materias primas. En otras palabras, la demanda creciente de *commodities* (soja, maíz, trigo, arroz, etc.) particularmente de parte de China, combinada con un aumento de los precios internacionales, redundaron en un crecimiento sostenido del producto bruto interno (PBI) promedio

latinoamericano. Sin embargo, más allá de las variaciones según sea el país considerado, el buen desempeño económico no garantizó –de igual manera– la mejora sustantiva del bienestar de la población.

Examinando más profundamente los casos por subregión y por países, la evidencia pone de manifiesto las diferencias intrarregionales explicadas por la aplicación de determinadas políticas públicas y la emergencia de coaliciones distributivas, igualitaristas y de corte progresista. Es decir que se identifica un componente endógeno expresado por el signo político de los gobiernos y la configuración de coaliciones distributivas más o menos estables, que generaron efectos directos en la producción de un perfil de política pública y cuyos impactos se reflejaron en modificaciones de las matrices de bienestar y consecuentemente de ciertos indicadores sociales.

Un breve recorrido en el mapa latinoamericano permite advertir en Brasil y a partir del triunfo del Partido de los Trabajadores (PT) a inicios del siglo, una reorientación de las prioridades sociales, con fuerte expansión del gasto social, especialmente dirigido a los sectores más vulnerables y la implantación de algunas reformas en salud y educación. La convergencia de los movimientos sociales más potentes (Central Única de Trabajadores, Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra) en alianza con el partido de gobierno (Partido de los Trabajadores), expone claras líneas de conexión en la obtención de mejores indicadores en términos de reducción de la pobreza, el incremento del poder adquisitivo de las capas medias y la relativa estabilidad democrática (aún si recordamos las protestas masivas del año 2013), todo lo cual abona la hipótesis de la relevancia de las coaliciones distributivas en la construcción de sistemas de protección social robustos e inclusivos.

En tanto, en Bolivia, las trayectorias del Movimiento al Socialismo, liderado por Evo Morales, fueron forjando un amplio campo de entendimiento y articulación con los actores sociales indigenistas, obreros y campesinos, que culmina en el año 2007 con su incorporación a las más altas esferas de decisión política. En efecto, la Coordinadora Nacional por

el Cambio (Conalcam),[3] implicó un paso cualitativo de enorme significación en cuanto a la construcción de consensos y bases de acuerdos socio políticos. Si hasta aquel año, la coalición del MAS con los movimientos sociales se mantuvo dentro de los ejes de la negociación, el paso siguiente fue, sin duda, más audaz.

> La Conalcam nació el 22 de enero de 2007. Su creación fue anunciada por el presidente Evo Morales, en un acto en conmemoración del primer año de Gobierno del MAS, como una instancia de coordinación "conformada por sindicatos, Ejecutivo y Legislativo". De esta manera, se pasó de una relación de coordinación con los movimientos sociales, durante el Pacto de Unidad, al liderazgo de estas organizaciones (Zuazo, 2010: 134).

Por otra parte, Ecuador tuvo un itinerario más conflictivo, aun en el marco de entendimientos básicos y acotados, en los que el gobierno de Correa se distanció en determinadas coyunturas del tradicional y poderoso movimiento indigenista, aglutinado mayoritariamente en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie). De todos modos, algunos actores sociales acompañaron las orientaciones de Alianza País, sobre todo en algunas instancias trascendentales (Constitución del año 2008) y apoyando activamente las iniciativas que permitieron logros sociales importantes (disminución de la pobreza, expansión de transferencias monetarias, programas de vivienda popular). Aun así y en el marco de una economía dolarizada, la imposición de la agenda gubernamental en el escenario público no siempre concitó la adhesión y el beneplácito, o la concurrencia activa de los principales movimientos sociales. El resultado al final de los mandatos de Rafael Correa expone precisamente la debilidad del proyecto transformador, en tanto su sucesor (Moreno) impregnó un giro radical respecto al proceso precedente y agudizó el enfrentamiento con los actores sociales.

En Chile y Perú, con alianzas débiles –casi inexistentes– los logros económicos no "derramaron" en la medida suficiente, aun cuando se

3 Para profundizar en el caso específico ver "Democratización y bienestar. Comparando dos casos: Frente Nacional contra la Pobreza (Argentina) y Conalcam (Bolivia), en *Revista Mexicana de Ciencias Sociales y Políticas*, vol. 66, n.° 243 (2021).

reconoce los importantes avances –particularmente en Chile– en clave de rendimientos sociales (salvando las enormes distancias entre uno y otro país), lo que finalmente, generó desde la insatisfacción ciudadana en Chile hasta la inestabilidad crónica en Perú.[4] La sucesión de eventos de protesta multitudinarios y las demandas sin respuesta por parte de las élites gobernantes desembocaron en una acumulada tensión social e institucional. Y, para el caso de Venezuela, las primeras décadas del presente siglo, fueron de clara hegemonía chavista, con o sin Hugo Chávez. La tradicional Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) no respondió a la convocatoria del chavismo, al menos conforme a las posibles expectativas de respaldo al proceso transformador. De hecho, desde el oficialismo se incentivó la formación de organizaciones sociales de "impronta chavista", distinguiéndose de las formaciones sociales históricas. La exacerbación del espíritu patriótico de raigambre bolivariana tuvo un efecto duradero y profundo en la sociedad venezolana, dejando un parteaguas difícil de soslayar. Las coaliciones distributivas, de algún modo, se constituyeron endogámicamente, desde las élites del Movimiento V República hacia el entramado social.

Finalmente, en Paraguay, el breve período del mandato de Fernando Lugo que albergara razonables expectativas de renovación de la política vernácula y la consiguiente aplicación de medidas favorables a las grandes mayorías, se diluyeron una vez consumado el "golpe parlamentario" que lo separó del poder. Sin embargo, cabe subrayar los avances (aunque inconclusos) en varias esferas de la protección social (salud, programa Tekoporá), que mitigaron o aligeraron significativamente las condiciones de vida de amplios segmentos de la población. La diversidad y fragmentación de los movimientos sociales restringieron notablemente las opciones de constituir coaliciones sólidas y

4 La referencia a estos dos países no contempla –en esta sección– los últimos acontecimientos significativos (elecciones nacionales), luego incluidos en el Posfacio.

estables, ancladas en programas y estrategias más o menos comunes con el principal partido en el gobierno de entonces, el Frente Guazú.

El panorama regional trazado, por sucinto, deja a orillas del texto, análisis más exhaustivos acerca de los procesos de concertación sociopolítica, la conformación de bloques o coaliciones distributivas en contextos de crecimiento económico, así como en coyunturas recesivas. Ciertamente, la evidencia regional abona la hipótesis del papel central de las coaliciones distributivas, constituidas por movimientos sociales y formaciones políticas de signo progresista o de izquierda,[5] en el entendido que establecen la diferencia (en contextos de crecimiento o retracción económica), en la medida que aquellas impactan directamente en la prefiguración de políticas más inclusivas e igualitaristas. En este sentido, problematizar el desempeño de las coaliciones distributivas remite necesariamente a desentrañar las contradicciones, tensiones y dilemas a los que, durante el período considerado, se enfrentaron aquellas alianzas. Conflictos históricos e intereses corporativos, demandas agregadas y postergadas, debates relativos a la expansión del gasto social y el déficit fiscal, reformas sectoriales y reestructura de los sistemas de protección social, empleo y salario han sido y siguen siendo, algunos de los ejes de controversia, disputa y confluencia o divergencia entre los actores protagonistas. Y en coyunturas de contracción económica, la bifurcación de los caminos ha ilustrado y magnificado las diferencias estratégicas y tácticas entre movimientos sociales y partidos progresistas o de izquierda.

Un ejemplo puede observarse en el alejamiento de una importante corriente de las centrales sindicales históricas en Argentina (Confederación General del Trabajo, CGT) de la coalición distributiva en 2013, convergiendo con la oposición circunstancial de gran parte de la Central de Trabajadores Autónoma (CTA), lo que daría cuenta al menos en parte, del estancamiento o retroceso en materia de logros sociales.

5 Al respecto, se profundiza más adelante, en el debate acerca de los contenidos sustantivos de los partidos políticos que gobernaron en buena parte de la región, su posicionamiento ideológico y las prácticas políticas derivadas de la gestión de gobierno.

Incluso, examinando arenas específicas de política, resultan más evidente los efectos de acuerdos sostenidos entre actores sociales y actores políticos. Lógicamente, la construcción de alianzas distributivas de medio y largo plazo tropieza con las visiones estratégicas de los actores involucrados –vis a vis–, los modelos ideales de los cuales son o creen ser portadores, así como con factores propios del devenir económico.

El campo de los movimientos sociales no está, naturalmente, exento de disputas por la hegemonía, obviamente, en función de la diversidad de intereses sectoriales de acuerdo a la inscripción de cada actor social en la estructura económica y social. De hecho, el repertorio de la acción social colectiva fue diversificándose en los últimos tiempos, exhibiendo medidas de protesta localizadas y acotadas, en función de las arenas de política pública, aun cuando, en los casos de Argentina y Uruguay, no jaquearon a los respectivos gobiernos de izquierda en grados superlativos.

El análisis singular y exhaustivo de los procesos de emergencia de las coaliciones distributivas permite distinguir las alianzas temporales de las articulaciones más consistentes y robustas que, en definitiva, contribuyeron decisivamente a modificar las matrices de bienestar en el sentido ya señalado. Del conjunto de intercambios e interacciones entre actores sociales y políticos han resultado *outcomes* específicos, cuyas expresiones son elocuentes en clave de mayor bienestar de determinados segmentos de la población; sin dejar de considerar los avances de amplio espectro en el plano institucional. Lo que sigue, es el desarrollo fundamentado de la hipótesis central, asumiendo el carácter comparado y procesual de la investigación.

PARTE I

Capítulo I. Justificación

En la historia de la construcción de las instituciones democráticas –turbulenta y convulsionada– en la región, se han podido observar diversas articulaciones entre los partidos políticos, las élites de gobierno y los movimientos sociales; siendo estos últimos tomados en cuenta o bien reprimidos, censurados o perseguidos violentamente. Los albores del siglo XXI pusieron en evidencia el inicio de una nueva etapa de conflictos sociales que culminaron en varias naciones con cambios significativos en términos de las orientaciones ideológicas, estratégicas y económicas. Nuevas articulaciones y alianzas se tejieron entre actores y movimientos sociales de un lado y partidos políticos y gobierno por otro; coexistiendo actores sociales autónomos con poder para imponer condiciones en contextos pluralistas, formatos de cooptación más o menos velados y articulaciones establecidas en marcos institucionales corporativos.

La llegada al poder político de fuerzas o partidos progresistas, de centroizquierda o de izquierda[6] generó un marco de oportunidades y un ambiente propicio para la constitución de alianzas o coaliciones –ya fueran explícitas o tácitas– en torno a un conjunto de reivindicaciones y asuntos que definieron la agenda pública. Dichas coaliciones sociopolíticas incluyeron según las peculiaridades de cada país, centrales y movimientos sindicales, organizaciones feministas, gremios de artesanos, organizaciones campesinas, movimientos ecologistas, organizaciones

6 Más allá de las discusiones y debates acerca de la caracterización de la mayoría de los gobiernos que ejercen o ejercieron el control del aparato estatal en Latinoamérica por más de una década desde principios de siglo, lo cierto es que todos ellos tienen un discurso común vertebrado como antítesis del neoliberalismo y con aspiraciones a generar un modelo social inclusivo e integrador.

indigenistas, estudiantiles o cooperativistas, entre una gama mucho más diversa y plural que representa precisamente la policromía social.

Muchas de estas han conformado un bloque más o menos heterogéneo con los partidos y fuerzas progresistas para sostener las transformaciones registradas en el campo de las políticas públicas. Asimismo, pueden observarse rasgos comunes o relativamente similares –allende las particularidades– en cada país en torno a regímenes de bienestar, sistemas de protección social y políticas sociales que van desde el discurso progresista –de las élites gobernantes– que coloca el acento en la noción de ciudadanía (es decir, las personas son entendidas en tanto sujetos titulares o portadoras de derechos), hasta la expansión de dispositivos estatales en el polo no contributivo, que han tenido efectos mitigatorios y redistributivos, cuya evidencia es abundante.

Efectivamente la convergencia hacia un cierto tipo o modelo de abordaje de la cuestión social ha sido plausible, no obstante, es importante constatar las diferencias en función de las trayectorias institucionales singulares y los formatos asumidos. En este sentido las transformaciones registradas (2003-2015) en el campo de las políticas sociales en América del Sur han sido tan significativas que podría afirmarse que fue emergiendo una *nueva matriz de bienestar.*[7] Los múltiples estudios referidos a los regímenes de bienestar en la región (Filgueira, 2005; Filgueira y Alegre, 2008; Alegre, 2007; Martínez, 2008; Cecchini y Martínez, 2011; Barrientos, 2012; Del Valle, 2010) aportan algunas conclusiones relevantes en esta dirección. No obstante ello, los itinerarios recientes en los países considerados en el estudio comparado, manifestaron las tramas complejas que arrojan diferencias significativas entre ellos y también según las arenas de política pública analizadas a su interior. Si el cambio de las orientaciones políticas registrado en la mayoría de los países latinoamericanos (sobre todo sudamericanos) a

7 Más adelante y en un capítulo específico se trazan las aristas que definen la matriz de bienestar emergente y las distinciones entre regímenes y Estado de Bienestar.

partir del relevo de las élites conservadoras o de derecha, con la concomitante conquista por la vía democrática del poder político por parte de partidos o agrupaciones de izquierda o progresistas, ha tenido un impacto significativo en aras de una reconfiguración de las matrices de bienestar, la tesis que sostengo intenta explicar dichas transformaciones en función de la construcción de alianzas o coaliciones –entre los partidos políticos de izquierda y los movimientos sociales que las hicieron posibles.

En efecto, desde el triunfo electoral de Hugo Chávez Frías en Venezuela en el año 1999 se observó una sucesión de victorias políticas de las fuerzas progresistas en Brasil (2003), Argentina (2003), Bolivia (2006), Ecuador (2007), Uruguay (2005) y Paraguay (2008); posibilitando entonces una reorientación sustancial de las políticas públicas, particularmente las que abordaron la cuestión social (pobreza, exclusión social y desigualdad), con miras a lograr el mayor bienestar posible de la mayoría de la ciudadanía. Mi argumento principal sostiene que la participación bajo diferentes modalidades y grados de los actores o movimientos sociales (tanto los de dilatada trayectoria histórica como los de reciente conformación) en la definición de las estrategias y prioridades en materia de políticas sociales contribuyeron decisivamente en la reconfiguración de la arquitectura de protección social y subsecuentemente de la propia matriz de bienestar en la dirección de mayor inclusión social y mejor redistribución de la riqueza.

La investigación incluyó en la muestra de países a Argentina, Colombia y Uruguay considerando el período 2003-2015, en el cual se desarrollaron los cambios en el campo de la protección social. Por otra parte, se consideró a Colombia en la misma etapa histórica como *shadow case*, por entender que en dicho país se mantuvo la hegemonía de gobiernos conservadores y por tanto no hubo una transformación relevante en la dirección antes consignada y tampoco se constató la conformación de coaliciones pro bienestar. La evidencia en Colombia pone de relieve, no solo el débil y lábil vínculo entre actores políticos, Estado y movimientos

sociales, sino y en dirección contraria a los procesos en Argentina y Uruguay, el sistemático cercenamiento de los derechos y la impugnación de las demandas populares. De la contrastación entre los países emergerán los matices, diferencias sustantivas y semejanzas relativas a los modos de relacionamiento entre los actores políticos (particularmente en el gobierno) y los actores sociales. Y ello hace a la cuestión democrática, tanto en su desempeño como práctica de convivencia pacífica, como con relación a los modos de tramitación y gestión del conflicto en el marco de regímenes capitalistas.

La investigación desarrollada ha permitido informar acerca de la intrincada conexión entre el espacio propiamente de la *sociedad civil organizada* y el espacio reservado para los *decission makers* (tomadores de decisión) de la política pública. El interés en el estudio comparado reside precisamente en la necesidad de un relevamiento y conocimiento de los mecanismos de interlocución entre la pluralidad de actores en sistemas democrático-liberales y la observancia de sus impactos en la calidad del bienestar de las poblaciones implicadas. Por ello, ingresamos a un terreno insuficientemente explorado y a la vez fundamental, toda vez que intentemos entender, comprender y explicar los clivajes relativos a *participación social y bienestar*, así como dar cuenta de la permeabilidad de los sistemas políticos respecto a las demandas ciudadanas. Precisamente, esta investigación pretende aportar nuevos elementos o factores significativos para apreciar la relevancia de pactos distributivos, consistentes y duraderos en todo el período examinado.

La constatación de coaliciones o alianzas entre partidos políticos, gobiernos y movimientos sociales en Argentina y Uruguay no supone desconocer los vaivenes, contradicciones y tensiones registradas a lo largo de todo el período, y menos aún, pretender que hubieran sido el único o principal vector de matrices de bienestar más inclusivas, desmercantilizadas y equitativas. Debe reconocerse la intervención de otras variables o factores que influyeron significativamente en la

reestructuración de las matrices de bienestar: contextos económicos favorables, legados institucionales, sistemas de partidos consolidados y relativamente estables. Precisamente los estudios de Pribble (2013) constituyen aportes significativos para la comprensión de la gestión progresista a partir de "los legados de las políticas sociales (*policy legacies*), la competencia electoral y los partidos políticos en la conformación de políticas de bienestar social" (15). Asimismo, la consideración de los niveles del gasto (Huber, Mustillo y Stephens, 2008), de los contextos económicos derivados de la globalización y las variaciones de los mercados internacionales (Rudra, 2008; Brooks, N. Grist, N. & Brown, K. 2009; Dion, 2010), así como de los orígenes de las políticas sociales (Haggard y Kaufman, 2008), han sido todas perspectivas relevantes para explicar las trayectorias de las políticas de protección social.

Desde el enfoque asumido en esta investigación y a partir del análisis sistemático y la interpretación de la evidencia empírica se anotarán algunas condiciones que explican las variaciones en términos de calidad, densidad y pertinencia de las políticas sociales, la resultancia de matrices de bienestar más inclusivas y su conexión con aquellas coaliciones sociopolíticas distributivas en la gobernanza democrática. De otra parte, la investigación aspira a arrojar algunas luces –sin ser el principal foco de estudio– acerca de los déficits de las democracias latinoamericanas, asociados a los formatos más tradicionales del clientelismo y cooptación de los movimientos sociales. La construcción y apropiación de "clientelas" por parte de los partidos políticos estuvo estrechamente ligada a la implementación de políticas asistencialistas toda vez que vastos segmentos sociales expresaron de manera descarnada sus necesidades y demandas más básicas. La creciente incorporación de la voz[8] de los movimientos sociales al espacio definido para la determinación de las

8 En el sentido de Hirschman (1977), la voz de los actores sociales es captada e incorporada a una lógica decisional para la tramitación de determinados asuntos públicos –en algún grado institucionalizada– para asegurar la lealtad política y evitar la salida.

intervenciones públicas concernientes a la producción de bienestar, advierte una de las condiciones sustantivas en dirección a disminuir aquellos déficits democráticos. Y esto fue precisamente lo acontecido durante el período de los gobiernos progresistas en Argentina y Uruguay. La linealidad causativa obviamente no resulta en modo alguno la explicación de las transformaciones de las matrices de bienestar. En otras palabras, no resulta suficiente una apropiada articulación entre actores sociales y actores políticos, traducida en *coaliciones distributivas*, para dar cuenta, efectivamente, de aquellas transformaciones. Sin embargo, aquella es una de las condiciones necesarias. Una de las características compartidas por dos de los países seleccionados (Argentina y Uruguay) ha sido, precisamente, la de incluir de modo más o menos institucionalizado la voz de los actores o movimientos sociales. Coaliciones o alianzas de mayor o menor duración o estabilidad, pactos sociales distributivos y plataformas de negociación han exhibido las posibilidades de obtener legitimidad de políticas y:

> algunos estudios han mostrado que, en ciertos regímenes de bienestar y sobre todo en determinados sectores de la política, los actores sociales y la naturaleza de sus relaciones con el gobierno pueden ser un elemento clave para explicar la reforma (Anderson, 2001; Palier, 2001 apud Del Pino y Colino 2006: 29).

Por su parte, otros aportes desde corrientes teóricas diversas (particularmente la Teoría de los Recursos de Poder, TRP), resaltan los recursos disponibles de los actores sociales y la posibilidad de utilizarlos para obtener beneficios o ganancias en la pugna distributiva.

> El núcleo de la TRP puede resumirse así: la distribución de los recursos de poder entre los actores de clase es el motor del desarrollo de los EB [Estado de Bienestar] y la explicación de sus variaciones. En particular, cuanto mayores sean los recursos de poder de la clase trabajadora, más generoso e igualitario será el EB. La clave no reside solo en la relevancia del conflicto de clase, sino en el reconocimiento de que la distribución de poder entre clases varía de unas sociedades a otras, en oposición a muchos de los enfoques pluralistas y marxistas que "asumían que [era] estable, aunque discreparan en si era relativamente igualitaria o extremadamente desigual" (Korpi, 1998: vii) (Campillo y Sola, 2020: 21).

Considerando como referencia insoslayable el estudio de Huber y Stephens (2012), que incluyó un largo período en las trayectorias de los estados de bienestar y su relación con los recursos de poder, los autores concluyen que estos perdieron fuerza como variable explicativa en los últimos treinta años. Paralelamente, otras perspectivas tomaron relevancia, sobre todo en los noventa. En efecto, el institucionalismo como teoría, rejerarquiza el valor intrínseco de las instituciones del Estado (Evans *et al.*, 1985; Skocpol, 1995; Pierson, 2001) y relativiza fuertemente las lógicas determinadas por el conflicto de clase. Aun cuando resulte plausible la incorporación de estos enfoques (sociocéntrico y estadocéntrico), obviamente a ser incluidos como causales explicativas en los procesos de reconfiguración de los Estados y regímenes de bienestar, mi análisis recupera y resignifica contemporáneamente las tesis adscriptas a los recursos de poder, en tanto en la historia latinoamericana reciente la movilización de las capacidades de los movimientos sociales ha repercutido favorablemente en dirección a una creciente desmercantilización y expansión de los estados de bienestar en las primeras décadas del presente siglo.

Por otra parte, la consecución de mayor legitimidad de los actores sociales y políticos, ha sido un propósito y al mismo tiempo una garantía para avanzar en los cambios propuestos e implementados en los primeros quince años (del siglo XXI) de gestión pública en la región. Acuerdos explícitos y fruto de negociaciones, así como instauración de mecanismos institucionalizados de participación en la definición de las prioridades, estrategias y programas sociales son algunas de las modalidades que visibilizaron las coaliciones sociopolíticas. En suma, lo que intento demostrar es que la combinación de movimientos sociales (contestatarios en general) con partidos de izquierda o progresistas producen un cierto tipo de matrices de bienestar más inclusivas, desmercantilizadas y más redistributivas. En el pasado hubo coaliciones de base social, ejemplo de

ello lo fue el peronismo con CGT en Argentina,[9] sin embargo, la investigación se concentró en los recientes procesos sociales y políticos del siglo XXI. Los movimientos sociales desde hace dos décadas al menos, han tomado mayor protagonismo y desarrollado más capacidad de articulación y negociación con el sistema político, pero desde una postura más autónoma. He identificado –en consecuencia– algunas evidencias empíricas de esta premisa en el contexto latinoamericano y particularmente en los países seleccionados para la muestra.

9 El origen y expansión del peronismo en los cuarentas se explica fuertemente por el papel central de los sindicatos, en un periplo no exento de contradicciones, huelgas y desencuentros entre el movimiento político, el gobierno y los movimientos sociales. No obstante, es innegable el respaldo sostenido del movimiento sindical al gobierno de J. D. Perón, así como es insoslayable el reconocimiento de los avances en materia del bienestar de la población, manifestados en la mejora del salario, las jubilaciones y la extensión de la asistencia social de la mano de la Fundación Evita.

Capítulo II. Marco teórico

El marco general de referencia teórica incluyó un amplio espectro de categorías conceptuales, desarrolladas a partir de diversas perspectivas desde la economía política[10] hasta el análisis de la acción social colectiva. Resulta pertinente enunciar algunas de aquellas categorías conceptuales que constituyen el corpus teórico de la investigación. En ese sentido se entiende por matriz de bienestar a una determinada combinación del conjunto de dispositivos públicos (cuerpos burocráticos y profesionales; normas de accesibilidad, servicios y bienes públicos; regulación de las prestaciones económicas; etc.) con otras fuentes de provisión de bienestar (familia, mercado y comunidad) tal que garantiza el ejercicio de los derechos de ciudadanía en la región. El concepto manejado por Midaglia (2009) hace referencia a:

> los sistemas de protección y bienestar instituidos en términos de G. Esping-Andersen, es decir, esquemas institucionalizados de políticas sociales, de orientación universalista, donde el Estado es un agente significativo, ya sea en las funciones de diseño, implementación y/o regulación. Este sistema tradicionalmente ha operado de manera prioritaria en el mercado de trabajo, en el sector educativo y de salud (85).

Por su parte, Narbondo (2014) lo asocia al Estado de Bienestar entendiendo por tal una matriz de "funciones de producción y distribución de bienes y servicios considerados necesarios" para todas las personas y para "el equilibrio social", siendo bienes y servicios básicamente desmercantilizados "con alta e igual calidad para toda la ciudadanía y población a los que se accede por derecho positivo" (22). Estas definiciones asumidas establecen un cierto tipo de matriz de bienestar, que coloca el énfasis en criterios normativos entre los cuales se considera

10 En particular el marco teórico abreva en los análisis de las matrices de bienestar desde la economía política (Esping-Andersen, 1987, 1990; Filgueira, 1998, 2005, 2006; Filgueira y Alegre, 2008; Alegre, 2008; Martínez, 2008; Barrientos, 2012; Del Valle, 2010; Sánchez Ancochea y Martínez, 2016; Pribble, 2013; Huber y Stephens, 2012; Segura-Ubiergo, 2007).

relevante una mayor intervención estatal y una menor participación del mercado en la provisión de bienes y servicios sociales. De todos modos, se reconocen variedades en los tipos de estados de bienestar[11] (con frecuencia muy disímiles en términos de resultados), así como las trayectorias que singularmente fueron dibujando sus perfiles en función de contextos económicos, políticos e institucionales.

Klaus Offe (1982) por su parte, entiende al Estado de Bienestar (europeo) como "principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas para el período subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial…" (135) en la que el Estado reconoce sus obligaciones de prestar asistencia frente a los riesgos sociales y con el fundamento legal relativo a los derechos de ciudadanía. Subraya, asimismo, el reconocimiento del "papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de los planes públicos" (135). Desde la perspectiva latinoamericana, muchos autores refieren al "Estado Social Latinoamericano" (Filgueira, 2009; Draibe y Riesco, 2006) para dar cuenta de las respuestas estatales ante la cuestión social y los problemas concomitantes. Si bien, la clásica tipología de Esping-Andersen (1990), luego revisada y adecuada a las realidades sociohistóricas latinoamericanas por numerosos investigadores, tuvo la amplitud en reconocer diversas combinaciones de las cuatro esferas de producción de bienestar (Estado, mercado, familia, comunidad o sociedad civil), dando lugar a la diversidad de regímenes de bienestar; el presente análisis se adscribe a un determinado concepto o noción de matriz o Estado de Bienestar, como el desarrollado.

Con relación a la noción de actores o movimientos sociales, se consideraron relevantes y pertinentes a los efectos de la investigación, los aportes de Offe (1982), particularmente en su análisis respecto al papel de los partidos políticos en la generación de un modelo de Estado de Bienestar keynesiano, en el marco de democracias competitivas y en base

11 Modelo liberal residual o corporativo conservador.

a "contratos sociales" que incluyen a sindicatos y organizaciones empresariales. Precisamente, el foco está colocado en la crisis de representatividad y legitimidad de los partidos políticos como garantes de la estabilidad económica y la provisión de mayor bienestar con redistribución de la riqueza, en un contexto de emergencia de nuevos movimientos sociales cuyas lógicas se distancian de las tradiciones de la negociación histórica. En similar sintonía, las reflexiones de Touraine (1987, 2006) se focalizaron en los movimientos sociales latinoamericanos y las tensiones entre el mundo de la instrumentalidad (mercado) y el de la identidad (cultura). La debilidad de los actores sociales emergentes resultaría en la contracara de la autonomía de los partidos políticos y del Estado.

Desde otra perspectiva teórica, la movilización de los recursos disponibles como activos de los movimientos sociales, influye de un modo decisivo en la orientación de las políticas públicas, en la negociación y tramitación de las demandas y en su relacionamiento con las élites políticas, entre otros aspectos que aportaron McCarthy, Zald y Mayer (1973); luego revisados y ampliados (McAdam, McCarthy y Zald, 1999). Han sido numerosos los estudios y análisis de las relaciones entre los movimientos sociales y política institucional, tanto desde las corrientes estadounidenses (Tilly, 2001; Tarrow, 1998), como europeas (Kriesi, Koopmans, Duyvendak y Giugni, 1995). Y desde nuestra región, destaca una delimitación conceptual pertinente y ajustada al propósito de esta investigación, formulada por Gohn (1997):

> Movimentos sociais são ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo de força social na sociedade civil. As ações se estruturam a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em conflitos, litígios e disputas vivenciados pelo grupo na sociedade. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva para o movimento, a partir dos interesses em comum. Esta identidade é amalgamada pela força do princípio da solidariedade e construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos

> compartilhados pelo grupo, em espaços coletivos não-institucionalizados. Os movimentos geram uma série de inovações nas esferas pública (estatal e não-estatal) e privada; participam direta ou indiretamente da luta política de um país, e contribuem para o desenvolvimento e a transformação da sociedade civil e política (251).

La identificación de un amplio abanico de organizaciones de la sociedad civil (que se distinguen de los actores estatales), que despliegan acciones en territorios (geográficos o simbólicos) en la esfera pública tiende a complejizar la selección de actores sociales relevantes y estructurados a lo largo del tiempo. Por esta razón, el recorte conceptual conduce a establecer los parámetros exigibles para la categoría de movimientos sociales; incluyendo las dimensiones organizacionales, discursivas, de capacidades y legitimidad. Retomando a Touraine (1987) un actor social se funda en tres principios: a) de identidad, b) de oposición y c) de totalidad, lo que deriva en consecuencia a las condiciones de legitimidad (esto es, el reconocimiento por los otros actores), de la disponibilidad de recursos estratégicos (capacidad de movilización) y siendo portadores de proyectos (alternativos). En esta investigación se asumen tales cualidades como premisas que habilitan a distinguir a los movimientos sociales en la arena de contiendas, divergencias o convergencias entre sí, con los actores estatales y político partidarios. De este modo, la construcción de alianzas o coaliciones (estables y consistentes), ofrece escenarios de diversa densidad, en coyunturas puntuales o en el marco de procesos políticos de largo plazo.

En la medida que aquí se tratará la influencia y participación, en modalidades y formatos diversos de los movimientos sociales (al menos algunos de ellos), cabe explicitar mi perspectiva complementaria acerca de la noción de coalición pro bienestar y concomitantemente tomar nota de los aportes más sustantivos, respecto a los movimientos sociales en tanto actores sociales en la dimensión política. Veamos en primer lugar una delimitación conceptual de las coaliciones:

> Se entiende que la coalición que sostiene al gobierno respectivo está constituida por los partidos políticos que apoyaron al presidente y lo siguen haciendo con sus correspondientes legisladores. También se conforma con los actores sociales, movimientos o corporaciones que expresamente han apoyado al gobierno —más allá de las críticas o divergencias circunstanciales— manteniendo un grado de adhesión alto o moderado a las políticas sociales y económicas desplegadas en cada caso. Cabe destacar que las coaliciones representan un consenso o pacto básico no necesariamente explícito y suscrito por la totalidad de sus componentes, cuando en realidad se observan acuerdos declarados públicamente entre partidos y movimientos políticos materializados en los proyectos programáticos y, por otra parte, acuerdos implícitos que involucran movimientos y actores sociales (Mirza, 2014: 88).

Por tanto, asumo que coaliciones distributivas (variable independiente) son aquellas que empujan las transformaciones de los sistemas de protección social y las políticas sociales en general, hacia una lógica redistributiva, con mayor intervención estatal y con criterio desmercantilizador. Y sus efectos o impactos en términos del perfil de las matrices de bienestar constituyen –a partir de algunos indicadores sociales– la variable dependiente. Desde luego que, otros componentes (crecimiento económico, inflación, productividad, etc.) son de recibo, aun cuando no ingresen exhaustivamente en la explicación de los mecanismos causales analizados. La investigación reposa –asimismo– su línea argumental en la predisposición de las formaciones políticas progresistas o de izquierda a constituir alianzas (no meramente coyunturales), en coincidencia con la perspectiva de los movimientos sociales (al menos gran parte de estos) en el sentido de su intencionalidad –explícita o implícita– de articular consensos y grandes acuerdos sociopolíticos.

En este sentido, habré de fundamentar la pertinencia y consistencia de las categorías de izquierda y derecha que aquí se aplican para identificar las orientaciones ideológicas en América Latina (Mirza, 2014). Aun cuando numerosos científicos políticos, sociólogos y analistas refutan la validez de las dos categorías (izquierda y derecha) y relativizan los conceptos (Bell, 1963; 2000; García Damboronea, 1993; Quezada, 2006); apelaré para su formulación teórica y su aplicación práctica –entre otros, a las reflexiones

de Sartori, 1998; Bobbio, 1998; y Giddens, 2011)– entendiendo que son términos que facilitan la comprensión de los procesos sociopolíticos en la región latinoamericana. En esta dirección se incorporaron los aportes de Arditi (2009), para sustentar precisamente la vigencia de la clasificación de los partidos, de las ideologías y de las prácticas políticas en torno a valores, objetivos, proyectos y utopías que se distinguen con cierta nitidez en el campo de las relaciones sociales. Dicho autor informa acerca de dos criterios para redefinir la izquierda, por un lado, uno denominado de *razón teórica,* por el cual la izquierda pretende cambiar el *statu quo*, impulsa la igualdad y la solidaridad y el significado de estos debe ser verificado a través de un desacuerdo. Esto último es particularmente importante ya que habilita desatar el término izquierda del contenido de tal o cual proyecto y/o representación del cambio, la igualdad y la solidaridad, pues hace que el contenido de todos ellos sea un efecto contingente de intercambios entre actores políticos. Por otro, la *razón práctica* se fundamenta en la praxis misma de las izquierdas en el ejercicio del gobierno y hace referencia al modo en que la identidad de estas agrupaciones se va modificando de acuerdo a los aciertos y fracasos de sus proyectos (Arditi, 2009). Estas herramientas conceptuales permiten establecer que los gobiernos que accedieron al ejercicio del poder político en dos de los países seleccionados (Argentina y Uruguay), en la primera década del siglo XXI, se consideran en el espectro ideológico como de izquierda o centroizquierda, mientras que el otro caso (Colombia) se ubica en la derecha. Con frecuencia también se los identifica como *gobiernos progresistas,* lo que supone el anverso del conservadurismo hegemónico presente en América Latina a lo largo del siglo XX. Este asunto es discutido más adelante y con más profundidad.

El estudio propuesto tiene la pretensión de dialogar con las teorías referidas a los sistemas de protección y regímenes de bienestar

contextualizados en procesos sociopolíticos latinoamericanos recientes[12] asumiendo especialmente la vinculación de la participación social organizada y encausada a través de movimientos sociales. A dichos efectos, los hallazgos serán pertinentes y relevantes en la medida que se corrobore la hipótesis central, habida cuenta que un abordaje comparado de los casos propuestos aportará una perspectiva diferente, focalizado en las lógicas de la acción colectiva y su directa relación en –términos de impacto– con las políticas públicas de largo alcance.

¿Izquierdistas, progresistas, neopopulistas o posneoliberales?

¿Cuál es el sustento conceptual de las izquierdas en Latinoamérica? Numerosas han sido las discusiones y debates en torno a la categoría *izquierda* y *progresismo*. La conquista por la vía electoral, siguiendo los cánones y reglas de juego del régimen liberal-democrático, de partidos o agrupaciones autodenominadas de izquierda y progresistas colocan un primer asunto en el debate. ¿A qué llamamos izquierda en estos tiempos? Será necesario y como premisa conceptual para el posterior análisis comparado, explicitar el contenido básico de la o las izquierdas desde el cual examinar sus prácticas en clave –esencialmente– de políticas públicas implementadas en el período considerado (2003-2015).

¿Fueron o son agrupaciones de izquierda las que gobernaron en América Latina? ¿Perdió sentido la distinción clásica en el espectro ideológico? Argumentos en varias direcciones pueden formularse; aquí se adoptan algunos criterios básicos para fundamentar la identificación de las fuerzas políticas que se examinan en el trabajo, en tanto sectores, partidos o agrupaciones políticas de izquierda o centroizquierda (más allá de los discursos y matices importantes que se observaron en la praxis política), a sabiendas de las impugnaciones que pudieran anteponerse (Petras, 2008; Gargarella, 2014; Cantamutto, 2013). Para ello serán suficientes

12 A los efectos se consideraron los aportes de varios estudios (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014; Carnes y Mares, 2014; Hubert y Stephens, 2012; Del Valle, 2010; Martínez Franzoni, 2008; Gough y Wood, 2004).

tres razones básicas: a) todas las fuerzas políticas estudiadas se autodenominan de izquierda o centroizquierda; b) todas las fuerzas políticas antepusieron proyectos antagónicos y discursos alternativos a la hegemonía neoliberal que predominó durante los noventa en la región y c) todos los gobiernos considerados de izquierda han desplegado estrategias igualitaristas. En el estudio comparado presentado por Levitsky y Roberts en 2011, se trazan las líneas recurrentes de los gobiernos progresistas en casi todos los países sudamericanos –particularmente en la primera década del siglo XXI– para destacar que prácticamente todos ellos desplegaron estrategias tendientes a lograr mayor protección e igualdad social, aun cuando sus compromisos no fueran a implantar un modelo socialista. En esa dirección apuntan los autores:

> Instead, its commitments to equality, social justice, and popular participation produce an open-ended struggle for social transformation that is subject to considerable experimentation and variation. As such, new left governments in the region have pursued diverse agendas. Although all of them are committed to a more equitable growth model, some are more willing than others to break with neoliberal orthodoxy by using state power to regulate markets, alter property relations, and redistribute income (Lewinsky y Roberts, 2011: 3).

Por su lado, Gargarella (2014) señala en su crítica a las definiciones adoptadas por Levitsky y Roberts (2011):

> Al poner un exagerado acento en las declaraciones programáticas realizadas antes de la llegada al poder, la definición de Levitsky y Roberts crea innecesarios obstáculos para considerar como de izquierda a un gobierno que ellos mismos, según entiendo, querrían considerar como tal (455).
>
> Ello es así, en primer lugar, porque en los últimos años todos los gobiernos latinoamericanos tuvieron resultados bastante similares en términos de reducción de la desigualdad y la pobreza. Todos ellos tendieron a reducir la pobreza de modo significativo, sobre todo en los primeros años del nuevo siglo, y todos ellos mostraron resistencias o dificultades mucho mayores para reducir la desigualdad, aun a pesar del crecimiento económico que, en general, experimentaron sus respectivos países. En sus términos: "consideramos como gobiernos de izquierda solo a los partidos y políticos

> que retienen significativos aspectos de su plataforma una vez que llegan al poder" (Levitsky y Roberts, 2011: 5).
>
> Otra vez, sin embargo, nos encontramos con un enunciado que es prometedor, pero a la vez incapaz de asegurar lo que anuncia. Y es que, como vimos, en determinadas coyunturas histórico-políticas, como la que atravesó América Latina desde el año 2000, pareció resultar más difícil mantener o aumentar los niveles de pobreza que reducirlos (Gargarella, 2014: 458).

A pesar de dicha crítica pertinente, la consecución de una práctica política, particularmente asociada al abordaje de los efectos o manifestaciones contemporáneas de la cuestión social, colocaron a los gobiernos progresistas en clave transformadora o innovadora, no solo en términos instrumentales sino, y especialmente, relativos a los objetivos explícitos. Esto es, fundada en el reconocimiento de derechos de ciudadanía, se desarrollaron estrategias e implementaron políticas públicas tendientes a reducir la pobreza y la desigualdad, con resultados disímiles pero cuya tendencia inclusiva fue evidente.

> todos los gobiernos de la nueva izquierda han apoyado políticas redistributivas, medidas regulatorias o derechos de ciudadanía social que van más allá de los prescriptos por la ortodoxia neoliberal, estas iniciativas no los han puesto en el camino del socialismo (Levitsky y Roberts, 2011: 20); [...] más allá de lo que pueda significar, el giro contemporáneo hacia la izquierda no significa una transición al socialismo (19).

En esta dirección, quedaron excluidas de hecho, la incursión en modalidades más radicales, o, dicho de otro modo, los gobiernos progresistas intentaron conciliar los objetivos igualitaristas con los patrones capitalistas de producción, distribución, comercialización y consumo.

> Contra algunas expectativas provenientes tanto de la izquierda como de la derecha, los nuevos gobiernos de izquierda no enterraron el modelo de mercado. De hecho, y conforme a estándares históricos, las reformas socioeconómicas introducidas por los gobiernos de izquierda contemporáneos han sido bastante modestas. En la mayoría de los países de la región, los rasgos centrales del modelo de mercado, incluyendo la propiedad privada, el libre mercado y la apertura a las inversiones extranjeras, permanecen intactos (Levitsky y Roberts, 2011: 413).

Precisamente las críticas que formula Gargarella apuntan a la insuficiencia o limitaciones de las definiciones programáticas, en la medida que, en el despliegue del arsenal de políticas públicas, los gobiernos progresistas intentaron apenas (?) absorber las contradicciones intrínsecas al patrón de acumulación capitalista, procurando el aligeramiento de sus efectos en la población más vulnerable. Por su parte Cantamutto (2013), en línea con Gargarella, intenta desmontar la verosimilitud de las argumentaciones o fundamentos que reconocen como de izquierda los gobiernos que asumieron el ejercicio de la gestión pública a partir de los primeros años del siglo XXI. Más bien el autor señala lo contrario al afirmar que se trató de una estrategia adaptativa de los sectores dominantes para prolongar su hegemonía en la mayoría de las naciones sudamericanas.

> Es decir, si bien no negamos aquí la existencia de un "giro", parece difícil señalar –como lo hace la literatura referida– que este sea "de izquierda", incluso aceptando la ambigüedad del término. Apurado el cambio por el fracaso del neoliberalismo y sus efectos en diversos órdenes, parece haberse abierto la oportunidad de modificar la forma de la dominación política, incluyendo demandas de grupos subalternos. Pero esto no hace necesariamente a un gobierno "de izquierda", ni siquiera "popular"; más bien al contrario, puede incluso señalar la capacidad política de la clase dominante para construir hegemonía (6).

Siguiendo con el análisis del autor, resulta interesante observar su visión acerca del vínculo entre los movimientos sociales (particularmente los de tipo contestatario) con los partidos y gobiernos progresistas durante la primera década del presente siglo. En esta dirección, sostiene que, aun cuando el grado de conflictividad descendió de manera significativa a partir del año 2002, no hubo –más que en algunos pocos casos– una genuina articulación de intereses y menos aún la inclusión de las demandas y reivindicaciones populares en la agenda pública. Apelando a diversos investigadores y analistas las conclusiones de Cantamutto son inequívocas.

Por otra parte, es importante señalar la débil articulación de los nuevos gobiernos con los movimientos sociales (salvo el caso de Bolivia, en menor medida Ecuador y Argentina), actores clave de la resistencia al neoliberalismo en los noventa (Borón, 2004; Touraine, 2006; Uggla, 2008; Wallerstein, 2007).

> En este punto, los avances de estos gobiernos más allá de una dimensión mínima de la democracia no han sido muchos (Moreira, 2007). Es decir, aunque existen distintos espacios donde se visualizan procesos de participación y democratización (Arditi, 2009), fuera de la dimensión institucional de la política (privilegiada por el análisis de tipo liberal), estos no se integran coherentemente a la toma de decisiones sobre lo público (Cantamutto, 2013: 9).

Precisamente en referencia a esta dimensión relacional entre los sectores populares amalgamados y constituidos históricamente como movimientos sociales y los gobiernos de izquierda o progresistas, podrían citarse numerosos estudios particulares que desmienten o refutan las anteriores afirmaciones. Argentina y Uruguay –en el espectro de gobiernos de izquierda o centroizquierda– configuran ejemplos de incorporación de la *voz de los movimientos sociales* y la atención de sus demandas, en procesos no exentos de contradicciones o enfrentamientos; pero sin dudas, muy lejanos a períodos precedentes caracterizados por la dura represión o la prescindencia (en el mejor de los casos) de sus propuestas o exigencias. Por cierto, pretendo demostrar que el vínculo entre movimientos y actores sociales con los gobiernos de cuño progresista, de izquierda o centroizquierda no solo fue mucho más amigable, sino que introdujo las lógicas de negociación típicas de regímenes democráticos acompañadas de nuevos formatos de gestión de las prioridades en materia de políticas públicas. Precisamente, los contenidos sustantivos de las políticas públicas les confieren a los gobiernos progresistas su posicionamiento específico en el espectro ideológico. En otras palabras, no se trata exclusivamente de dar cuenta de las proposiciones programáticas, las que incluso –conviene recordar– suelen ser similares entre partidos definidos a la derecha o a la izquierda, en algunos de los

enunciados. El foco de análisis debe estar colocado en la implementación de aquellos enunciados, y examinarla en términos de su coherencia, alcance, intensidad y profundidad. Por esta razón primordial, la distinción recobra su pertinencia empírica a la hora de contrastar los discursos programáticos y sus intenciones, con lo que efectivamente fuera realizado. En efecto, se trata de identificar los resultados en clave de bienestar, a partir o producto de un conjunto de políticas promovidas, negociadas y respaldadas por coaliciones distributivas orientadas a obtener más igualdad social.

Por otra parte; ¿cómo explicar la resistencia y reacción de la derecha, consignada en el tramo 2012-2015? En otras palabras, cabría preguntarse acerca de los motivos y argumentos manejados –o implícitos– en el derrocamiento de Lugo en Paraguay (2012), Rousseff en Brasil (2016), Morales en Bolivia (2019) así como el embate mediático, político y económico contra los gobiernos de Chávez y Maduro (intentos de golpe en 2012, 2014 y 2017), o acusándolos de corrupción generalizada (Brasil, Argentina, Uruguay, Ecuador). No obstante, coincidimos con Cantamutto en cuanto a que los vínculos (aunque frágiles e inestables) con los movimientos sociales resultan un factor clave para prefigurar o proyectar una trayectoria más a la izquierda.

> Por la dinámica de la movilización social y el grado en que los gobiernos responden enfrentando a las clases dominantes, se puede establecer un mapa de gobiernos "tensionados" hacia la izquierda. Que efectivamente continúen el recorrido hacia un cambio sustancial de los regímenes democráticos, dependerá de la capacidad de las organizaciones sociales por presionar en tal sentido y las alianzas internacionales que se tracen entre estos gobiernos, frente a la presión "normalizadora" de los partidos tradicionales y las intenciones de las clases dominantes (15).

Asimismo, cabe un resguardo práctico a los fines de esta investigación comparada: más allá o más acá de las definiciones preceptivas de la identidad de las izquierdas, resultará relevante tener en cuenta las similitudes o convergencias en cuanto a las políticas públicas y las medidas sociales, efectivamente implementadas en los países que

conforman la muestra (Argentina y Uruguay) y su contracara para el caso seleccionado con fines de contrastación (Colombia). De esta manera, fueren izquierdas radicales o moderadas, centroizquierdas o *fuerzas progresistas* las que asumieron el ejercicio del poder político en los países de referencia (durante el período considerado), será pertinente y relevante establecer los rasgos comunes a todas ellas, en contextos socioculturales e institucionales diversos. En consideración a los marcos conceptuales especialmente vinculados a las coaliciones pro bienestar, retomo algunas reflexiones formuladas en ocasión del estudio comparado de las relaciones entre los sistemas políticos y los movimientos sociales, para volver a proponer como uno de los fundamentos de la investigación la tesis sostenida en 2006.

> TESIS 5. Solo la ampliación sustantiva y no formal de la participación de la sociedad civil y particularmente de los movimientos sociales en la refundación de la democracia latinoamericana consolidará un modelo de convivencia y construcción de relaciones igualitarias en el plano económico y político, de modo que garantice la estabilidad de los sistemas políticos y su desarrollo sostenido. El riesgo de la inestabilidad crónica o endémica en el subcontinente, producto en buena medida de la incapacidad de los sistemas de partidos y del propio esquema democrático para enfrentar los acuciantes problemas del desarrollo y crecimiento económico con equidad, será mayor cuanto más se excluya a la sociedad civil de las definiciones cruciales relativas a los asuntos públicos aludidos (producción, crecimiento, distribución, reproducción, consumo) (Mirza, 2006: 262-263).

Por otra parte, resulta relevante la caracterización de las coaliciones o alianzas de articulación entre actores sociales, partidos políticos y gobierno, en el entendido que delimitan las fronteras entre arreglos coyunturales o circunstanciales de aquellas configuraciones que perduran en un tiempo relativamente prolongado y trascienden los aspectos puntuales demarcados en la agenda pública. En este sentido Cunill Grau (2005) resalta la importancia que tiene contar con un "nodo articulador" cuando lo que existen son múltiples actores (de diversos sectores y niveles de gobierno) implicados en atender una problemática en la cual ellos se encuentran en común involucrados.

> Las coaliciones políticas que operan desde "adentro" pero también en la frontera con el "afuera" de los ámbitos destinados a la coordinación y gobierno son interpretadas aquí del siguiente modo: (1) una conformación más o menos estable entre individuos y/o grupos de esferas diversas (Estado, régimen político, sociedad, mercado, sistema internacional) que poseen ciertas dotaciones de recursos (aunque sean mínimas) factibles de transformarse en elementos de peso en la conflictiva disputa de poder, (2) que tienen intencionalidad de participar de modo conjunto del juego político propio de ciertas temáticas públicas, y (3) que lo hacen a partir de compartir, con base en el reconocimiento mutuo, algunos intereses y/o ideologías en común. Los participantes de las coaliciones son jugadores estratégicos, razón por la cual toman múltiples decisiones (entre otras la de permanecer o no en la coalición, y en caso de hacerlo, de qué forma y con qué intensidad), guiados por sus intereses e ideologías, pero también evaluando lo que buscan como objetivos los otros involucrados en la temática pública en cuestión (formen o no parte de la coalición). En ese sentido, un aspecto clave para entender el rol de las coaliciones está asociado al modo en que los involucrados calculan y perciben subjetivamente sus recursos propios y también los ajenos (Repetto, 2005: 7).

Ratificando este argumento, Sabatier y Jenkis-Smith (1999) señalan que los actores de las coaliciones actúan restringidos por amplios prejuicios y limitaciones, sea por factores de tiempo, de cultura o de información limitada (Cunill-Grau, 2005).

En síntesis, la investigación recurre a una fisonomía propia de las coaliciones que las distinguen de acuerdos puntuales, específicos o coyunturales entre los movimientos sociales y los gobiernos progresistas, de izquierda o centro izquierda, en orden a establecer con nitidez, el perfil y los formatos de arreglos que trazan trayectorias de largo aliento, incluso más allá de los períodos formalmente estipulados para el ejercicio de la gestión pública. Vale decir que, resulta de singular interés, examinar los corredores estratégicos acordados de una u otra forma (dependiendo de los momentos históricos y la prevalencia de determinados actores), entre los gobiernos progresistas en Argentina y Uruguay en un tiempo extendido ultrapasando los ciclos de gobierno.

Estudios comparados

En cuanto a los estudios comparados entre países y considerando las dos dimensiones de la investigación (matrices de bienestar y coaliciones sociopolíticas), así como la influencia de los movimientos sociales en la definición de políticas públicas, sirven de referencia insoslayable algunas investigaciones que explican con profundidad y extensión las variantes y resultados en términos de *welfare.* Aun cuando hay aportes anteriores en materia de estudios comparados, no cabe duda que los análisis de Esping–Andersen (1993) y su clásica tipología luego retomada y aplicada a la región por varios investigadores, son referencias imprescindibles. El Estado de Bienestar en tanto producto sociohistórico en Europa y "su fantástico ritmo de crecimiento en muchos países durante los años 60 y 70" (17), es precisamente su objeto de investigación, a partir del cual se propone un marco conceptual plausible y susceptible de utilizar en otras latitudes. La perspectiva asumida fue más amplia que las difundidas hasta los setenta por otros investigadores, a partir del reconocimiento de los problemas de la economía política y el propósito explícito de comprender las variantes del "capitalismo del bienestar social". En este sentido, la preocupación central se colocó en la estructuración de los diferentes regímenes, entendidos como el resultado de las diversas combinaciones entre las fuentes de producción de bienestar (Estado, mercado y familias; a las cuales se agregó la comunidad), de tal modo que Esping-Andersen concluye en una tipología aceptada como válida y pertinente. La comparación entre varias naciones occidentales se apoya fuertemente en la idea de que "la historia de las coaliciones de la clase política es el factor determinante de las variaciones del Estado del bienestar" (17). Configuración de coaliciones que influye decisivamente en la distinción de las tendencias sustantivas de los regímenes de bienestar, examinando la evolución de la desmercantilización, la estratificación social y el empleo. La tipología en su primera versión distingue el modelo conservador o corporativo, el liberal o anglosajón y el socialdemócrata o escandinavo. En

estudios posteriores aquella es ampliada por efecto de la inclusión del modelo mediterráneo, que tanto Ferrera (1996) como Moreno (2001), analizan para Italia y España respectivamente. Y en el contexto del ciclo progresista latinoamericano, Stefanoni (2012) aborda los modelos emergentes en tres países de la región, examinando y comparando los procesos sociopolíticos en Venezuela, Bolivia y Ecuador, centrando su preocupación en la retórica de transformación posneoliberal e incluso poscapitalista. Desde un análisis más focalizado en la acción social colectiva comparada, los textos de Svampa (2010) aportan una tipología singular de matrices político-ideológicas que emergen en la región; asimismo, en su caracterización particular compara las trayectorias de la protesta social en Argentina, Bolivia y México. Y, si bien no profundiza en los otros dos casos incluidos en la presente investigación, los parámetros de comparabilidad contribuyen a elucidar algunos clivajes relativos al vínculo entre actores sociales y políticos.

Desde nuestra perspectiva, el campo contestatario se despliega en cuatro matrices político-ideológicas diferentes: la indígena comunitaria, la nacional-popular, la izquierda clásica o tradicional y, de manera más reciente, la "nueva" narrativa autonomista. Por matrices político-ideológicas entendemos aquellas líneas directrices que organizan el modo de pensar la política y el poder, así como la concepción del cambio social (Svampa, 2010: 81). La expresión de las luchas populares en diversos y novedosos formatos, la reivindicación de la autonomía como concepto articulador de proyectos societales alternativos, así como la problematización de los vínculos entre Estado, movimientos sociales y partidos políticos constituyen los hilos conductores del análisis de Svampa (2010). En esta dirección, cobra especial relevancia la disputa de sentidos en el marco de proyectos antagónicos, extremadamente difíciles de conciliar; siendo de interés singular las trayectorias de las organizaciones de base emergentes en Argentina, sobre todo a partir de la crisis de principios de siglo.

De Traversa (2010) destaco su análisis de las clases medias, la izquierda y el bienestar. Desde el inicio señala la principal conclusión: la superación de la fragmentación social es posible solo por la vía de conformar una amplia coalición distributiva, discutiendo paralelamente con Huber, Pribble y Stephens (2009) acerca de la viabilidad, pertinencia y conveniencia de conformar amplios consensos en torno al bienestar en Latinoamérica. En este sentido, el texto analiza la *performance* de los regímenes de seguridad social en el modelo escandinavo o socialdemócrata (Korpi y Palme, 1998), en contraste con sus alcances en términos de reducción de la desigualdad social y su comparación con la realidad latinoamericana. En los países donde aquel régimen no está privatizado y los topes de beneficios son altos, los sectores medios tienden a permanecer dentro del sistema público con efectos indirectos en los niveles de desigualdad. Mientras que, allí donde la cobertura de la seguridad social es baja y simultáneamente el sistema está privatizado o semiprivatizado, los efectos son negativos, tal como fundamenta el autor "la cobertura en seguridad social es la única variable asociada estadísticamente a una menor desigualdad, un efecto que parece más claro en aquellos países que no han privatizado la seguridad social" (Traversa, 2010: 122). La evidencia en Latinoamérica –subraya Traversa– demuestra el impacto global redistributivo de los regímenes de seguridad social expansivos y la inconveniencia de desmontar y relocalizar el gasto público social (con el supuesto de transferir más recursos a los sectores de menores ingresos a expensas de los sectores medios), puesto que "reducir progresivamente la desigualdad depende de articular una coalición redistributiva con los sectores medios" (131). Particularmente relevante resultaron la sistematización y análisis del proceso de reforma de la seguridad social en Uruguay, detallando los avances de las reformas implementadas y el papel significativo de las diversas organizaciones sociales y corporaciones en la producción de consensos (Busquets, 2013, 2016).

Apelamos también a los aportes de Cunill-Grau (1995, 2005), que concentra sus minuciosos y rigurosos análisis en la resignificación de las categorías de Estado y Sociedad, del contenido de lo "público", la organización desde la sociedad civil y los mecanismos de diálogo entre ambas. Asimismo, sus aportes más recientes se localizaron en la intersectorialidad de las políticas públicas y el papel de los agentes políticos y sociales en los ciclos de su formulación e implementación. La referencia a López Leyva (2012) está estrechamente vinculada a la dinámica de la participación de la sociedad civil y sus múltiples actores en el ciclo de las políticas públicas. En especial, examina –en base a dos casos– la interlocución entre los movimientos sociales y el sistema político, la receptividad hacia las demandas sociales y el modo en que se procesan los consensos, acuerdos o disidencias, asumiendo que "el enfoque será en el ámbito político, en especial en los efectos que producen los movimientos en el procesamiento de las demandas ante las autoridades electas democráticamente" (López Leyva, 2012: 162). Precisamente López Leyva ofrece un conjunto de categorías analíticas que contribuyen a desentrañar los procesos de influencia proactiva o reactiva, a partir de los cuales puede explicarse el éxito o fracaso de los movimientos sociales en la obtención de sus objetivos.

Por su lado, Valencia Agudelo (2012) también analiza la incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas.

> Las experiencias recientes han mostrado que uno de los factores explicativos del éxito de algunas políticas está asociado a la atención que se la ha prestado a la participación de la sociedad civil. Ha sido fundamental, por ejemplo, en la adopción de ciertas normas y en la ejecución de políticas, pues aplican en la realización de programas de prácticas políticas que, por tradición, les han funcionado (472).

La primera discusión alude a las diferentes conceptualizaciones de la sociedad civil como actor (abordaje por demás controversial), así como sus funcionalidades en el mundo contemporáneo. Su articulación con el Estado y el mercado ofrece –como se ha expresado– una gama de

matices que van desde el papel central del primero, hasta el libre juego de la oferta y la demanda en tanto modalidad privilegiada de producción de bienestar. Es innegable la dificultad de aprehensión de un concepto único y excluyente, por cuanto la heterogeneidad es inmensa y casi inabarcable. Sin embargo, el común denominador en todas las definiciones se ubica por contraste al Estado y no necesariamente a lo "público". Precisamente, el autor examina en su extenso artículo, las relaciones que los actores plurales establecen con los agentes estatales o gubernamentales, sobre todo con relación a la definición de la agenda pública y las decisiones relativas a las prioridades sociales, afectación del presupuesto y, por consiguiente, al diseño e implementación de las políticas públicas. En la misma dirección, Del Pino y Colino (2006) señalan los factores que intervienen en los procesos de reforma social, planteando una panoplia de vectores que condicionan la expansión del *welfare* o su retracción. El papel de los partidos y los posicionamientos de la izquierda, las instituciones políticas (puntos de veto), el legado histórico de los programas de bienestar, las burocracias, la opinión pública y los sindicatos, son todos elementos constitutivos de un complejo entramado que influye en los procesos de reforma de los estados de bienestar. También constituyen parte del marco analítico general los clásicos textos de Offe (1982) referidos a los partidos políticos y los nuevos movimientos sociales, en los que propuso una caracterización de un "nuevo paradigma político", cuyas aristas estaban prefigurando un modo diferente de participación de la sociedad civil o de los actores sociales, que conducía inevitablemente a modificar las coordenadas de interrelación entre estos y el sistema político. Sin la posibilidad de desarrollar los contenidos de Olson (1992) relacionados a la lógica de la acción colectiva, así como los aportes vinculados a las matrices sociopolíticas (Olson, 1992; Garretón, 2002; Cavarozzi y Abal Medina, 2003); todos ellos resultan ser referencias insoslayables conforme se profundizan las dinámicas, alcances y límites del intercambio entre actores con vistas a la definición de políticas públicas.

Por otra parte, los estudios desde la perspectiva histórico-comparada planteados por Pribble (2013), Huber y Stephens (2012), así como desde la economía política con Segura-Ubiergo (2007), aportaron resultados y elementos significativos para comprender la articulación entre partidos de izquierda y actores sociales en la arena de las políticas sociales. Por un lado, Pribble (2013) formula una tipología en la gama de los universalismos en gradientes de cobertura y asociados a la transparencia y al financiamiento (universalismo puro; avanzado; moderado; débil; neutral; regresivo y "reforma fallida"), cuyas variables explicativas se concentran en los legados de las políticas, el perfil de los partidos políticos y la estructura de competencia electoral. Agregando asimismo otras variables secundarias relativas al papel de los movimientos sociales (protesta y presión, capacidad de movilización) y al desempeño de las economías domésticas. Resulta particularmente interesante a los fines de mi estudio, una de las conclusiones de Pribble en cuanto que "las reformas en Uruguay utilizaron un proceso de tipo *bottom up* hacia el universalismo, construido en negociación con diversos grupos sociales" (Farías Antognini, 2014: 487), argumento que habilita a la autora (Pribble, 2013) a proyectar mayores grados de universalismo en aquel país (*bottom up path*). Por otro, las aportaciones de Huber y Stephens (2005, 2012) tienen relación con los procesos de reducción de la pobreza y los impactos redistributivos de los programas de transferencia monetaria. En sus variados estudios a lo largo de tres décadas, han revisado y actualizado sus conclusiones, concentrando sus análisis en Latinoamérica. En esta dirección, las diferencias de estructura de clases y de desarrollo económico impiden –según los investigadores– extrapolar el modelo aplicado en Europa, que refleja una correlación fuerte entre partidos de la izquierda, centro izquierda o socialdemócrata y las organizaciones de trabajadores.

> In contrast, in Latin America, the leading role in forging progressive alliances has clearly fallen to parties, and relationships to unions have been more varied and generally weaker. Depending on the class structure and

> historical conjuncture, left-of-center parties sought alliances with organized labor, social movements, and civil society organizations, or they simply appealed to their members as voters. What makes parties left or center-left in our assessment and in the assessment of experts is their ideological commitment to the values of egalitarianism and solidarity and their class appeals to subordinate classes (Huber and Stephens, 2011: 13).

A su vez es imprescindible destacar que en el estudio comparado entre países de diversa trayectoria:

> la heterogeneidad regional impone un ir y venir entre la caracterización general –incluyendo las ideas orientadoras predominantes en cada momento– y la manera en que dichas transformaciones han alcanzado a grupos de países con arreglos laborales, familiares y de política sociales diversos (Sánchez-Ancochea y Martínez, 2015: 3).

Por otra parte, Segura-Ubiergo (2007), aplica la metodología comparada en el devenir histórico de América Latina durante la vigencia del modelo ISI (industrialización por sustitución de importaciones), así como en las décadas posteriores (avance del paradigma neoliberal), subrayando una de las variables fundamentales que explican los desarrollos relativos de un estado de bienestar, asociada al poder y capacidad social del sindicalismo.

Finalmente, el más reciente de mis estudios respecto al ciclo progresista y las políticas sociales aplicadas, data del año 2014 (Mirza, 2014) y precisamente presenta conclusiones provisorias y un conjunto de interrogantes que han inspirado la investigación desarrollada. Empero, el relevamiento de producciones científicas más específicamente vinculadas a los países seleccionados, arroja una pluralidad de abordajes, varios de los cuales centraron el foco en alguna de las arenas de política pública seleccionada.

En este sentido, y para el caso argentino numerosas investigaciones se recostaron en los procesos y prácticas participativas a nivel territorial o centradas en los movimientos piqueteros (Chávez Solca, 2014; Pérez y Natalucci, 2010; Lozano, 2016); problematizando el vínculo político con el kirchnerismo (Retamozo, 2011; Gamallo, 2019); asociando impactos

redistributivos, pobreza y dispositivos de protección social (Salerno, 2017; Trujillo y Retamoso, 2017; Wainer, 2018; Ciuffolini y De la Vega, 2009; Salvia, Poy y Vera, 2016) y particularmente en el sector salud (Chiara, Crojethovic y Anavich, 2017; Cohen y Cendali, 2014). Un aporte de singular importancia ha sido el estudio de Cantamutto (2017), condensado en su artículo "Fases del kirchnerismo: de la ruptura a la afirmación particularista", en el cual traza el proceso de construcción del populismo kirchnerista, sus imbricaciones con los actores sociales y la generación de las alianzas singulares con lo que denomina el Bloque de Poder Económico. La periodización del proceso argentino durante el ciclo progresista se profundiza a partir de 2008, año en que se desata el conflicto con una de las fracciones del sector agropecuario; para repasar con sistematicidad los comportamientos y los vínculos entre el oficialismo y los sectores sociales más activos en aquella etapa.

Para el caso colombiano se relevaron algunas sistematizaciones en referencia a los procesos de reforma en salud y la movilización social (Torres Tovar, 2014), así como con relación al movimiento sindical (Ríos Navarro, 2010).

En cuanto al caso uruguayo, pocos trabajos se dedicaron al vínculo entre actores sociales y gobierno, destacándose los referidos al movimiento sindical (Padrón y Wachendorfer, 2017; Ibarra 2011), a los movimientos sociales desde una perspectiva global (Moreira, 2006), a la gobernanza en el sistema de salud (Setaro, 2014), así como con una mirada amplia acerca de las principales reformas sociales (Bentancur y Busquets; 2016, 2017).

Capítulo III. Estrategia metodológica

El análisis del vínculo entre matrices de bienestar y coaliciones sociopolíticas en América Latina se apoyó en una metodología comparativa de tipo cualitativo (método histórico comparado) de pocos casos (N pequeña), realizando el estudio –en los tres países seleccionados– de algunas variables fundamentales desde la perspectiva diacrónica considerando el período en que se inicia respectivamente la gestión de gobierno progresista; Argentina en 2003 y Uruguay desde 2005 y del gobierno conservador en Colombia desde el año 2002, todos hasta el año 2015, analizando las transformaciones más relevantes respecto a etapas anteriores y sincrónica cuando se compararon entre sí en el mismo tramo histórico. Se consideró el decenio inmediatamente anterior al momento en que en cada país seleccionado se produjo el cambio de gobierno, en lo que concierne específicamente a los indicadores sociales detallados en los cuadros respectivos. De ese modo se dio cuenta de la evolución de los indicadores tomados como significativos en el avance hacia mejores niveles de bienestar de la población. A tales fines se utilizaron fuentes documentales para registrar índices cuantitativos e indicadores cualitativos (institutos de estadística, base de datos de organismos multilaterales), bibliografía acumulada con base en investigaciones precedentes y análisis de discursos y declaraciones públicas, de tal modo que, desde la perspectiva histórico-comparativa, se generaron piezas de evidencia para examinar la correlación entre las variables seleccionadas y dar cuenta de la pertinencia y validez de la hipótesis central. Siguiendo el razonamiento de Skocpol (1979):

> Lógicamente, ¿cómo funciona el análisis histórico-comparativo? Básicamente, se trata de establecer asociaciones válidas de causas potenciales con los fenómenos determinados que se estén intentando explicar. Hay dos maneras principales de proceder. Primero; puede tratarse de establecer que varias causas que tienen en común los fenómenos que

> están tratando de explicarse, también tienen en común un conjunto de factores causales, aun cuando varían en otros aspectos, que pueden parecer casualmente importantes. Este enfoque es lo que Mill llamó el "método de acuerdo". Segundo, pueden contrastarse los casos en que los fenómenos que deben explicarse y las causas planteadas como hipótesis también están presentes en otros casos, en que los fenómenos y las causas están ausentes, pero que, por lo demás, son tan similares como es posible a los casos positivos. A este procedimiento lo llamó Mill el "método de diferencia", Tomado aisladamente, es un método más poderoso que el método "de acuerdo" para establecer por sí solo asociaciones causales válidas (siempre que se encuentren casos negativos apropiados para los contrastes requeridos). Sin embargo, en la práctica a menudo es posible, y ciertamente deseable, combinar estas dos lógicas comparativas. Esto se hace empleando al mismo tiempo varios casos positivos junto con los apropiados casos negativos como contraste (72).

Siguiendo esta lógica básica y aplicada a los casos seleccionados habría de verificarse que la matriz de bienestar con perfil desmercantilizador y universalista se explicaría en buena medida por la presencia de coaliciones entre un gobierno de izquierda o progresista y los principales movimientos sociales. Necesariamente para la propuesta de investigación presentada, se examinaron las matrices de bienestar emergentes a consecuencia –aunque no exclusivamente– de la presencia de coaliciones estables y robustas en dos casos, siendo el tercero el caso diferencial, partiendo de trayectorias institucionales, políticas, económicas, sociales y culturales bien distintas. Por tanto, puede encuadrarse a partir de lo señalado por Skcocpol (1979) como una investigación sustentada en el método del acuerdo, con un ajuste comparativo por oposición. En otras palabras, los dos casos rioplatenses (Argentina y Uruguay), revisten del mismo rasgo o factor causal principal según la hipótesis propuesta (presencia de coaliciones redistributivas específicamente direccionadas a desmercantilizar las matrices de bienestar), mientras que en Colombia la evidencia es su ausencia. Precisamente, en cuanto al caso colombiano se constató –*ex ante*– la debilidad de los movimientos o actores sociales, con escasa capacidad de influencia e inexistencia de coaliciones pro bienestar en el sentido mencionado. Asimismo, el examen de las coaliciones consideró la tipología básica esbozada en Mirza (2014) que pretende

identificar a los integrantes o socios de las coaliciones sociopolíticas, su estabilidad temporal y su grado de influencia en la construcción de la agenda pública social. La estrategia implicó un doble examen comparativo que tomó en cuenta el vínculo, matrices de bienestar-coaliciones sociopolíticas por cada país y el carácter del vínculo precedente comparando los tres países seleccionados.

Es preciso subrayar que, el análisis de las matrices o regímenes de bienestar en términos de sus tendencias, incluyó solo algunas de ellas, particularmente la desmercantilización (entendida como la extracción de bienes o servicios de las reglas del mercado) y la universalización (entendida como la expansión de prestaciones o servicios a capas más amplias de la población), complementado con el examen de indicadores socioeconómicos relevantes (pobreza, desigualdad, desempleo, informalidad, salario mínimo y medio).

De otra parte, el estudio de la conformación de coaliciones o alianzas entre actores sociales, partidos políticos y élites de gobierno, tuvo en cuenta los principales movimientos sociales en la primera categoría y los partidos de izquierda o progresistas en la segunda.

La estrategia de relevamiento[13] incluyó la recopilación de datos históricos en el período predeterminado relativos a la acción colectiva en los tres países, así como declaraciones públicas o iniciativas provenientes del campo popular, conflictos y movilizaciones. La masa de información disponible y seleccionada se nutrió de fuentes de carácter cuantitativo en base a Cepalstat (fuente estadística principal) y de otras fuentes confiables (institutos nacionales de estadística, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, organismos no gubernamentales del ámbito académico), así como de carácter cualitativo (entrevistas, informes, documentos, investigaciones análogas o similares, prensa editada), todo

[13] Originalmente se había incluido a modo complementario, la realización de entrevistas a informantes calificados, técnica que fue revisada y luego descartada en 2018. No obstante, se consignan en el Anexo VIII las entrevistas realizadas al inicio y solo para el caso argentino, en razón de haber aportado perspectivas enriquecedoras que favorecieron el análisis global para el caso particular.

lo cual permitió dibujar un mapa comprensivo de los procesos sociopolíticos y socioeconómicos.

Objetivos generales y específicos

a) Objetivo general

Establecer el grado de incidencia de las coaliciones en la reconfiguración de las matrices de bienestar emergentes en América Latina.

b) Objetivos específicos

i) Identificar los actores que conforman las coaliciones sociopolíticas en cada uno de los países que forman parte de la muestra.

ii) Examinar los acuerdos en base a negociación/concesión alcanzados por las coaliciones, relativos a políticas públicas aplicadas.

iii) Analizar las transformaciones más recientes de los sistemas de protección social.

Preguntas que buscan responder el proyecto y la hipótesis

El estudio pretendió dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el grado de incidencia de los actores sociales en el diseño de las políticas públicas?

- ¿Se trata de coaliciones distributivas igualitaristas?

- ¿Cuáles son los arreglos en el interior de las coaliciones?

- ¿Cuál es el origen de estás coaliciones: la convergencia de intereses o la afinidad ideológica?

La hipótesis central del proyecto sugiere que la conformación de coaliciones sociopolíticas distributivas que sustentan o sustentaron los gobiernos progresistas, de izquierda o centroizquierda en Argentina y Uruguay contribuyó decisivamente a la transformación de las matrices de bienestar, produciendo impactos sociales significativos en el sentido de la reducción de la pobreza y de la desigualdad.

Hipótesis subsidiarias

- La respuesta de los gobiernos de izquierda o centroizquierda de los países seleccionados ante las demandas y necesidades propuestas por los principales movimientos sociales se ha expresado en un conjunto de políticas públicas con tendencias universalistas y desmercantilizadoras.
- La reconfiguración de las matrices de bienestar se verifica en la implementación de medidas de carácter desmercantilizador (dispositivos de transferencias monetarias que tienden a ser permanentes), reformas sociales que apuntan a la universalidad de las prestaciones y servicios sociales) y nuevos modos de regulación del mercado de empleo.
- La estabilidad de las coaliciones sociopolíticas en el período considerado se fundó en acuerdos más o menos explícitos en torno a determinados problemas sociales de alto impacto (desempleo, pobreza e indigencia, desigualdad).

Las variables estudiadas se pueden identificar en dos categorías; por un lado las dependientes, aquellas que manifiestan los múltiples avances o logros sociales, sobre todo las asociadas directamente con la evolución de la pobreza y la indigencia; el desempeño del Gasto Público Social, así como el comportamiento de algunas tasas en materia de salud (mortalidad infantil), la evolución del desempleo y la cobertura de seguridad social; por otro, se tuvo como relevante la variable desigualdad medida por el coeficiente de Gini. En resumen, las variables dependientes se asocian a la caracterización de la matriz de bienestar de acuerdo a las variaciones de sus valores en el período considerado y su comparación con su perfil en el decenio anterior a la asunción de la gestión gubernamental por parte de los partidos y formaciones de izquierda o centroizquierda.

Por otra parte, la variable independiente alude a la presencia, consistencia y densidad de coaliciones o alianzas entre partidos políticos, gobiernos y movimientos sociales; niveles de conflictividad social; estabilidad de las coaliciones; verificación de acuerdos y calidad/cantidad de iniciativas consensuadas o negociadas entre actores integrantes de las alianzas o coaliciones. En rigor, el supuesto básico de la investigación se sintetiza en una variable independiente sustantiva; esta es la presencia o ausencia de una coalición distributiva entre actores políticos y sociales (definidos a partir de características específicas) que explica en gran medida las variaciones de los indicadores sociales traducidos en una determinada matriz de bienestar. A partir de la información recolectada se estableció una caracterización de las matrices de bienestar en base a determinados indicadores seleccionados en tres arenas de política pública: salud, asistencia social, trabajo y seguridad social.

- Indicadores sectoriales de *performance* (salud, redes de asistencia, trabajo y seguridad social), registrando básicamente el grado de accesibilidad, cobertura, financiamiento presupuestal y prioridad fiscal.

- Indicadores sociales resultantes (pobreza, extrema pobreza, desempleo, desigualdad, mortalidad infantil, salario real y salario real medio, cobertura de la seguridad social).

Estos indicadores se relevarán y expresarán en los siguientes modelos de cuadros.

Cuadro. Indicadores en Salud (por país)

	2000	**2003**	**2008**	**2011**	**2015**
Porcentaje sobre Gasto Público Total					
Cobertura de Población					
Gasto per cápita en Salud					
Tasa de mortalidad infantil					
Tasa de mortandad materna					

Cuadro. Indicadores Red de Asistencia Social (por país)

	2000	2003	2008	2011	2015
Porcentaje sobre PBI					
Cobertura de Población					
Monto Promedio de las transferencias					
Accesibilidad					

Cuadro. Indicadores Trabajo y Seguridad Social (por país)

	2000	2003	2008	2011	2015
Salario Mínimo Real					
Salario Medio Real					
Tasa de empleo					
Tasa de desempleo					
Porcentaje de Cobertura PEA en S. S.					

Las fuentes documentales de la investigación fueron las oficinas de estadística de cada uno de los países seleccionados, Comisión Económica para América Latina, (CEPAL-Cepalstat), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Observatorio Social del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) e informes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). A ello se sumó la consulta a notas de prensa, relatos y estudios particulares de las organizaciones o movimientos sociales de relevancia y referencia política y social.

La selección de los casos, diferencias y similitudes

Bajo el supuesto de comparar dos casos semejantes (método del acuerdo) y contrastarlos con un caso bien diferente, resulta fundamental resaltar aquellos rasgos más estructurales que perfilan las matrices de bienestar en Argentina y Uruguay y por contraposición sus distancias con Colombia.

i) Estructura económico-productiva (industrialización, PBI, sectores)

Si bien los tres países seleccionados se encuadran en una estructura de producción y comercialización de *commodities*, característica del subcontinente latinoamericano, es posible distinguir los perfiles específicos más allá de las escalas o tamaños de las respectivas economías. Tanto Argentina como Uruguay han desarrollado una ganadería extensiva, así como una incipiente industrialización a mediados del siglo pasado y el aprovechamiento de tierras cultivables con especialización en determinados sectores hortifruticultores, ampliados en las últimas décadas con el fin de incorporarse en el esquema del agronegocio (soja, maíz, trigo), propiciado por una relación ventajosa de los términos del intercambio en los mercados globales. En Colombia, la producción y comercialización del café en las primeras décadas del siglo pasado, fue impactada por la competencia internacional, al tiempo que otros recursos naturales fueron explotados conforme se reinsertaba la economía en los mercados mundiales. La desindustrialización sostenida en el último cuarto del siglo XX generó una fuerte dependencia del sector de servicios turísticos, siendo actualmente el mayor proveedor de divisas al país. Aun así, la exportación de sus bienes primarios (café, caña de azúcar, aceite de palma, aguacate, hidrocarburos), complementada con el sector ganadero, le confieren una alta dependencia de las oscilaciones en los precios internacionales; en tanto que, los acuerdos de paz favorecieron notablemente el incremento del flujo de turistas.

ii) Estructura sociodemográfica (población, grupos étnicos, clases)

El perfil de la población asentada en Argentina y Uruguay guarda mucha similitud y pocas diferencias, habida cuenta de la conformación aluvional en ambos desde las corrientes inmigratorias poscoloniales, mayormente española e italiana y en menor medida proveniente de otros países europeos. La identificación de población indígena u originaria es más significativa en Argentina que en Uruguay, tanto proporcionalmente como en términos de acervos culturales. Mientras que, en Colombia, la presencia multiétnica es mucho más evidente, con un 87,58 % de blancos

y mestizos, un 9,34 % de afrocolombianos (negros, mulatos, palenqueros y raizales) y un 4,4 % de indígenas. Estas características diferencian este país claramente de ambos países rioplatenses, en la medida que Uruguay y Argentina consignan una población afrodescendiente de menor peso relativo, de igual modo que las provenientes de los pueblos originarios.

> En el marco del crecimiento económico y la mayor estabilidad política América Latina se convierte en una región receptora de importantes contingentes migratorios. Como consecuencia de estos cambios se produjo un gran aumento de la población en el continente en su conjunto. Entre 1870 y 1930, la población latinoamericana pasó de representar un 2,9 a 4,2 por ciento del total de la población mundial. Pero este aumento de la población no estuvo distribuido homogéneamente entre los distintos países de América Latina. Bértola y Ocampo (2012) distinguen tres grupos de países acorde al ritmo de crecimiento de la población en el periodo 1870-1930. Bolivia se encuentra en el grupo de menor crecimiento de la población (aprox. 1 %), Brasil en el grupo intermedio (2 %) y Argentina y Uruguay en el tercer grupo de los países en que la población crece más rápidamente (3 %). En este proceso intervienen básicamente tres variables demográficas: fecundidad, mortalidad y migraciones (Camou y Maubrigades, 2020: 14).

Asimismo, la topografía colombiana ha influido en los asentamientos humanos, diferenciando la población más recostada a las costas marítimas de aquella arraigada en las regiones selváticas. En tanto que en Uruguay la homogeneidad del paisaje no ha incidido en el mismo grado en la conformación de las culturas urbanas y rurales, en Argentina sin embargo son notorias las distinciones entre las grandes concentraciones urbanas de las zonas más rurales.

iii) Sistema político (partidos, Estado, gobierno)

Las diferencias de los sistemas políticos –específicamente los sistemas de partidos– entre Argentina y Uruguay son relativamente menos significativas que aquellas que distancian ambos países de Colombia, que hubo de padecer un enfrentamiento armado entre los dos principales partidos políticos, el Liberal y el Conservador, entre 1946 y 1957. Finalizado el conflicto y tras el acuerdo denominado Frente Nacional, como pacto de paz y coexistencia en el marco de la restauración

democrática, se habrían de alternar aquellos dos partidos políticos en el gobierno hasta principios del siglo XXI, etapa que se inicia con el surgimiento de Colombia Primero, formación política liderada por Uribe y que marcara su impronta durante las siguientes dos décadas. Por otra parte, entre 1964 y 1974 emergieron las guerrillas que dominaron el mapa político (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC, Ejército de Liberación Nacional – ELN, y Movimiento 19 de Abril - M19) y condicionaron fuertemente las estrategias gubernamentales, las que, mayoritariamente acordaron el cese de las hostilidades –al menos parcialmente– y la firma de la paz en 2016 (luego rechazada en el plebiscito de ese mismo año). El conflicto armado de larga duración constituye una de las diferencias sustanciales con las dos naciones rioplatenses, en la medida que, en Uruguay, el Movimiento de Liberación Nacional–Tupamaros fue derrotado poco antes del golpe de estado cívico-militar en 1973, mientras que en Argentina las últimas expresiones de los Montoneros y el Ejército Revolucionario del Pueblo fueron anulados poco después de la instauración de la dictadura en 1976. En ambos contextos de regímenes burocrático-autoritarios (O'Donnell, 1994), la transición democrática pautó –a mediados de los ochenta– el retorno de los partidos tradicionales en ambas orillas, con el avance sostenido de formaciones de izquierda y centroizquierda (en Uruguay con el Frente Amplio, y en Argentina con partidos y alianzas entre varias formaciones históricas o relativamente nuevos, incluso en el seno mismo del peronismo), lo que desembocó en la conquista del voto popular por parte de formaciones progresistas a inicios del presente siglo. Precisamente y casi contemporáneamente, en Colombia emergía Colombia Primero, con un claro perfil de derecha y neoliberal, liderado por Uribe.

> En su investigación sobre el sistema de partidos, los autores, Mainwaring y Scully, encuentran en Argentina, para el período 1983-1993, un número efectivo promedio de partidos de 2,7, siendo el número efectivo de partidos de la última elección (1993) de 2,8. La base de cálculo son los puestos obtenidos en la Cámara Baja según la clasificación de Sartori (1992), el sistema podría ubicarse en la categoría bipartidismo moderado, pero

> teniendo en cuenta a Blondel y Cotta (1996) estaríamos en el esquema de dos partidos y medio, con tendencia a pluralismo moderado. Mainwaring y Scully encuentran limitado el nivel de polarización ideológica, atribuyéndoles tendencias centristas a los dos principales partidos, la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista o peronismo (PJ), y aclarando que el peronismo estuvo más a la izquierda en el pasado. El sistema de partidos argentino es clasificado como institucionalizado para el estudio de 1995, con una puntuación relativamente alta de 9 en un total posible de 12 puntos (Mirza, 2006: 174).

Luego de la reinstauración de las instituciones democráticas en Argentina, hubo continuidad y alternancia de los partidos en el ejercicio político, en un proceso no exento de tensiones y convulsiones que desembocaron en la crisis institucional más grave después de la dictadura militar.

> La UCR ocupó el primer período de gobierno, con el mandato de Raúl Alfonsín, y fue el socio principal de la Alianza en el cuarto período, que culminó con una fuerte crisis y la renuncia del presidente Fernando de la Rúa; en ese cuarto período estaban en la coalición gobernante algunos experonistas, como el vicepresidente Carlos *Chacho* Álvarez, pertenecientes en su mayoría al Frepaso (Frente por un País Solidario), y ciertos sectores de izquierda y partidos provinciales [...] A pesar de la crisis que desató la renuncia de Fernando de la Rúa y los problemas de corrupción todavía sin solucionar, se logró convocar a elecciones, que se realizaron en forma pacífica. El resultado fue un nuevo presidente, Néstor Kirchner; la comprobación de una confianza extendida en que las elecciones son la forma de instituir un nuevo gobierno; y la certeza de que los partidos son las organizaciones apropiadas para representar los intereses ciudadanos. En resumen, puede afirmarse que se verifica una cierta continuidad. Los actores y las reglas son en general respetados, con excepciones obvias como la de Fernando de la Rúa, y hay bastante movilidad o volatilidad electoral. Podemos hablar de un sistema en etapa de ajustes, con un nivel de institucionalización medio en el contexto regional (Mirza, 2006: 175).

Aun cuando se consideren las "disrupciones" o quiebres coyunturales de una relativa estabilidad en los últimos cuarenta años, es apreciable el grado de institucionalización del sistema de partidos, muy por encima de la mayoría de los países latinoamericanos que atravesaron fuertes turbulencias y rupturas institucionales más o menos disimuladas con ropajes de judicialización de la política.

Para el caso uruguayo, el régimen de partidos ha sido aún mucho más estable y sólido, lo que permitió superar la crisis financiera y social del año 2002 sin que implicara riesgos significativos para la estabilidad democrática. En efecto, los sucesos acaecidos en aquel año, pusieron de manifiesto el grado de madurez y cultura cívica tanto de los actores políticos como de los movimientos sociales. Precisamente aquella crisis dio paso al relevo del Partido Colorado en el gobierno, reemplazado a través de la vía electoral, por el Frente Amplio, partido opositor desde su surgimiento en 1971.

> Brasil, Argentina, Chile y Uruguay constituyen una región política de relativa alta institucionalización partidaria en el contexto de América Latina [...] Con distintos grados de maduración política, estos cuatro países han compartido en el último medio siglo itinerarios políticos relativamente análogos: radicalización política en los años sesenta (con aparición de izquierdas y derechas armadas), golpes de Estado entre mediados de los sesenta y mediados de los setenta, y reaperturas democráticas casi en cadena, desde inicios de la década de los ochenta. Actualmente, los cuatro países parecen ostentar "gobiernos de izquierda", y las comillas en el texto son colocadas justamente para relativizar esta afirmación. Colocados todos estos procesos en un solo argumento, se podría aventurar la hipótesis de que el grado de avance del proceso de consolidación democrática, unido a una mayor institucionalización del sistema de partidos, ha posibilitado la alternancia de partidos en el gobierno (Moreira, 2006: 32).

Las capacidades del Estado fueron asentadas durante las primeras décadas del siglo pasado en las naciones rioplatenses, en tanto que, en Colombia el Estado no logró su dominio pleno en el territorio, compitiendo de hecho con el poder de las organizaciones guerrilleras, paramilitares y cárteles del narcotráfico, que interpelaron severamente las posibilidades reales de ejercer el poder de las instituciones públicas. El patrimonialismo y los caudillismos locales constituyeron la práctica política más extendida en Colombia, en tanto que la emergencia de organizaciones y movimientos sociales fue duramente sancionada por la persecución violenta y la represión sistemática. Acaso este dato pudiera ser interpretado como una de las claves para entender las dificultades en la construcción y articulación de coaliciones de carácter progresista por

oposición a las alianzas hegemónicas durante gran parte de las trayectorias históricas en aquel país.

iv) Sistema de protección social (tipologías)

Si bien es cierto que, en términos de la arquitectura de protección social, ninguno de los dos países rioplatenses alcanzaron el estatus del estado de bienestar keynesiano, la configuración de una estructura de cobertura temprana de la seguridad social, la conformación de dispositivos institucionalizados de protección y la amplia cobertura de riesgos sociales, otorgaron un carácter de estado social más o menos robusto, estratificado y de tipo estatal proteccionista (Martínez, 2008; Filgueira, 2006). Sin embargo, Colombia se clasifica e incluye, en casi todos los ensayos tipológicos, en otro grupo o conglomerado, más cercano a otros países como Venezuela o Ecuador y, en consecuencia, muy distante de Argentina y Uruguay.

> Y si Filgueira, siguiendo a Esping-Andersen, combina el análisis de la magnitud de la inversión pública social con el de los criterios de acceso a dicha inversión, Evelyne Huber y John Stephen (2005) analizan cobertura, gasto, y asignación de la inversión social. El resultado es la identificación de cuatro conglomerados de países con grados descendientes de cobertura y esfuerzo fiscal: primero, Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica; segundo, Brasil y México; tercero, Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela; cuarto, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Huber y Stephen argumentan que las políticas sociales del primer grupo pueden ser consideradas exitosas, pero las del resto no. Y esta tipología, junto con la de Filgueira, aclara rasgos básicos de los cuatro países que nos interesan en este trabajo (Martínez, 2008: 9).

El carácter pronunciado de informalidad del mercado de empleo coloca justamente a Colombia en posición claramente desventajosa, en la medida que más del 55 % de su población económicamente activa se desempeña en la informalidad o precariedad laboral e imposibilitada –en consecuencia– de acceder a los diversos dispositivos asociados al trabajo formal. En cambio, tanto Argentina como Uruguay mantuvieron unos niveles comparativamente bajos respecto al resto de la región latinoamericana, logrando una incorporación al régimen de seguridad social (jubilaciones y pensiones) de un porcentaje promedio superior al

60 % de los trabajadores. Con relación a esta dimensión de los seguros sociales, Mesa Lago (1985) distingue tres grupos o tipos que se diferencian por la configuración y estructuración de la seguridad social, colocando a Uruguay y Argentina en el tipo "pionero-alto", de acuerdo las variables de cobertura, expansión y accesibilidad, mientras que Colombia se ubica en el grupo "intermedio". Por otra parte, al considerar la propuesta de tipología de Filgueira (2005), también se confirma la proximidad de ambos países rioplatenses y su distancia con respecto a Colombia, los dos primeros casos se ubican en la categoría de regímenes universalistas-estratificados, en tanto que Colombia estaría más cercano al régimen dual. Desde una perspectiva de los conglomerados definidos por Martínez, Colombia se ubica entre los regímenes informal-familiarista, en la medida que buena parte de su población depende "solo de los arreglos familiares y comunitarios, en el marco de los mercados laborales y de las políticas públicas excluyentes" para acceder al bienestar (2008: 116), en tanto que Argentina se identifica como régimen estatal-productivista y "el carácter "productivista" alude a una búsqueda del Estado por ser funcional a las demandas del mercado y, en todo caso, por compensar sus deficiencias" (115); finalmente Uruguay se destaca como régimen estatal-proteccionista, caracterizado por un "Estado menos reformado o reformado de maneras más heterodoxas, y que mantiene vigente, rasgos intervencionistas propios del modelo de sustitución de importaciones" (116).

Capítulo IV. Estado de Bienestar; regímenes y matrices de bienestar

El capítulo presenta en forma sucinta las diversas conceptualizaciones acerca del bienestar, entendido como *welfare,*[14] así como las formas que fue adquiriendo en sus orígenes en tanto Estado de Bienestar (producto sociohistórico en Europa de la posguerra); asimismo se plantea una revisión desde las diferentes perspectivas teóricas y disciplinares, las categorías aplicadas en América Latina y las discusiones más recientes acerca de los regímenes y matrices de bienestar. La desagregación de los conceptos que aquí se desarrollan se efectúa con fines analíticos, asumiendo desde luego que, la interrelación entre bienestar, Estado de Bienestar y régimen de bienestar es intrínseca al estudio de las respuestas que cualquier sociedad se da para atender las manifestaciones de la cuestión social. En primer lugar, debe distinguirse la noción de *estado de* bienestar (*well-being*), del concepto de Estado de Bienestar (*Welfare State*). Y no es un mero juego de palabras. "A person's welfare is his or her health and happiness" (Cambridge Dictionary), sugiere una doble dimensión; objetiva al referirse a la salud y subjetiva asociada a la felicidad. Desde luego, la condición de felicidad no remite exclusivamente a la materialidad de los satisfactores que la hagan posible o realizable, sino, sobre todo, a la percepción que los individuos tengan de los mismos y su valor agregado en la consecución del máximo bienestar posible. La sensación de plenitud también se vincula a la idea de "ser feliz", en un momento determinado (dependiendo del ciclo vital y las biografías singulares) y circunscripto a un espacio (coordenadas témporo-espaciales) o también a un estado más o menos permanente en el cual el individuo siente que su vida discurre según sus propias expectativas o

14 Según el Dictionary Cambridge: "receiving financial help from the state because you are poor or have not been employed for a long time" o "A person's welfare is his or her health and happiness".

deseos. Ahora bien, aquel *estado de bienestar* individual necesita de condiciones objetivas que lo hagan posible o, al menos, le provea las posibilidades de realizarlo. Otras miradas resaltan el manejo de la incertidumbre ante los diversos riesgos sociales (según el ciclo vital o la inserción en la división social del trabajo), siendo el bienestar la capacidad de manejarlos.

> Necesitar cuidados y darlos, nacer y envejecer, perder capacidades o ganarlas, son los binomios que nos interesan: la incertidumbre y su respuesta, es decir, el manejo de los riesgos. Esto es lo que acá llamaremos bienestar, entendido como una capacidad (Martínez, 2008: 4).

Así, aquellas condiciones materiales y objetivables –dejando claro está los requisitos del punto de vista relacional y afectivo que son asimismo imprescindibles– son provistas por cuatro fuentes de producción de bienestar: la familia, la comunidad, el mercado y el Estado. En este sentido, de la combinación o articulación entre estas cuatro fuentes se configuran diversos tipos de regímenes de bienestar. Particularmente, al Estado de Bienestar se lo caracteriza como un conjunto de instituciones y normas que regulan la provisión de las condiciones de bienestar a los individuos.

Estado de Bienestar

Las respuestas desde la institucionalidad estatal intentaron siempre cubrir las necesidades de la población, aunque con fundamentos y alcances muy diferentes. Los orígenes pueden rastrearse en el tiempo, para ubicar en la iniciativa decimonónica de Otto Van Bismarck (1880) el surgimiento de los primeros sistemas de protección social,[15] aun teniendo en cuenta otras tesis que colocan a Dinamarca e Irlanda a la vanguardia en el desarrollo de los Estados de Bienestar (Segura-Ubiergo citando a Lindert, 2007).

15 La implementación de un sistema parcial de seguros sociales –desde la óptica reformista conservadora– para determinados funcionarios, tuvo efectos en términos de estratificación social, constituyendo el antecedente y origen del modelo corporatista-estatal que inspirara décadas más tarde su réplica en varios países de la Europa continental (Esping-Andersen, 1993: 44).

Diversos abordajes teóricos han explicado el origen, las trayectorias y las características de los estados de bienestar; tanto desde la perspectiva económica, identificándolo como el resultado del proceso de industrialización capitalista, como desde la tradición del análisis de clases sociales y el enfoque estado-céntrico (Segura-Ubiergo, 2007). Uno de los mojones a destacar refiere a la implantación de un modelo universalista de los servicios de salud, como lo fue en Gran Bretaña (1948), en tiempos de Beveridge. Por otra parte, el papel de los actores sociales, particularmente el del movimiento sindical ha sido tempranamente retratado en numerosas investigaciones en Europa (Lipset y Rokkan, 1967; Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1999; Huber y Stephens, 2001) y América Latina (Huber, 1998). Los clivajes fundamentales de dichas teorías se expresan en el relacionamiento conflictivo entre el capital y el trabajo, más precisamente entre las corporaciones empresariales y las organizaciones obreras. En esta dirección se infiere que, la articulación entre partidos socialdemócratas y de izquierda con el movimiento sindical (Esping-Andersen, 1993), ha permitido avanzar en la expansión de la cobertura de la seguridad social y en legislaciones que fueron consagrando derechos laborales largamente reivindicados. Tomando como definición de base la de Segura-Ubiergo (2007), es posible analizar las variables sustantivas que interactúan para producir diferentes tipos o perfiles de Estado de Bienestar.

> Let us narrowly define the welfare state as a repertoire of state-led policies aimed at securing a minimum of welfare to its citizens –that is, protecting them against the risks of unemployment, sickness, maternity, and old age – and providing an adequate accumulation of human capital through public investments in health and education (1).

El foco en esta perspectiva está colocado preponderantemente en la construcción de un repertorio de dispositivos institucionalizados, de alta o baja cobertura, para dar cuenta de la robustez o debilidad de los estados confrontados a los problemas derivados de la cuestión social. En otras palabras, la magnitud de las capacidades públicas para responder a los

desafíos económicos y sociales, puede observarse de acuerdo a la "generosidad" del gasto social y su estructuración acorde a las necesidades y demandas de la ciudadanía. Y, aquellas capacidades estatales no emergen de la "buena voluntad" de las élites gobernantes, sino como resultado de las lógicas de intercambio, negociación y tramitación de los conflictos entre estas y los movimientos sociales. Tal como sugiere Segura-Ubiergo:

> Favorable economic conditions include economic development and protection from international market competition. Under these circumstances, only one political condition – democracy or left-labor power – was necessary to develop a welfare state (4).

Sin embargo, aún en circunstancias de contracción o de crisis económica, no siempre se registraron retrocesos significativos en los avances de los indicadores sociales, dependiendo de los recursos de poder disponibles y del perfil de los pactos distributivos.

Regímenes de bienestar

El foco de atención y análisis puesto en la diversidad de combinaciones resultantes entre las cuatro fuentes o vectores de producción de bienestar (familia, comunidad, mercado y Estado), dio lugar a la formulación de diversas tipologías que caracterizaron los regímenes de bienestar en Europa y Latinoamérica, asumiendo la definición básica y originaria de Esping-Andersen (1987).

> arreglos institucionales específicos adoptados por sociedades en su búsqueda de trabajo y bienestar. Una organización dada de las relaciones entre Estado y economía se asocia con una lógica particular de la política social. Los regímenes son definidos en términos de las relaciones entre el Estado y la economía (6-7).

La construcción de categorías relativas a los modos de articulación de los vectores de bienestar hunde sus antecedentes en el análisis de Titmus (1958), que identificó tres tipos básicos de regímenes; el *welfare*-residual, que implica una intervención del Estado cuando ni las familias, ni

el mercado ofrecen opciones de satisfacción de las necesidades básicas; el *welfare* remunerativo-industrial, que supone el despliegue de programas estatales segmentados y dirigidos a los trabajadores, el *welfare* institucional-redistributivo con una intencionalidad universalista (seguros sociales), más allá de la posición de los trabajadores en la estructura de producción capitalista.

Resulta importante anotar que el trazado de una tipología alude a construcciones teórico-ideales, dado que, una vez examinado los casos concretos, se identifican rasgos de diversos tipos y, por tanto, en algún grado, modelos híbridos que distan de ser tipos puros de regímenes de bienestar (Barba, 2005). De todos modos, el esfuerzo heurístico ilumina las variedades de respuestas, atención y abordaje de los riesgos sociales a los que la población (donde quiera que se encuentre) se debe enfrentar. En consecuencia, las tipologías –aun admitiendo la condición de relatividad– nos ilustran acerca de los rasgos prevalentes en los diferentes países, siempre que se tomen los recaudos en el sentido de incluir los matices y factores intervinientes que inhiban las connotaciones rígidas. Los ensayos de construcción tipológica en Latinoamérica se nutrieron de las primeras caracterizaciones de Esping-Andersen (1993), que definió tres tipos bien definidos; el modelo socialdemócrata o escandinavo, el anglosajón o liberal y el corporativo-continental, a partir de las tendencias de desmercantilización (*decommodification*) y estratificación social.

Es preciso señalar lo que se entiende por desmercantilización; siendo una variable sustantiva en prácticamente todos los ensayos tipológicos. En esta dirección Esping-Andersen lo expresa con claridad: "La desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado" (1993: 41). En otras palabras, al extraer determinados bienes y servicios públicos de las lógicas del mercado, el régimen de bienestar se encamina hacia su desmercantilización y,

dependiendo del grado en que esta tendencia se refleje, se alcanzará a garantizar de modo absoluto el ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía. Dicho criterio orientador de las políticas sociales opera bajo determinadas regulaciones y condiciones, en grados y amplitudes diferentes tales que permiten distinguirlos acorde a sus efectos concretos. De ese modo, las transferencias monetarias que exigen requisitos insalvables para que una persona sea tenida en cuenta (*mean test*), serán dispositivos desmercantilizados muy limitados (tanto por el monto ofrecido, como por el estigma que conllevan), mientras que los sistemas de seguridad social de amplia cobertura, también se adscriben a unas normas o exigencias específicas que condicionan la aplicación de los subsidios en función de la diversidad de contingencias.

La caracterización de los tipos de regímenes de bienestar (Esping-Andersen, 1993), en efecto, considera las dimensiones antes explicitadas, conforme la tendencia a desmercantilizar y subsecuentemente, el nivel de estratificación social resultante. A partir de estas variables el autor distingue un primer tipo o modelo de carácter liberal, cuyos ejes vertebradores parten de la premisa del otorgamiento de subsidios mínimos y seguros sociales modestos para aquellas personas que demostraran carencia efectiva de medios; mientras que paralelamente, el Estado incentiva el desarrollo en el mercado de sistemas privados de protección social. El segundo tipo de régimen de bienestar, anclado en el legado histórico del corporatismo-estatalista, consolidó un esquema sustentado en el estatus diferencial de los trabajadores, sobre todo o casi exclusivamente en función de su inserción en los mercados formales de empleo; siendo que, la preocupación puesta en los mercados como mecanismos proveedores de satisfactores no resultaba tan relevante como en el modelo liberal. El tercer tipo socialdemócrata, en los que "el principio del universalismo y la desmercantilización de los derechos sociales se han extendido también a las nuevas clase medidas" (48), se orienta a una igualación de los estándares más elevados, con expansión

de los servicios y bienes públicos (educación y salud), seguros sociales extendidos y generosos. Adicionalmente, se agrega un componente desfamiliarizador en la medida que el Estado se ocupa de brindar servicios de cuidado y protección a la infancia, así como a los adultos mayores, incentivando la incorporación temprana de las mujeres a los mercados de trabajo, de manera congruente y en sintonía con la política de pleno empleo como objetivo.

A principios de los ochenta Mesa-Lago (1985) aportaba su teorización desde una lógica secuencial y dinámica (grados de maduración de los sistemas de protección social) en la que visualizó tres tipos; el pionero, el intermedio y el tardío, en función de la expansión de los sistemas de seguridad social. Unos años más tarde, Filgueira (1998) ensayaba una propuesta de categorización en base a otras variables, consignando también tres modelos de bienestar; el universalismo estratificado, el dual y el excluyente. Los tipos ideales respondían al grado de cobertura de la seguridad social y de los servicios públicos (educación y salud), siendo amplios pero estratificados en el primer caso; en el segundo, de carácter estratificado, pero más segmentado y dejando a importantes sectores de la población por fuera de la cobertura y, el tercero de tipo excluyente, en el que, las familias sostienen la principal carga en la medida que los sistemas de protección social resultaban limitados, con sistemas elitistas en el campo de los seguros sociales y la salud.

Desde otro enfoque y retomando la noción de régimen de bienestar en tanto "son precisamente la constelación de prácticas, normas y discursos relativos al 'qué' y a 'quiénes' les corresponde la producción de dicho bienestar" (Martínez, 2008, citando a Esping-Andersen, 2002), la autora incorpora otras variables o dimensiones significativas para elaborar una tipología aplicable en América Latina. Martínez distingue tres ejes que orientan su estudio y le permiten en consecuencia establecer los nexos con las estructuras sociales de producción de bienestar, culminando con una tipología innovadora. Los ejes o dimensiones analizadas refieren en

primer lugar, al grado de mercantilización de la fuerza laboral, en segundo lugar, al grado de desmercantilización de los bienes y servicios públicos (alineada a la categoría original de Esping-Andersen) y, en tercer lugar, la dimensión vinculada al grado de desfamiliarización, esto es, el peso de los diversos grupos familiares en la satisfacción de las necesidades de sus integrantes. Particularmente en esta dimensión, se concentra desde la perspectiva de género, la cuestión del trabajo remunerado (participación de las mujeres en el mercado de empleo) y no remunerado (responsabilidades asumidas mayormente por las mujeres) en el ámbito doméstico. El resultado de modo sintético arroja un modelo estatal-productivista, otro de tipo estatal-proteccionista y finalmente el modelo informal-familiarista. Las variaciones entre países –en todos los estudios realizados– obviamente responden a un recorte diacrónico, no obstante, las regularidades y rasgos singulares de cada país persisten en períodos largos, a menos que se hubieran verificado transformaciones sustanciales y no apenas alteraciones menores de la pauta histórica (*path dependence*) de alguna de las dimensiones que definen los patrones de bienestar.

En este sentido, los cambios de orientación política que perfilaron el denominado ciclo progresista entre 2000 y 2015 sugieren modificaciones de impacto innegable en dirección a una mayor desmercantilización y universalización (reformas sociales en las arenas de salud, cuidados e infancia), particularmente en Argentina y Uruguay, revirtiendo las tendencias inversas de la década de los noventa. Sin embargo, la aceleración de las transformaciones de los mercados de trabajo, en buena medida debido a los avances tecnológicos, deja rápidamente obsoletas las capacidades y habilidades de vastos contingentes de trabajadores, al tiempo que el proceso de globalización internacional contrae y expande la demanda según ciclos económicos del capitalismo financiero, todo lo cual constituye un espacio de intercambios comerciales altamente volátil e incierto. Durante el ciclo progresista, resurgieron viejos debates a la luz

de nuevos escenarios regionales y mundiales, tal como lo planteado en capítulos precedentes. La reversión de algunos de los logros alcanzados durante el ciclo progresista puede explicarse por los impactos de la crisis de 2008, pero, sobre todo, por el cambio de gobiernos observado particularmente a partir del año 2015 en adelante, lo cual, de alguna manera abona la hipótesis propuesta.

Por otra parte, resulta relevante formular algunas precisiones relativas a la prosecución del bienestar asociadas a las diferentes vertientes o corrientes ideológicas. Partiendo del supuesto que todas las formaciones o partidos políticos proclaman su aspiración de obtener el bienestar para la sociedad a la cual orientan su discurso, es razonable sostener que dispusieron de estrategias e intervenciones a tales propósitos. De la lectura discursiva (declaración de principios, documentos programáticos y propuestas electorales) y la práctica gubernativa (ejercicio del poder estatal, diseño e implantación de políticas públicas, medidas e intervenciones en el campo social), se desprende la intencionalidad de todos los partidos y formaciones políticas en dirigir su acción hacia el logro del bienestar de la sociedad. Este punto de partida permite igualar las intencionalidades (asunto por demás subjetivo), de todos los actores políticos en su referencia al bienestar.

Asimismo, una mirada retrospectiva de las trayectorias recorridas en los países latinoamericanos, ilustra la complejidad de los regímenes de bienestar y sus impactos sociales. Gobiernos de cuño conservador y gobiernos de impronta progresista han desplegado a lo largo y ancho del continente, esfuerzos fiscales traducidos en políticas sociales y económicas. Sin embargo, los resultados o efectos en la ciudadanía han sido diversos, según la orientación que se hubiera asumido en función directa de las orientaciones ideológicas de las elites de gobierno. De lo cual se desprende que, la diferencia entre conservadores o progresistas, derechas o izquierdas no se ubica en la esfera o dimensión teórico-declarativa, sino sobre todo en la dimensión de las concreciones

plasmadas por el repertorio de acciones e intervenciones estatales. Precisamente, la exposición subsiguiente dará cuenta de las distancias fácticas bajo el supuesto *ex ante* de que todos anhelan y se manifiestan en favor de alcanzar el mayor bienestar general.

Matriz de bienestar emergente en Latinoamérica

En función de las definiciones precedentes, cabe consignar brevemente, los rasgos característicos que fueron preformando –durante la primera década del siglo XXI– una matriz de bienestar cualitativamente diferente y –en cierto modo– tendiente a la creciente universalización de bienes y servicios, así como a la expansión de transferencias monetarias. En este sentido, algunas variables distinguen los abordajes de política pública entre las izquierdas y las derechas en el gobierno. Aun cuando se reconoce que todos los gobiernos producen *welfare*, es plausible establecer las distinciones que se detallan a continuación.

a) Regulación o desregulación de los mercados

Hemos argumentado en el sentido de distinguir los gobiernos de izquierda respecto a los de derecha, examinando la práctica de la gestión pública y, concomitantemente, el diseño y aplicación de las políticas públicas. Así es posible caracterizar como de izquierda a aquellos que tienden a regular o "controlar" los mercados, muy particularmente los mercados de empleo. La regulación implica un tipo de intervención, cuya finalidad apunta precisamente a condicionar (y en algunas circunstancias, determinar), la dinámica de las relaciones entre los principales factores que operan en el mercado de trabajo. El ejemplo paradigmático (pero ciertamente no es el único) lo constituye la instauración (obligatoria) de ámbitos institucionalizados de negociación colectiva que convoca a los representantes del capital (cámaras empresariales) y a los del trabajo (federaciones o sindicatos), a efectos de obtener acuerdos en torno a la fijación de las pautas salariales, de las condiciones laborales, conciliación de conflictos, acuerdos de cumplimento de las normativas o convenios

internacionales, e incluso discusiones y búsqueda de consensos relativos a la productividad. Sin duda, la negociación tripartita –puesto que el Estado se erige como árbitro– ha resultado un instrumento de impacto innegable, en tanto los datos empíricos corroboran su eficacia. La mejora de las retribuciones salariales, así como el respeto de las normas y convenios, ha demostrado sin dudas que, habida cuenta que los actores sociales expresan diferentes y contradictorios intereses (en algún punto irreconciliables), el mecanismo de la negociación colectiva ha sido exitoso en función de los objetivos y aspiraciones de mejora de los ingresos de la clase trabajadora, al mismo tiempo que garantiza las ganancias de las empresas.

Por otra parte, no es solo el mercado laboral el único regulado. También pueden observarse intervenciones del Estado en la regulación de los precios de los bienes y servicios. Por ejemplo, la Ley Orgánica de Regulación y Control de Poder de Mercado que entró en vigencia en Ecuador en octubre de 2011, tenía la pretensión del gobierno de Correa, de controlar y ejercer el poder disuasivo, o persuasivo en otros casos sobre las empresas privadas. Algo muy similar, tal vez con mayor intensidad, ha sido la impronta del intervencionismo estatal en Venezuela, siendo la implantación de los MERCAL un ejemplo emblemático.

> El Estado, por otra parte, es un agente clave en dos aspectos adicionales que tienen impacto directo sobre la estructura de oportunidades: en tanto regulador por excelencia de las otras dos esferas —mercado y sociedad— y por su rol vinculante entre las mismas (Filgueira, 1999: 13).

Además, los gobiernos de derecha han sido reacios a la regulación de los mercados, apostando –en tanto estrategia de amplio espectro– al libre juego de la oferta y la demanda, en otras palabras, invocando la tan mentada "mano invisible" que, de modo natural, asignaría eficientemente los recursos y nos acercaría a los puntos óptimos o de equilibrio. La derecha desconfía de las regulaciones –sobre todo de los mercados de empleo– mientras que la izquierda opta decididamente por la regulación por considerar que las fuerzas en pugna son desiguales y asimétricas. No

es raro identificar decisiones de los gobiernos de izquierda que ante situaciones de "punto muerto" o para destrabar la negociación se inclina a favor del trabajo, es decir el factor más débil. Los ejemplos más paradigmáticos han sido el caso argentino durante casi todo el período kirchnerista (2003-2015) y el uruguayo (2005-2020).

Conviene traer a colación los aportes de Polanyi (1944, 2016) enfocado en el concepto de autorregulación de los mercados, que dicho autor considera una falacia y refutada por la evidencia en la evolución del capitalismo temprano. La dicotomía entre la esfera económica y la política –sostiene Polanyi– supone o da lugar a la idea del mercado autorregulado, lo que sin embargo no resulta plausible en la medida que la propia sociedad hubo de defenderse del supuesto libre juego de oferta y demanda, amén del papel fundamental del Estado en producir el propio mercado. Tal y como sostiene Kari Polanyi.

El mercado autorregulado es, como Polanyi demostró, un ideal inalcanzable en tensión con el desastre social y ecológico, y con las instituciones sociales que constriñen y regulan el mercado y los bienes públicos que son proporcionados por el Estado, cuyas operaciones fiscales también financian más o menos medidas detalladamente redistributivas (2014).

Cabe también otra perspectiva, la anotada por Reich (2015), al argumentar en el sentido de la re-regulación más a favor del gran capital y menos en favor de la tan proclamada "libertad de mercado", siendo igual el efecto, que descarga los costos de la maximización de la ganancia en los trabajadores y ciudadanos. En sus reflexiones devenidas de su propia experiencia como secretario de Trabajo durante la administración de Clinton (1993-1997), nos ofrece los elementos cruciales que explican el comportamiento de los intercambios comerciales a partir de las modificaciones del marco normativo generadas por las grandes corporaciones del capital. Nuevamente, un mercado autorregulado aparece como *in extremis* una utopía, jamás alcanzada.

> Se suponía que los mercados libres debían impulsar las sociedades libres, pero la realidad es que la economía globalizada y sobrealimentada de hoy está socavando el poder de la gente en las democracias de todo el planeta. Bienvenidos a un mundo en el que los resultados importan más que el bien común y el gobierno se deja dominar por la gran empresa (Reich, 2007 en www.esglobal.org).

b) Desmercantilización o mercantilización de bienes y servicios

Otra variable significativa proviene de las medidas o políticas públicas que los gobiernos asumen en torno a determinados servicios sociales. Aunque pareciera contradictorio hasta cierto punto con lo anteriormente explicado, la desmercantilización no supone desconocer el papel del mercado en la provisión de los satisfactores que la población requiere para cubrir las múltiples necesidades. Ello ha implicado, precisamente por reconocer sus limitaciones en su papel de proveedor, que el Estado deba facilitar aquellos satisfactores, desanclándolos de las exigencias o requisitos del mercado. Un subsistema de salud, por ejemplo, que oferte asistencia sanitaria gratuitamente a la población de escasos recursos, tiende a desmercantilizar el sistema de protección social; aun cuando en el caso uruguayo mantenga un rasgo corporativo. Un sistema de cuidados, que otorga subsidios a aquellos que no puedan pagar altos precios para cubrir dicha necesidad, implica también introducir el efecto desmercantilizador en el sistema. Y en este sentido, la izquierda ha sido más proclive a desmercantilizar el bienestar que lo que ha sido la derecha.

Desmercantilización aparece como un concepto central en esta discusión. Esping Andersen (2000: 64), sobre nociones desarrolladas por Polanyi (1944) y Offe (1990), indica que tal concepto:

> aspira a captar el grado en que los Estados del bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar unos derechos independientes de la participación en el mercado. Es una manera de especificar la noción de derechos de ciudadanía social de Marshall (64).

Adelantado (1999: 143), completa la definición: "la desmercantilización se podría entender como el conjunto de restricciones económicas,

políticas y culturales (incluidas las de carácter ético) que limitan la entrada de bienes en la esfera mercantil, o intervenciones que extraen relaciones sociales de la misma". Es decir, se trata de la extracción de una relación social del circuito mercantil y su adscripción a la regulación estatal (Arcidiácono y Gamallo, 2009).

Otro aporte en la misma dirección es señalado por Martínez, cuando afirma que:

> Cuanto más dependen las personas de sus ingresos, más desigual es su acceso a bienes y servicios, dado que la distribución del ingreso es, por definición, piramidal. La forma concreta que asume la pirámide depende de las características de la producción y del mercado de trabajo, aunque también del papel regulador del Estado (2008: 40).

Ejemplos de una estrategia desmercantilizadora son los programas de Transferencia Condicionada, que han caracterizado la gran mayoría de las políticas asistenciales en la región, aunque debe reconocerse que también los gobiernos de derecha lo han asumido como parte del menú de opciones para el combate de la pobreza. El Sistema Nacional de Cuidados o el nuevo régimen de asignaciones familiares en Uruguay también son ejemplos de este enfoque desmercantilizador; del mismo modo, las reformas en los sistemas de salud y educación en Brasil, las Misiones en Venezuela o los Bonos de Subsidio para madres con hijos en Bolivia (Juancito Pinto y Juana de Azurduy), ilustran acerca de los mecanismos que intentan desanclar la provisión de servicios del mercado.

c) Sistema tributario, progresivo o regresivo

La izquierda ha abordado reformas fiscales más redistributivas que la derecha (aun cuando se puedan distinguir importantes matices entre las derechas neoliberales y las derechas más clásicamente liberales). No obstante, y en virtud de las limitaciones estructurales, *verbi gracia* el espacio fiscal disponible, o por la tibieza de las reformas propiamente realizadas, las reformas del esquema tributario no han tenido un significativo impacto distributivo, salvo algunas pocas excepciones regionales. Una vez más, los ejemplos de Uruguay y Argentina son

ilustrativos. El primer caso por la reforma tributaria del año 2008 en la que se implanta el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF), junto con una modesta reducción del impuesto al valor agregado (IVA), que es básicamente un impuesto al consumo final. En el segundo caso, es el decreto 125 de 2008, que intentó imponer un aumento de las retenciones por exportación de la soja, aunque fracasado, que ejemplifica la política de redistribuir las cargas fiscales en los diferentes sectores sociales. De todos modos y en términos generales, los esquemas impositivos en la región se caracterizan por ser aún muy regresivos, con escasa capacidad redistributiva a favor de un mejor reparto de la riqueza generada socialmente.

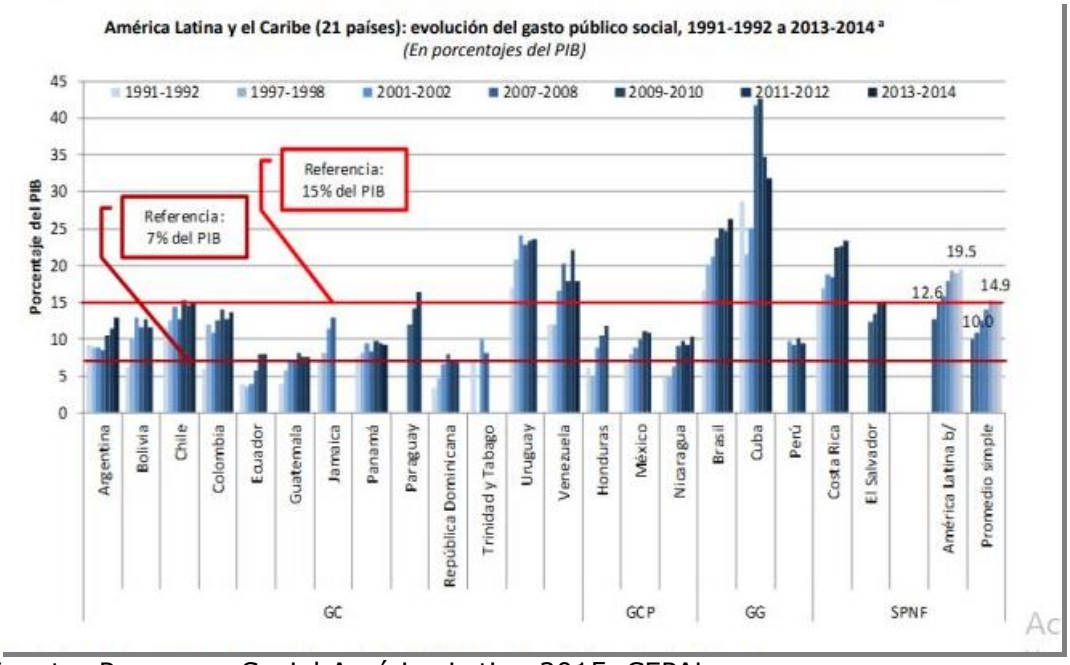
d) Comportamiento del gasto social

La inversión social en educación, salud, vivienda, trabajo y protección social ha sido históricamente muy baja. No obstante, sobre los años 2009 y 2010 se registraron incrementos significativos y –sobre todo– con un comportamiento anticíclico. Las diferencias son notorias entre los países que conforman el bloque Mercosur respecto al resto de América Latina. El incremento del gasto público social (GPS), asumido como inversión social ha sido un dato relevante, si observamos que en América Latina el porcentaje destinado al gasto social se ubicaba en el 12,21 % del PBI en 1990-91, para el año 2007-2008 aquel trepaba al 18 % como promedio general y superaba el 20 % en el Mercosur. Esto se explica en buena medida por el incremento en el sector salud y en educación y por el aumento relativo de la seguridad social. Aun cuando el GPS mantuvo globalmente un carácter procíclico,[16] la mayoría de las naciones desarrollaron una política de expansión del gasto en coyunturas de contracción económica mediante transferencias, subsidios y estímulos al

16 De todos modos, cabe subrayar tal y como lo señalaba la CEPAL, que la crisis mundial desatada en el año 2008 fue absorbida por las economías nacionales en virtud de haber aplicado políticas contracíclicas, lo que "permitió" moderar la profundidad y la duración de su impacto (CEPAL, 2010). "De hecho, varias de las medidas de política de mercado de trabajo adoptados fueron el vehículo para que el mayor gasto fiscal llegara a la mayor medida posible a las personas, reflejando una preocupación por la igualdad" (CEPAL, 2010).

empleo. Al examinar la evolución del gasto público social en la región es destacable el incremento registrado en pocos países en el período 2000-2015 tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico de la CEPAL (2015).

Gráfico 1. La prioridad del gasto social ha aumentado en los últimos 20 años, pero persiste gran heterogeneidad entre países



Fuente: Panorama Social América Latina 2015, CEPAL.

e) Papel del Estado en la provisión de bienestar

La nacionalización de los principales recursos naturales y su concomitante explotación en manos del Estado ha sido la nota distintiva en Argentina (2006, 2009, 2012), Bolivia (2006, 2012), Venezuela (2007, 2008, 2009). Estas decisiones políticas han mejorado en cierto sentido la capacidad fiscal de los estados y posibilitando un efecto redistributivo de singular importancia, siendo el caso más evidente la implantación del impuesto a los hidrocarburos (IDH) en Bolivia, cuya afectación presupuestaria estuvo asignada a la financiación de los programas de transferencias monetarias condicionadas de focalización indirecta (Bono Juancito Pinto y Juana de Azurduy). Por otra parte, la nacionalización alcanzó en el caso argentino al sistema de la seguridad social (administradoras de jubilaciones y

pensiones), al restaurar el sistema histórico en lugar del mixto vigente hasta el año 2008.

i) Tipo de intervenciones estatales

La intervención estatal es directa cuando genera prestaciones económicas (transferencias monetarias en cualquiera de las modalidades), servicios sociales públicos (en educación y salud), o facilita el acceso mediante cupones o *vouchers* (alimentación), tal que el grado de desmercantilización contribuye de modo significativo al ejercicio de los derechos sociales básicos. La intervención estatal es indirecta cuando regula los mercados (de empleo, de precios de bienes y servicios), establece incentivos o estímulos a la producción, o incluso cuando impone sanciones o restricciones específicas para la provisión de servicios públicos en régimen de competencia imperfecta.

ii) Naturaleza de las intervenciones

La intervención estatal, asimismo, asume modalidades diversas según los objetivos buscados, de este modo, la naturaleza de la misma reviste un carácter regulatorio, de arbitraje entre agentes privados (definiendo las normas de competencia), o se constituye en el principal o único proveedor (monopolio) de bienes o servicios públicos. Por ejemplo, en Uruguay la atención de la educación preescolar es asumida por instituciones estatales (subsistema público) o bajo el régimen de tercerizaciones (Plan CAIF), contratando organizaciones sin fines de lucro para la disposición de la educación en el tramo etario de 2 a 5 años, coexistiendo con la provisión privada directa por parte de las instituciones educativas reguladas y habilitadas a tales efectos.

iii) Intensidad de las intervenciones

La intervención estatal puede asumir un carácter residual o global; en otras palabras, pudiendo ser intensa su acción en determinadas circunstancias o coyunturas o relativamente débil según las capacidades o intenciones que vienen definidas por las prioridades políticas. Dicha intensidad puede observarse e incluso medirse en base a determinados

indicadores, entre otros, la aplicación de recursos fiscales, o dicho con precisión, la intensidad de las intervenciones estatales se expresa en el esfuerzo fiscal (porcentaje del gasto público destinado a mitigar problemas sociales o atender demandas que el mercado no resuelve).

iv) Cobertura de la protección social

Mientras que, durante la década de los noventa el modelo era caracterizado por ser liberal-residual y deslocalizado (Barba, 2005), asumiendo las políticas sociales un enfoque fuertemente focalizado en los segmentos más pobres de la población, el cambio de orientaciones en los primeros años del siglo XXI en un conjunto importante de países, apelaba a un enfoque menos compensatorio y más universalista. Por esta razón, entre otras, la cobertura de la protección social mediante diversos dispositivos, se expandió y logró una masificación de los programas y planes que apuntaban a brindar una batería de satisfactores para responder a las necesidades básicas insatisfechas.

f) Participación social institucionalizada o informal

La participación social puede ser funcionalizada y acoplarse acríticamente a los designios y decisiones de las élites de gobierno (sean estas de derecha o de izquierda), o, por el contrario, asumir un estatuto autónomo. Durante los primeros quince años se pudo observar diversidad de abordajes y arreglos institucionales en torno a la incorporación de la ciudadanía y particularmente a las organizaciones sociales en la región. Por un lado, la implementación de políticas públicas más o menos concertadas con los principales actores o movimientos sociales adquirió un formato más recostado al pacto social, por otro, la participación social fue vehiculizada a través de ámbitos informales o formales. La izquierda en el gobierno ha estado más proclive a abrir ciertos canales de participación en el diseño, instrumentación o gestión de planes, programas y proyectos de amplio alcance.

La creación de la Conalcam en 2007, Coordinadora Nacional para el Cambio en Bolivia es un ejemplo de participación institucionalizada,

aunque no revistió –en un primer momento– un carácter formal jurídico específico. En ancas de la descentralización, en Uruguay se generaron consejos sociales a nivel local para dar cabida a las propuestas, preocupaciones y controles de la sociedad civil en el campo de las políticas sociales y territoriales (Bentancur y Busquets, 2016). En Brasil, por otra parte, los centros de Referencia Social desplegados en casi todos los municipios, cuentan con un andarivel de consulta con relación a los programas sociales. En Venezuela, más allá de lo controversial que pueda ser, los *círculos bolivarianos* surgieron en razón de la necesidad de defender el proceso de transformaciones, así como dar cabida a una participación popular de aquellos que hasta entonces no disponían de canales reconocidos. Por lo general, desde gobiernos conservadores, la participación social ha sido cuando menos descuidada o poco jerarquizada, o adjudicándole a las organizaciones sociales un papel de meros ejecutores o acompañantes de políticas decididas en gabinetes de expertos. Lejos incluso de acordar estrategias más o menos consensuadas, la derecha en el poder más bien ha sido reacia o refractaria a cualquier tipo de *intromisión* de organizaciones sociales en la definición de las políticas públicas.

PARTE II

Capítulo I. Contextualización histórica: la región en los albores del siglo XXI, economía, sociedad y política

Las secuelas del paradigma neoliberal de los noventa

En los albores del siglo XXI Latinoamérica exhibió la fatiga y en algunas naciones, el agotamiento de un paradigma de bienestar fundado en la tesis minimalista del Estado, la implantación de reformas pro mercado, la descentralización de servicios públicos y la hiperfocalización en el combate a la pobreza e indigencia. Junto con un conjunto de recomendaciones emanadas del denominado Consenso de Washington, focalizadas –sobre todo– en el manejo de las variables macroeconómicas, en el papel de las empresas públicas, desregulación del mercado laboral y en las políticas arancelarias, monetaria y fiscal, cobró mayor protagonismo el tercer sector, constituido por una miríada de organizaciones no gubernamentales entre cuyos objetivos diversos, figuraba en un escalón privilegiado, el propósito de contribuir al combate a la pobreza. Paralelamente, la acción social colectiva tendría algunos ejes recurrentes en la mayor parte del subcontinente, desde las movilizaciones callejeras hasta la confrontación directa en las rutas; huelgas y ocupaciones de tierras, acampadas y marchas de protesta e incluso iniciativas plebiscitarias.

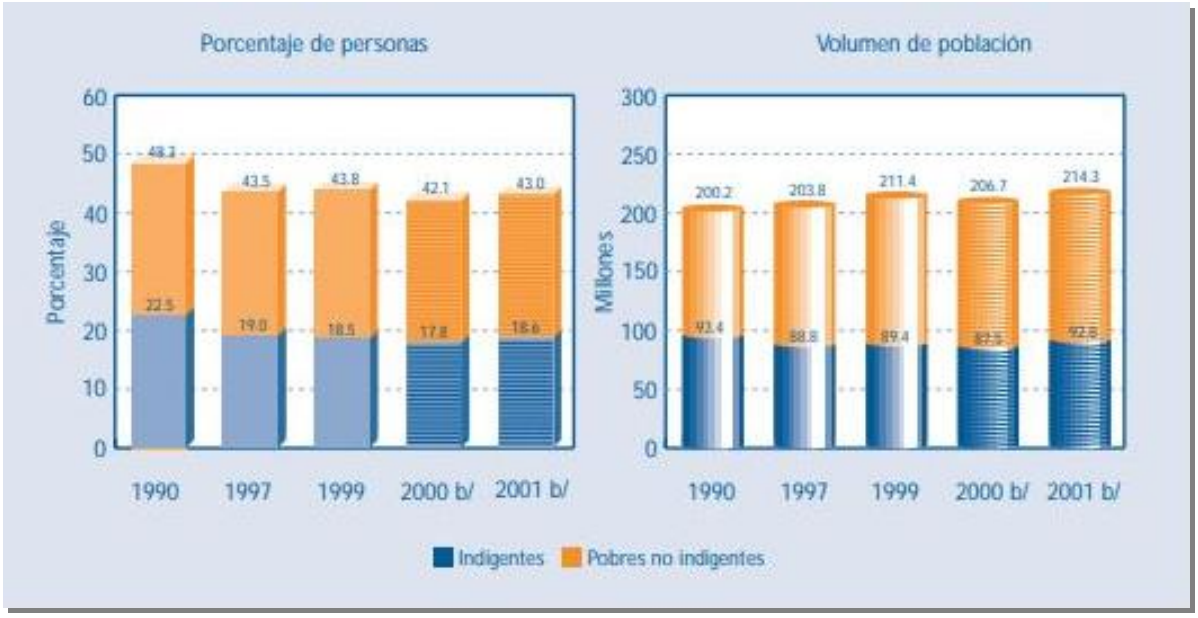
Si, como muchos autores han reportado (Filgueira, 2008; Barba, 2005), el paradigma neoliberal alcanzó en los noventa el pedestal hegemónico, sobre todo en respuesta a la interpelación de los modelos apoyados en la sustitución de importaciones, cuyo correlato se expresó en el intento de producir un *welfare* universalista; el relativo fracaso de la estrategia intervencionista del Estado habilitó su impugnación *in totum*. Vale decir que, la imposición de la visión extrema del liberalismo en todas sus

facetas, económica, social y política, se sustentó en la crítica a las fallas de las visiones ortodoxas de mediados del siglo XX, de origen cepalino. Fue, durante los noventa que, el paradigma residual y deslocalizado (Barba, 2005) se caracterizó por la creciente pérdida de autonomía de los estados nacionales en el diseño y prefiguración de las políticas públicas, así como en su rasgo más distintivo, esto es, la subsidiariedad de las políticas sociales vis a vis las políticas económicas. Las consecuencias del nuevo enfoque en las estrategias domésticas fueron por demás elocuentes y perniciosas para las grandes mayorías populares; entre otras, la precarización laboral, la infantilización de la pobreza, la degradación de las condiciones de vida de los pueblos originarios y del campesinado. Los impactos sociales se visibilizaron mucho más fuertemente en las postrimerías del siglo pasado y en los albores del presente, coadyuvando o provocando una creciente inestabilidad política en varias naciones sudamericanas, entre otras, Argentina, Ecuador y Bolivia y poco tiempo después en Uruguay, sobre todo a partir de la crisis desatada en el año 2002. Las mutaciones en el mercado de trabajo en el período 1990-2001 son analizadas por Tókman (2007) bajo el lente de la aplicación a ultranza de las recomendaciones surgidas del Consenso de Washington.

> Dos de cada tres nuevos empleos generados durante ese período fueron en el sector informal. Aumentaron también los trabajadores sin contrato de trabajo y con contratos diferentes a los por tiempo indefinido. Alrededor de 2002, el 47 % de los asalariados no poseía contrato de trabajo y el 21 % de los que tenía contrato era bajo modalidades diferentes al tiempo indefinido (Tókman, 2007: 13).

Después de una tendencia marcadamente decreciente desde el inicio de la década, la pobreza y extrema pobreza, atenuadas por mejoras parciales y los efectos mitigatorios de las políticas asistencialistas, iniciaron su escalera ascendente. El siguiente gráfico ilustra la evolución de la región en su conjunto, desde 1990 hasta el inicio de la presente centuria.

Gráfico 2. Pobreza en América Latina 1990-2001



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a/ Estimación correspondiente a 19 países de la región. Las cifras sobre las secciones naranjas de las barras representan el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).
b/ Las cifras para 2000 y 2001 corresponden a una proyección.

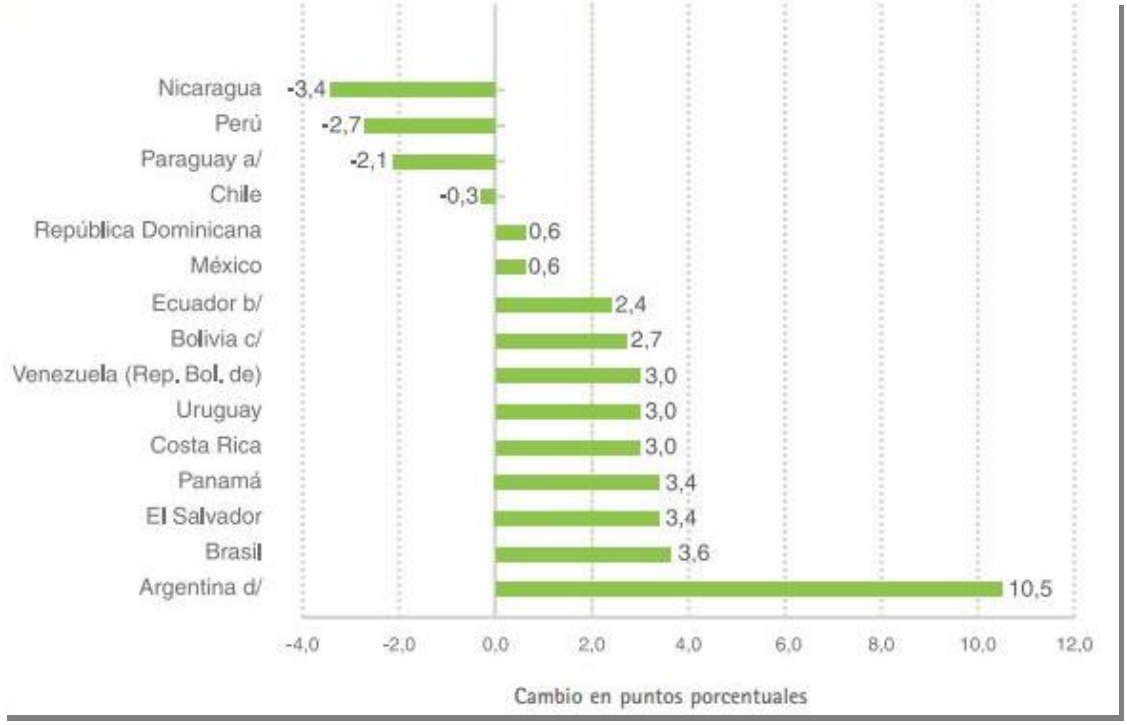
Aún más gravosa fue la tendencia si consideramos la proporción de los niños, niñas y adolescentes pobres que se acentuó mucho más que los otros segmentos etarios.

> desde comienzos de los años noventa a los inicios de la década actual se registró un aumento de la pobreza infantil en 13 de los 17 países latinoamericanos analizados. Entre aquellos que mostraron un incremento del porcentaje de niños pobres, cabe destacar a Argentina, Brasil, El Salvador, Panamá, Costa Rica, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela, donde la pobreza afectó a un 3 % o más de niños que a comienzos de los años noventa (CEPAL-Unicef, 2005: 6).

El gráfico siguiente es elocuente, dando cuenta de la distribución de los impactos de la pobreza por grupos de edad, marcando un aumento desde inicios de los noventa hasta los primeros años del siglo XXI, corroborando las observaciones de investigadores en términos de la infantilización de la pobreza como uno de las secuelas del modelo liberal-residual. De acuerdo al informe citado elaborado por la CEPAL y Unicef, los niños, niñas y

adolescentes en situación de pobreza alcanzaba la cifra de 110 millones en 1990 pasando a 114 millones en 1999.

Gráfico 3. América Latina, pobreza infantil

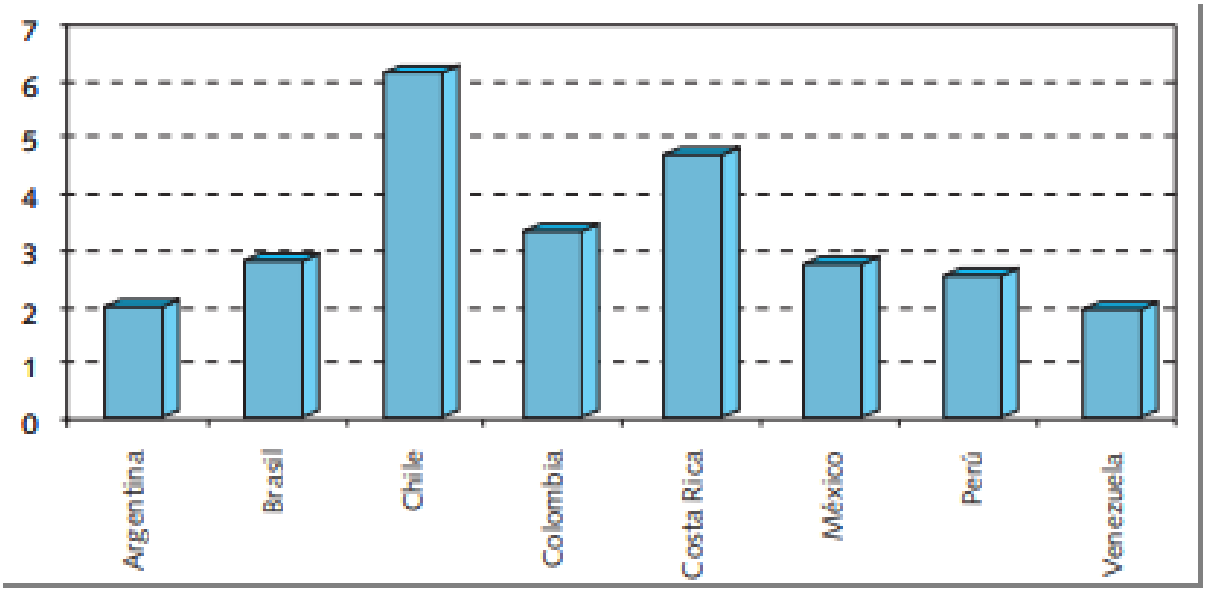


Fuente: CEPAL, UNICEF, 2005.

Por otra parte, resulta significativo y al mismo tiempo paradójico que, tras la cortina de la "teoría del derrame", la distribución de la riqueza fuera, al cabo de la década, peor que en sus comienzos. En efecto, al comparar las tasas de crecimiento económico con la brecha social, se constataron niveles medios y altos del PBI en el conjunto de la región, acompañados por un aumento del coeficiente de Gini (en tanto uno de los indicadores de medición de la desigualdad). El promedio general de la región ubicó la tasa de crecimiento por encima del 3 %, constatando variaciones importantes entre naciones, donde se destaca el caso chileno por encima del 6 %. No obstante, en comparación con la precedente "década perdida", el desempeño de las economías nacionales fue mejorando, con tasas de inflación razonablemente bajas. No obstante, al contrastar aquellas *performances* económicas con la redistribución efectiva del ingreso, se verificaron diferencias importantes.

La distribución del ingreso también muestra esa asociación con el ciclo, sin embargo, al igual que el desempleo, presenta una asimetría en la recuperación que se traduce en el mantenimiento de los altos niveles de concentración del ingreso que se registran en la región. Aun cuando, se observan avances en disminuir la pobreza, la capacidad de blindaje de los grupos de mayores ingresos ante las crisis, traslada a los grupos medios parte del costo del ajuste. Con ello, la desigualdad no disminuye y la heterogeneidad aumenta (Tókman, 2007: 14).

Gráfico 4. Tasa promedio del crecimiento del PBI 1985-2004



Fuente: Perry, 2005.

El gráfico siguiente da cuenta de una evolución creciente del coeficiente de Gini desde fines de los ochenta hasta la mitad de la década de los noventa, para frenarse, descender ligeramente y luego retomar la tendencia alcista, hasta alcanzar el pico más alto en coincidencia con las crisis desencadenadas a principios de 2000, sobre todo si consideramos a los países seleccionados para el presente análisis. En otras palabras, la "teoría" del goteo o derrame no se comprobó en los hechos; por el contrario, la evidencia empírica la cuestiona en la medida que verifica un reparto inequitativo de la riqueza generada y acumulada durante la última década del siglo pasado.

Gráfico 5. Desigualdad en América Latina



Fuente: Gasparini, Universidad de la Plata, Cedlas, 2019.

En síntesis, los noventa –a su término– impactaron negativamente en la mayoría de la región, sobre todo en términos de freno y progresivo aumento de la pobreza, incremento de la desigualdad social y precarización laboral. Las crisis desatadas en varias naciones a inicios del siglo XXI fueron, en este sentido, la consecuencia directa de unas políticas públicas inspiradas en un modelo ultraliberal, con fuerte énfasis en medidas mercantilizadoras, en la aplicación de un paquete de reformas sociales y en la desregulación y privatización de los activos públicos. En este escenario, la modificación del mapa político regional se explica en buena medida por la ausencia de respuestas de los gobiernos a las demandas y necesidades manifiestas por una acción colectiva que apeló a una gama variada del repertorio de la protesta social.

Crisis sistémica y crisis coyuntural del capitalismo periférico

La crisis del petróleo del año 1973 fue, tal vez, el mojón más visible y representativo de un proceso de decaimiento de las economías

capitalistas centrales, con fuerte impacto en las naciones –denominadas entonces– tercermundistas. Dicho de otro modo, la crisis del capitalismo central desembocó inevitablemente en la crisis del capitalismo periférico. El proceso de globalización se acelera –sobre todo– a partir de 1989, año en que se produce el colapso del sistema soviético, que sacude el equilibrio bipolar del sistema-mundo (Wallerstein, 1979), expandiendo notablemente el capitalismo a las regiones geográficas que se hallaban en la órbita comunista durante varias décadas del siglo XX. El mayor flujo de capitales trasnacionales, la flexibilización de los marcos regulatorios, la apertura de los mercados domésticos y la concomitante eliminación o reducción de las barreras arancelarias, sumado al incremento de la inversión extranjera en América Latina, afectaron los modos de producción, comercialización y distribución de los ingresos en toda la región. Las variadas crisis locales o circunscriptas a determinadas naciones o grupo de naciones, europeas, asiáticas o norteamericanas, impactaron severamente el conjunto del planeta en diferentes grados e intensidades, pero siempre con efectos en los mercados de trabajo y el reparto de la riqueza. La crisis de la deuda externa y concomitantemente, la imposición de un nuevo modelo de desarrollo en Latinoamérica, condujeron a una crisis de inusitadas consecuencias en las postrimerías del siglo pasado, precedida por un buen desempeño económico y una relativa estabilidad en términos de crecimiento del PBI.

Procesos políticos en la reconfiguración del orden democrático regional

Las turbulencias sociales, las crisis económicas y la inestabilidad política, no fueron fenómenos extraños o ajenos al devenir histórico del subcontinente americano desde la etapa de independencia y construcción de los estados nacionales. Sin entrar en el análisis pormenorizado de la intrincada y compleja trayectoria de las democracias liberales en la región, cabe resaltar que, los noventa desnudaron la crisis sistémica y las

crisis coyunturales del capitalismo periférico. La institucionalidad interpelada, el espacio de la política ocupado por actores sociales y la influencia de los centros de poder trasnacionales, confluyeron a la marisma generalizada en gran parte de Latinoamérica. El sistema de partidos aparentemente cristalizado desde el acuerdo de Punto Fijo en Venezuela, colapsó a fines de los noventa, desembocando en el triunfo del chavismo en 1999, entre tanto en Argentina se gestaba una de las mayores crisis socioeconómica y política que culminaría en el año 2001 con la defección del presidente De la Rúa. En Uruguay el desenlace demoraría un año más, con la eclosión de la mayor crisis financiera, social y política de los últimos veinte años.

El mapa político fue rediseñándose al influjo de las opciones de izquierda o progresistas que conquistaron la legitimidad ciudadana para alcanzar, a través de las reglas de juego democráticas, el control del aparato estatal en varias naciones de la región. Desde los triunfos de Hugo Chávez en Venezuela y Ricardo Lagos en Chile (1999), siguiendo con el de Luiz Ignacio *Lula* Da Silva en Brasil (2002), de Néstor Kirchner en Argentina (2003), de Tabaré Vázquez en Uruguay (2004), de Evo Morales en Bolivia (2005), de Rafael Correa en Ecuador (2006) y Fernando Lugo en Paraguay (2008), todas estas victorias tiñeron buena parte de Sudamérica con el color del progresismo. Este panorama político regional, abrió asimismo un espacio de mayor interacción y diálogo entre gobiernos ideológicos afines, convergiendo en la creación de una nueva institucionalidad de la integración regional tal y como se manifestó con el nacimiento de la Unión de las Naciones Sudamericanas (Unasur) en el año 2008 que entró en vigencia en 2011.

Si bien resulta fácilmente comprensible la coincidencia ideológica entre aquellos gobiernos; los matices y en determinadas circunstancias las distancias de interpretación y propuestas, se constituyeron en trabas efectivas en la perspectiva de profundización de los procesos de integración regional. No obstante, aquellas coincidencias en clave de

visiones macropolíticas estimularon las aproximaciones colaborativas entre gobiernos y fuerzas políticas progresistas, ofreciendo un marco idóneo para incursionar en procesos de reforma social y la consecuente modificación de las pautas de inclusión y bienestar. Los respaldos recíprocos entre los gobiernos afines se expresaron en apoyos económicos, profundización de los intercambios comerciales y articulación productiva con efectos tal vez más simbólicos que efectivos.

Sin duda, las luchas populares habrían incidido en el desenlace avistado en las postrimerías de la pasada centuria, toda vez que, el descreimiento en las élites políticas tradicionales, hubo de generar las condiciones subjetivas para la reacción en cadena en gran parte de la región. El fracaso del modelo ultraliberal, denominador común en prácticamente todas las naciones latinoamericanas, dejó su lastre signado por el incremento de la desigualdad, la pobreza, la agudización de la precariedad laboral y la desprotección social. Las ciudadanías quebraron –en algún sentido– la hegemonía de los partidos políticos históricamente dominantes, cuando no, el colapso y descomposición de los esquemas heredados del siglo pasado.

El espacio de confrontación pública, caracterizado por la turbulencia y efervescencia social, exhibió nuevas modalidades de resistencia y articulación multiactoral, permeando al sistema político. Más allá de las singularidades locales, ciertamente los movimientos sociales históricos y los nuevos lideraron la interpelación a los gobiernos que, durante los noventa, fueron responsabilizados por el deterioro de las condiciones y calidad de vida de millones de latinoamericanos. En casos extremos, aquella interpelación se extrapoló a toda la "clase política", cuya máxima expresión se presentó en la Argentina de los años 2001 y 2002 bajo la consigna "que se vayan todos"; sin embargo, luego del estertor de las élites en caída libre, sobrevino su reemplazo por la abanderada del movimiento nacional-popular refundando el peronismo. Mientras que, del otro lado del Río de la Plata se fraguaba la victoria por vez primera de la

izquierda, amasada mucho antes en la capital y urdida en el terreno de la movilización y la elaboración programática, sorteando escisiones y fracturas en los noventa. Por otra parte, en Colombia el conflicto armado marcaba la misma tónica de las décadas pasadas, en el marco de un bipartidismo interpelado desde los propios partidos tradicionales y con una dificultad de articulación popular en torno a proyectos alternativos.

Capítulo II. Sinopsis: Argentina, Uruguay y Colombia en los noventa

El significativo viraje de las orientaciones políticas y económicas a inicios del presente siglo en las naciones rioplatenses implicó –correlativamente– importantes cambios en el diseño de las políticas sociales. A su vez, varios de los movimientos sociales que protagonizaron la protesta social en la década precedente, transformaron su papel fuertemente contestatario, en un rol colaborativo en aras de una mayor eficacia en torno a sus demandas largamente desoídas por los gobiernos anteriores. Al respecto, conviene retrotraer brevemente la historia previa a la asunción del kirchnerismo y del Frente Amplio en Argentina y Uruguay respectivamente y el continuismo del bipartidismo tradicional en Colombia. La asunción del presidente Menem en el año 1989 en Argentina despertó la expectativa de la renovación del viejo peronismo, tras la finalización prematura del gobierno radical liderado por Alfonsín. A poco de iniciada la gestión menemista, se vislumbró el drástico cambio de rumbo de la política macroeconómica inspirada por el enfoque neoliberal, introduciendo giros radicales en el manejo de las principales variables (fiscal, monetaria, comercial) y las correspondientes privatizaciones, tributarias de aquella ortodoxia ultraliberal.

En Uruguay, la conquista electoral del Partido Nacional en 1990, hegemonizado por el herrerismo[17] (fracción más conservadora), implementó su programa con el apoyo condicionado y negociado de su histórico adversario, el Partido Colorado. Las reformas promercado, condujeron a varios intentos de privatizaciones (fuertemente resistidas por los movimientos sociales y la oposición de izquierda), reducción del proteccionismo y apertura comercial (en este período Uruguay se suma a

17 El herrerismo es una corriente política dentro del Partido Nacional, cuyo origen fundacional remonta a la década de los cuarenta bajo el liderazgo nacionalista de Luis Alberto de Herrera.

la construcción del bloque regional denominado Mercado Común del Sur, Mercosur), abandonando las prácticas de la negociación colectiva, minimizando o suspendiendo –*sine die*– la práctica de los Consejos de Salarios de larga data. Asimismo, en esta etapa y bajo el segundo mandato del presidente Sanguinetti,[18] se concreta la modificación del régimen de la seguridad social, desde la lógica privatizadora y la participación de las Administradoras de los Fondos de Previsión con carácter obligatorio para los trabajadores menores de 50 años. Dicho sistema mixto permanecería –aun con ajustes y reformas parciales– hasta la actualidad, a diferencia de lo sucedido en Argentina. El aperturismo comercial, el abandono de algunos subsidios y la firma de los tratados de integración con los países vecinos (Argentina, Brasil y Paraguay), dejaron como impacto al final de la década, aproximadamente unos 120.000 puestos menos de trabajo (sobre todo en algunos sectores de la industria), con la consecuente subida de las tasas de desempleo y precarización laboral. Se estima que, en 2003, más del 46,2 % de la población económicamente activa (INE, 2006), se hallaba en el sector informal, sin acceso al conjunto de dispositivos derivados del empleo formal. Si bien la pobreza siguió con su curva descendente, sobre el último año de los noventa se estancó y retomó una tendencia ascendente, prácticamente hasta el año 2004.

La eclosión de sendas crisis económico-financieras en Argentina y Uruguay en los albores del presente siglo impactó directamente en las condiciones y calidad de vida de vastos sectores sociales, condicionando fuertemente las respuestas públicas. Las políticas sociales de los noventa y más particularmente las direccionadas a los segmentos sociales más vulnerables se sostuvieron en un doble criterio; por un lado, se instrumentaron varios programas focalizados y por otro, se abrió la participación al denominado Tercer Sector. De este modo, se pudo apreciar la conceptualización de las políticas sociales en tanto subsidiarias

18 La reforma fue votada por el Partido Colorado y el Partido Nacional en 1995.

de las políticas económicas. Por otra parte, la desigualdad medida por el coeficiente de Gini en Uruguay, registró un incremento en todo el decenio de referencia, con una excepcional y puntual disminución en el año 1993 (Alves *et al.*, 2012). De hecho, la pendiente al alza de la desigualdad se correlacionó fuertemente con la evolución de los salarios medios reales en toda la etapa consignada, explicada –entre otras razones– por el abandono de la negociación colectiva emprendida por el gobierno herrerista.

En Argentina, a su vez, la crisis desencadenada por la política monetaria de convertibilidad, culminó con una crisis de carácter institucional, dejando al país al borde del caos y la parálisis de la gobernabilidad.

> Los tres pilares básicos del plan (reforma del Estado, desregulación y apertura externa), si bien permitieron generar un fuerte crecimiento del producto, con una acelerada modernización, también implicaron consecuencias fuertemente negativas sobre el empleo y la distribución del ingreso. Al endurecerse el crédito externo, agudizarse la restricción fiscal y el desequilibrio de la balanza de pagos y profundizarse el atraso cambiario el modelo de la Convertibilidad terminó en medio de una crítica situación económica y social que se expresó en los trágicos sucesos de fines de diciembre del año 2001 (Bergesio y Golovanesky, 2013: 446).

En efecto, la ortodoxia ensayada en Argentina dejó al final de la última década del siglo XX un tendal de pobreza, exclusión y altos niveles de desigualdad social, que desembocara en el relevo del peronismo en el gobierno. La alianza del Partido Unión Cívica Radical y un sector del progresismo independiente, condujo al presidente electo en 1999, De la Rúa al frente de la conducción del gobierno. Sin embargo, las medidas de contención de la crisis resultaron absolutamente insuficientes, sumergiendo al país en una profunda depresión con los resultados conocidos, que culminaron con la renuncia del vicepresidente Álvarez, decreto de "corralito", desfonde y colapso del sistema financiero, instauración del estado de sitio, manifestaciones masivas, saqueos y represión sangrienta. Finalmente, el 20 de diciembre de 2001 el presidente De la Rúa renunciaba y "huía" del caos en un helicóptero que

lo evacuaría de la Casa Rosada, dejando momentáneamente un vacío de poder, ocupado sucesivamente por cuatro presidentes de turno, cuya efímera permanencia en el más alto cargo del Poder Ejecutivo, ilustraba con elocuencia el grado de descomposición del sistema político y la incapacidad de reorientar una salida en el apogeo de la crisis más dramática que viviera Argentina en los albores del siglo XXI.

El último que completara el ciclo de la presidencia, el entonces senador peronista E. Duhalde, pudo sobrellevar el proceso que culminaría en las elecciones del año 2003, resultando triunfador (por poco más del 22 % de los votos) el candidato consensuado por varias agrupaciones del Partido Justicialista.

Entre tanto, en Colombia el ascenso de la derecha renovada tuvo a Uribe como su principal referente, que afianzó su liderazgo a fines de los noventa, década que se iniciara con la aprobación de la reforma constitucional del año 1991, introduciendo algunos cambios significativos en el sistema de partidos. La creciente expansión del gasto público fue acompañada por un incremento de la tasa inflacionaria al final de la década, profundización de la descentralización territorial con la correspondiente transferencia de recursos, fracasos sucesivos de los procesos de pacificación con algunos hiatos de disminución de la acción de las guerrillas y los grupos paramilitares, violencia sistemática dirigida especialmente hacia dirigentes sociales. El paquete de medidas instrumentadas desde los inicios, fiel a las recomendaciones del Consenso de Washington, implicó la liberalización comercial, privatizaciones, autonomía del Banco Central en el manejo monetario y desregulaciones; sin embargo, tales reformas no alcanzaron la profundidad –comparativamente– de las políticas aplicadas en otras naciones de la región (Echavarria, 2001).

Aun así, los niveles de informalidad del mercado de trabajo y la desigualdad estructural, la magnitud de la pobreza e indigencia, se agravaron con la crisis económica eclosionada a inicios del siglo XXI como

el corolario de la recesión económica y la caída del 4,3 % del PBI en 1999 (Echavarría, 2001).

> Con la Constitución de 1991 se inició un proceso de atomización de la representación política, asociado en parte a la crisis de credibilidad en los partidos tradicionales y a los incentivos de la Constitución a movimientos políticos o grupos de ciudadanos. Para muchos analistas, la Constitución de 1991 puede considerarse antipartido, por cuanto, al buscar estimular la participación ciudadana, terminó debilitando el sistema de partidos políticos (Vargas Velázquez, 2011: 123).

En este nuevo encuadre institucional, inaugurado con la reforma de la Carta Magna del 91, puede entenderse la emergencia de líderes con perfil *outsider*, entre los cuales precisamente se identifica Uribe, quien siendo parte integrante del Partido Liberal se mostraba como disidente y crítico de las prácticas tradicionales de los dos partidos históricos al punto de obtener su primera victoria electoral liderando el Partido Social de la Unidad (Partido de la U) en el año 2002.

Capítulo III. Acción social colectiva. Movimientos sociales en la escena pública

Al considerar la formación de coaliciones distributivas como factor explicativo de las transformaciones acaecidas en el período seleccionado, necesariamente debo explicitar el tipo, y con más exactitud, los componentes (sociales y políticos) que confluyeron estratégicamente en aquellas, sobre todo, en contextos políticos emergentes de sendas crisis (Argentina y Uruguay). A su vez, la participación de los movimientos sociales en la emergencia de coaliciones distributivas –particularmente en Argentina y Uruguay– se explica y enmarca en una acción social colectiva destacada en la primera década del siglo XXI. Paralelamente, resulta fundamental advertir los itinerarios de los movimientos sociales involucrados, a modo de antecedente inmediatamente previo a la eclosión de las crisis de principios del siglo XXI. Los movimientos sociales que protagonizaron la protesta social en los noventa fueron, en Uruguay, principalmente el movimiento obrero, el movimiento cooperativo (sobre todo el ala más combativa) y el movimiento estudiantil (básicamente el nucleado en torno a la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay, FEUU), así como la articulación de los jubilados y pensionistas nucleados en la Organización de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (Onajpu). Junto a dichos movimientos históricos se expresaron también, organizaciones territoriales (Movide, Movimiento Pro Vivienda Decorosa) y vecinales, defensoras de los derechos humanos (Madres y Familiares de Detenidos y Desaparecidos), incipientes agrupaciones del movimiento feminista (Plenario de Mujeres del Uruguay-Plemuu, Coordinadora de Mujeres, Unión de Mujeres Uruguayas, Espacio Feminista, etc.), organizaciones ambientalistas y agremiaciones de micro y pequeños empresarios (Asociación de Micro y Pequeña Empresa, Anmype). La heterogeneidad y amplitud de los movimientos sociales fue

condensándose en torno a determinadas plataformas de lucha y reivindicaciones, entre ellas, las que se destacan la oposición a las iniciativas de privatización de las empresas públicas (1992), así como el freno a la desmonopolización de Ancap a comienzos del presente siglo (2003).

En prácticamente todas las iniciativas de consulta popular, se advierte la coincidencia estratégica de aquellos movimientos sociales con la izquierda política, básicamente, aunque no exclusivamente, expresada en el partido Frente Amplio. Específicamente el actor sindical (PIT-CNT)[19] hubo de padecer una erosión sistemática de su base de afiliados, esto es, la pérdida de una masa de trabajadores que se redujo a consecuencia de los cambios en el modelo económico implantado en los noventa. Por un lado, la sensible limitación y desincentivo que generó el abandono de la negociación colectiva, especialmente por sector o rama de actividad y por otro, la destrucción lisa y llana de puestos de empleo en la industria manufacturera (como impacto directo de la creación del Mercosur) por efecto de la reducción y en algunos casos la eliminación de aranceles o subsidios a la industria nacional, impactaron negativamente en la tasa de afiliación (Alegre, 2006).

Si, como se desprende de lo anterior, el debilitamiento de la estructura sindical condicionó fuertemente las capacidades y recursos disponibles en el despliegue de sus estrategias de lucha, no menos cierto es que, junto a otros movimientos y actores sociales, emprendió campañas de movilización masiva e iniciativas de referéndum para frenar las reformas promercado de corte neoliberal impulsadas por los gobiernos de aquella época. En este sentido, no es extraño registrar las coincidencias entre el movimiento sindical y el principal partido de oposición (Frente Amplio). "En esta oposición, su único aliado en el sistema político fue precisamente el FA. Sin embargo, los sindicatos constituyeron, en ese frente

19 A diferencia del resto de los países latinoamericanos, Uruguay cuenta desde el año 1963 con una unitaria y única central sindical, nucleando al sector público y al privado.

antirreformas, la vertiente más radical y contundente...” (Senatore y Yaffé, 2005: 94). Tanto la inclusión de dirigentes sindicales en varias listas electivas en diputados y senadores del FA (elecciones nacionales desde 1984 hasta 1999), como la articulación –ora táctica, ora estratégica– entre ambos actores, relacionada con las iniciativas plebiscitarias, abonan la presunción de alianzas de hecho, luego “amarradas” a compromisos (tácitos o explícitos) de largo alcance.

> De todas formas, el PIT-CNT y el FA fueron aliados en la oposición a las reformas, y el constante crecimiento electoral de la izquierda a lo largo de los años noventa fue creando amplias expectativas en el sindicalismo, centradas en la posibilidad de poner fin al ciclo reformista, en particular a la desregulación del mercado laboral y a la desprotección de los derechos sindicales (94).

Al consignar las resoluciones y declaraciones emanadas del IV Congreso Extraordinario del FA del 2004, no cabe duda del alto grado de proximidad y afinidad entre ambos actores:

> La fuerza política y su gobierno, así como el amplio multifacético y combativo movimiento de masas, integramos el bloque político y social alternativo, opuesto al bloque de poder. […] tenemos todos unos mismos proyectos que, en sus grandes líneas, pueden ser caracterizados de populares, nacionales y democráticos, antiimperialista y antioligárquico. La autonomía es necesaria y fundamental para la preservación de las características, objetivos y roles diversos de la fuerza política, el gobierno y las fuerzas sociales [...] asumimos, como cuestión de principios, la relación con los trabajadores (Lemas, 2015: 30).

En Argentina, en tanto que el movimiento sindical, al menos el sector más poderoso, permaneció anclado a la coalición que sostuvo al menemismo, sin confrontar decididamente el proyecto regresivo –que implicó en varios planos el ensanchamiento de la brecha social–, dejó el campo fértil para el nacimiento y despliegue de nuevos movimientos sociales, que expresarían con más fervor el clamor y las demandas de vastos sectores de la población. Al respecto Repetto y Alonso señalan:

> Se constituyeron, en cierto modo, las bases materiales del consenso menemista que permitió contener dentro de la coalición de apoyo, aunque de modo claramente subordinado, a los sindicatos más poderosos, que, en

> tanto se montaban sobre el reflujo de un movimiento obrero a la defensiva, expresaban antes que nada la lógica de poder de sus dirigentes y la búsqueda de ventajas corporativas para las organizaciones. En este contexto, los sindicatos ocuparon una posición marginal e inestable dentro de la coalición menemista (2004: 12).

La resultante en términos de ecuación de fuerzas fue la primacía de los intereses del capital (empresarios de la industria nacional y agroexportadores), mancomunados con una élite política y sindical que, aprovechando el esquema hegemónico, obturaron las opciones renovadoras dentro del movimiento obrero y aplanaron las posibles disidencias o impulsos de resistencia al modelo implementado en los noventa. No es casual que emergiera una nueva central sindical en franca competencia con la histórica CGT de raigambre peronista, como resultó la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) en 1992 luego de la escisión del tronco histórico del movimiento obrero.

> Dadas estas condiciones, la incorporación de los sindicatos a una coalición de gobierno como el encabezado por Menem obedeció más a una lógica de la cooptación antes que a una lógica de la representación (12).

La nueva central sindical (CTA) nucleó a varias federaciones y sindicatos de la órbita estatal y privada, confluyendo dirigentes y militantes en disidencia con el oficialismo hegemónico de la CGT, pero también provenientes de corrientes y agrupamientos de izquierda. Dicho movimiento –de algún modo– representaría la reivindicación de la autonomía de la clase trabajadora, en contraposición a la tutela del Partido Justicialista aplicado a la central histórica del peronismo.

> Por otro lado, para desmentir a quienes pensaban que el movimiento obrero argentino estaba quebrado y derrotado, surgieron las novedosas formaciones en Argentina, como la CTA, consagrando una concepción horizontal y mucho menos burocratizada, la afiliación directa como aporte novedoso a las modalidades de adhesión y organización sindical, así como una autonomía que la central sindical asociada al peronismo –la CGT– no tenía. Casi simultáneamente surgía un Movimiento Piquetero, aún disperso, multifacético y plural, que ocupó y mantiene aún hoy un espacio significativamente importante en la realidad sociopolítica argentina (Mirza, 2006: 174).

En síntesis, en ambos países rioplatenses, la acción social colectiva se manifestó utilizando un amplio repertorio de movilización y protesta, sustentado en las capacidades organizativas y recursos disponibles. Estos actores sociales protagonizaron acciones de gran repercusión en la escena pública, provocando en algún sentido, las respuestas del sistema político. En razón de ello, pueden entenderse los itinerarios observados en los albores del siglo XXI, que dieron cuenta de mayores aproximaciones entre actores sociales y actores políticos, sobre todo, los que asumieron la conducción del Estado a partir del año 2003 en Argentina y en 2005 en Uruguay. Si bien las fuentes de legitimidad son diferentes, resulta innegable que buena parte de la sociedad civil, asumió en aquel período que la fortaleza residía en la sumatoria de esfuerzos para reorientar las políticas públicas a partir del diagnóstico compartido de profunda crisis económica y social.

Muy diferente fue la realidad colombiana, en la que el enfrentamiento de los gobiernos tradicionales con las guerrillas y el combate al narcotráfico, implicó, asimismo, la represión a los movimientos populares de raigambre obrera y campesina. La historia nos ilustra en esta dirección, los antecedentes marcados por la violencia institucionalizada y la enorme dificultad de los actores sociales en erigirse como sujetos de transformación.

> La década del noventa presentó un descenso sostenido en las luchas de campesinos e indígenas hasta mediados de la década, una leve recuperación en 1996 y 1998, y una caída en 1997. El período cierra con una notable contracción de la protesta sin ofrecer signos de recuperación hasta 2003 (Prada, 2003: 3).

Precisamente, el clima de tensión y violencia, la acción sistemática de los grupos paramilitares, la represión cruenta contra los dirigentes sociales (campesinos, indígenas, sindicales), el enfrentamiento de la guerrilla con el ejército regular colombiano, el desplazamiento de cientos de miles de familias, entre otros factores, inhibió sobremanera la protesta social y disminuyó las capacidades de movilización popular. No obstante,

igualmente se registraron acciones colectivas que articularon demandas y reivindicaciones de los sectores más vulnerados. Fue, a mediados de la década de los noventa, particularmente a partir del año 1996, que se observaron protestas sociales organizadas por campesinos e indígenas, a modo de ejemplo:

> en 1996 surgió la Coordinadora de Cultivadores de Coca y Amapola (COCCA) con presencia en el sur del país, y en 1998, como alternativa para enfrentar la crisis económica, social y la guerra, se creó el Consejo Nacional Campesino (CNC), iniciativa propuesta un año antes en un encuentro convocado por las mujeres rurales (Prada, 2003: 56).

Asimismo, en el año 1999 se destaca la conformación del Frente Social y Político a iniciativa de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), lo que evidencia la politización de las luchas sociales, habida cuenta del fracaso de los intentos de unificación de formaciones partidarias de la izquierda más ortodoxa (Movimiento de Izquierda Revolucionaria-MIR, Partido Socialista, Movimiento Revolucionario Túpac Katari-MRTK).

Capítulo IV. Coaliciones distributivas. Análisis comparado

Abordar un análisis comparado de matrices de bienestar y más particularmente su vinculación con las coaliciones sociopolíticas examinadas en el período considerado, resulta complejo y no necesariamente concluyente en el sentido propuesto por la hipótesis central. Veamos, por un lado, la evidencia de similitudes en cuanto a los abordajes políticos y transformaciones de las políticas sociales es abundante al comparar las dos naciones rioplatenses, al tiempo que se destaca la diferenciación con el caso colombiano. En efecto, durante la denominada era progresista en Argentina y Uruguay, se observaron transformaciones relevantes en términos de la reconfiguración de las matrices de bienestar y de alto impacto social con relación a las condiciones y calidad del bienestar de las respectivas poblaciones. Mientras que, aun cuando hubo mejoras en términos de bienestar en Colombia, estas no alcanzaron el grado y amplitud de aquellas. Por otra parte, del análisis comparado más específicamente entre las *coaliciones distributivas pro bienestar*, puede sostenerse con certeza que los gobiernos progresistas en Argentina y Uruguay contaron con las apoyaturas políticas de los principales actores sociales o movimientos populares, fundadas en la afinidad y convergencia estratégica y programática. En Argentina, las centrales sindicales de mayor peso en el escenario público, les dieron el respaldo explícito o implícito a los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández, pese a registrar a lo largo del todo el periodo de referencia, ciertas diferencias estratégicas en cuanto al alcance de algunas políticas públicas. Asimismo, desde el campo territorial urbano, los movimientos barriales fueron sostenes de gran importancia para el anclaje de las intervenciones estatales, más fuertemente en Argentina. En Uruguay, por su lado, las alianzas se reflejaron más nítidamente entre el principal actor sindical, esto es, la

central única y unitaria PIT–CNT y el Frente Amplio como expresión partidaria del oficialismo. Del ámbito territorial, por otro lado, las coincidencias entre el gobierno progresista y la Federación de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (Fucvam) también fueron relevantes, aunque de menor incidencia; sumando, además, un plural y heterogéneo abanico de organizaciones barriales, vecinales y asociativas, incluyendo las de perfil técnico-promocional como la mayoría de las organizaciones no gubernamentales nucleadas en la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (Anong).

En la arena laboral y de seguridad social, la jerarquización de las modalidades institucionales de negociación tripartita, significó el reconocimiento del papel de las organizaciones sindicales, así como la inclinación de la balanza hacia el trabajo. En Uruguay, la reinstalación de los Consejos de Salarios, que implicó la vuelta a la regulación del mercado de empleo y en Argentina la prioridad otorgada a las paritarias, constituyeron fuertes incentivos para el aseguramiento de una –no menor– base de sustentación de los gobiernos respectivos. En efecto, los arreglos institucionales de conformidad con los procesos de negociación colectiva, colocaron a los actores políticos y sociales en una zona de proximidad de intereses estratégicos.

No obstante, no puede inferirse a partir de estas constataciones que los actores sindicales hubieran resignado sus respectivas autonomías políticas, argumento que se sostiene precisamente en base a los itinerarios de la protesta y movilización sindical durante el período examinado. En ambas naciones, es plausible reconocer itinerarios de construcción de acuerdos en base al derecho al trabajo, la defensa del empleo, la mejora del poder adquisitivo y la defensa del sector productivo nacional como estrategia de producción de mejores condiciones para el desarrollo social. La institucionalización de los arreglos en torno al empleo y las condiciones laborales asociadas constituye un elemento central para

sostener la relativa estabilidad de las coaliciones. Al considerar los rasgos característicos señalados por Repetto (2005) observamos:

i) En primer término, tanto en Argentina como Uruguay se identificó "una conformación más o menos estable entre individuos y/o grupos de esferas diversas, que poseen ciertas dotaciones de recursos (aunque sean mínimas) factibles de transformarse en elementos de peso en la conflictiva disputa de poder" (7). En ambos ejemplos, el movimiento sindical participó activamente, tanto en la generación de propuestas, iniciativas y demandas, como en los procesos de negociación y tramitación de los conflictos en diálogo regular y permanente con el actor estatal. El marco normativo instituido en ambos casos y a iniciativa de los gobiernos respectivos, resultó apropiado para canalizar el conflicto entre capital y trabajo, expresando adicionalmente un entendimiento entre las posiciones obreras y las gubernamentales.

ii) En segundo término, los actores que integran la coalición "tienen intencionalidad de participar de modo conjunto del juego político propio de ciertas temáticas públicas" (7). En Argentina, tanto la CTA como la CGT manifestaron siempre dicha intención, más allá de discontinuidades y coyunturas que marcaron disrupciones y distanciamientos circunstanciales, sin perjuicio de una implicación en los procesos de discusión en el marco de las paritarias. En Uruguay, la central sindical PIT-CNT por su parte, mantuvo una coherencia histórica que avaló su participación permanente durante todo el período analizado en los ámbitos de concertación y negociación tripartita. Tal vez, la temprana unificación del movimiento obrero en Uruguay, bajo una estructura orgánica en formato de central única y unitaria, le imprimió mayor robustez, consistencia y continuidad en comparación con el proceso observado en Argentina. Con referencia a las organizaciones representativas de los jubilados y pensionistas, el caso uruguayo resulta singularmente ilustrativo, al menos por dos razones: en primer lugar, la Onajpu es un actor relevante en el área de la seguridad social, legitimado

y con capacidad de negociación y, en segundo lugar, tuvo activa participación durante los procesos del diálogo social, convocado por el gobierno en dos oportunidades.

iii) En tercer término, todos los actores que integran las coaliciones "lo hacen a partir de compartir, con base en el reconocimiento mutuo, algunos intereses y/o ideologías en común" (7). Las trayectorias son diferentes en Argentina y Uruguay; siendo que, en el primer caso, el movimiento sindical estuvo fuertemente imbricado con el movimiento peronista y por ello, entre otras razones, hubo de alinearse durante buena parte de la década de los noventa con el gobierno justicialista. Mientras que, en el caso uruguayo, el movimiento sindical mantuvo una férrea oposición a los gobiernos precedentes al del Frente Amplio. Asimismo, en Argentina el movimiento de trabajadores se organizó en varias centrales, una de ellas de larga data y otra más reciente. Como se ha visto en el capítulo correspondiente, la CGT con adscripción peronista y la CTA de claro perfil heterodoxo. En Uruguay, las posiciones estratégicas fueron mucho más coincidentes con la izquierda, principalmente con el partido Frente Amplio y sus diversas fracciones.

Al comparar la articulación ensamblada en un formato de coalición en Argentina y Uruguay con los escenarios colombianos en el campo del trabajo, la diferencia es abismal. Efectivamente, el movimiento sindical relativamente fragmentado –en Colombia– que cuenta con varias organizaciones representativas, nunca en el siglo XXI fue incorporado a las definiciones en materia de empleo y trabajo. De hecho, aconteció lo contrario, toda vez que fuera perseguido, reprimido o sus dirigentes fueran asesinados por el aparato paramilitar. En consecuencia, no se identificó la formación de una coalición sociopolítica que incluyera al movimiento sindical, ni tampoco a las organizaciones campesinas.

En la arena de la asistencia social, tanto en Uruguay como en Argentina hubo confluencia de propuestas e iniciativas tendientes a mitigar las carencias más críticas entre los gobiernos progresistas y los actores

sociales más activos en este campo. Sin embargo, las diferencias en este sentido con la experiencia colombiana, en la cual hubo, sobre todo, una intervención casi unidireccional del gobierno, con apoyos puntuales de organizaciones no gubernamentales (ONG) en orden a la ejecución de diversos programas sociales. En Uruguay, las ONG participaron desde un principio en la instrumentación de los programas dirigidos a los sectores en situación de pobreza e indigencia; al tiempo que una pluralidad de actores sociales asumió una conducta colaborativa permanente. Mientras que, en Argentina, la expansión y consolidación de los movimientos de base territorial (muchos de ellos emergentes del piqueterismo), tuvieron un papel mucho más preponderante y decisivo en la implantación de las intervenciones estatales en la esfera de la protección y asistencia social.

Reproducimos en el siguiente cuadro la composición de las coaliciones distributivas pro bienestar. Dado que la enumeración de movimientos y actores sociales no es taxativa, la selección de los casos incluidos en el estudio se nutrió de fuentes indirectas, secundarias y parcialmente a través de las entrevistas a los informantes calificados. De forma paralela y para cada uno de los países se incluye el listado de actores sociales y organizaciones, gremios o corporaciones representativas de los intereses de empresarios, con especial énfasis en el micro y pequeño emprendimiento. Los actores sociales, refieren básicamente a los que mantuvieron una posición crítica con relación a las políticas públicas aplicadas en las décadas precedentes al ciclo progresista, con posturas –en general– adversas al modelo neoliberal, de fuerte contenido anticapitalista en algunos casos y representativas de un amplio espectro de demandas y reivindicaciones. La enumeración sucinta de los actores sociales no supone la existencia –*a priori*– de coincidencias estratégicas y programáticas unánimes (entre sí y con los gobiernos o partidos políticos progresistas), sino que, alude al conjunto de movimientos sociales activos y protagonistas de los procesos de acción colectiva, fuere en clave de

protesta social (demandas, reivindicaciones, expresión de disidencias), como en clave propositiva (cooperación, negociación).

Cabe realizar una precisión para el caso de Colombia, donde no hubo una coalición distributiva de carácter estable que incluyera a los principales movimientos sociales (obrero, campesino, indígena, estudiantil); por lo que la enumeración de los actores tiene fines exclusivamente comparativos con los movimientos sociales de Argentina y Uruguay. El cuadro siguiente es una enumeración no taxativa de los movimientos sociales y partidos políticos identificados como actores principales, aunque no los únicos, que participaron en el período considerado. Debe tenerse en cuenta la heterogeneidad y diversidad de actores sociales que fueron protagonistas de la acción colectiva en la etapa analizada, así como las oscilaciones de "entrada y salida" en las coaliciones distributivas en Argentina y Uruguay. De donde se desprende la discontinuidad en su pertenencia, en función de coyunturas o circunstancias que produjeron distanciamientos temporales o –en algunos casos– cíclicos. En el caso de Colombia, se trata de aquellas organizaciones representativas que confrontaron sus posturas con los sucesivos gobiernos conservadores, en diferentes momentos y con intensidad variada.

Cuadro 1. Síntesis actores políticos y sociales

País	Formaciones políticas	Movimientos sociales
Uruguay	Frente Amplio	PIT-CNT, FEUU, Fucvam Organizaciones de Derechos Humanos Onajpu, Anong, Anmype
Argentina	Partido Justicialista Agrupaciones Kirchneristas	CGT, CGT-A CTA MTD-Piqueteros*, FTV
Colombia	Unidad Nacional Partido Liberal Partido Conservador	Movimiento nacional de víctimas del conflicto armado Dignidad Cafetera MIA, CNA, Anzorc CUT, CTC

Fuente: Elaboración propia. * Se trata de una agrupación que a comienzos del siglo XXI tuvo una importante incidencia a en la organización popular a nivel territorial.

Capítulo V. Lecciones regionales

Las trayectorias de los gobiernos progresistas, aun no siendo lineales, total y absolutamente coherentes con sus respectivas propuestas programáticas, dejaron importantes legados en el plano de las arenas de política pública consignadas en el estudio. Reconociendo que, tanto Argentina como Uruguay, asumieron un conjunto de orientaciones macroeconómicas, con características inequívocas de un capitalismo coordinado (Bogliaccini y Filgueira, 2011; Busquets, Schenck y Pose, 2016; Bizberg, 2016; Madariaga, 2018), la evidencia habilita a identificar una intencionalidad genérica de domesticar al mercado. Justipreciar los avances sociales, tanto en cuanto a la mejora del bienestar (descenso de la pobreza, incremento de la masa salarial, ampliación de la cobertura de protección social), no impide advertir algunas insuficiencias o déficits en la resolución de problemas estructurales.

En un contexto internacional favorable, los resultados fueron altamente apreciables. En efecto, la bonanza registrada por el alza de los precios de los *commodities* durante la primera fase del ciclo progresista, en cierto modo opaca las virtudes propias de las decisiones de mayor impacto. La timidez de algunas reformas, sobre todo en referencia a los sistemas tributarios, más allá de los avances innegables (tal el caso de la reforma de 2008 en Uruguay y el intento de aumentar las retenciones a las agroexportaciones en Argentina), acotó, en coyunturas favorables en ambos casos, la profundización de la estrategia redistributiva a través del mecanismo impositivo. De hecho, el capital de gran porte también incrementó su rentabilidad, lo que explica de algún modo su apoyo o respaldo implícito durante buena parte a las administraciones progresistas.

Por otra parte, la predisposición del kirchnerismo y el frenteamplismo a concertar con los movimientos sociales, denota el perfil político de ambas formaciones políticas en el libre juego de la democracia liberal. En este

sentido, resultó relevante la mediación del Estado en el conflicto distributivo, impregnando valor agregado a las conquistas de los movimientos sociales. Los casos examinados y otros contemporáneos en la región avalan la pertinencia, oportunidad y conveniencia de contar con coaliciones pro bienestar, como vía o ruta de atención de las demandas y problemas sociales. De lo contrario, el ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía queda sometido al libre juego de los mercados, por cierto, no tan libre, en la medida que determinados actores o agentes económicos disponen de más y mejores recursos que otros.

La ilusión del derrame natural como fruto del crecimiento económico no parece haber sido demostrada en ninguna nación, antes bien, los resultados en Latinoamérica al final de los noventa apuntan en la dirección contraria. Crisis y precarización del empleo, pauperización de vastos sectores de la población, distribución regresiva de la renta y consecuentemente, aumento de la brecha entre pobres y ricos, son apenas algunas perlas del impacto producido en la región por el paradigma ultraliberal.

Resulta pues, una lección de la historia reciente: la intervención del Estado en los mercados y el aseguramiento de las prestaciones, bienes y servicios básicos a toda la población, no emana exclusivamente de la voluntad de los gobernantes y de sus perfiles ideológicos, sino toda vez que aquellos concitan la adhesión –condicionada a la negociación– de los movimientos sociales a sus proyectos políticos. Desde otra perspectiva, el reconocimiento por parte de los actores sociales, de una disposición al diálogo de las élites en el gobierno le confieren, al mismo tiempo, una fuerte expectativa en el abordaje de las manifestaciones de la cuestión social. Son procesos que se retroalimentan, garantizando la gobernanza en base a mutuas concesiones en el campo de las disputas por los recursos y la obtención de mayor legitimidad social.

En estos contextos, las democracias se robustecen y ganan mayores grados de institucionalidad. Las alianzas analizadas en los casos de

Argentina y Uruguay, abonaron el terreno de la estabilidad política, la previsibilidad en torno a resultados posibles y viables, así como la reducción relativa de la conflictividad social. La naturaleza y alcances de los acuerdos, teniendo en cuenta la heterogeneidad y diversidad de la demanda han producido mejoras del bienestar. El supuesto de que, a mayor coincidencia estratégica y programática entre elites progresistas y movimientos sociales, mejores son los resultados sociales, exige colocar otros elementos de importancia. El desempeño de las economías, sea si se considera la inserción internacional de las naciones latinoamericanas, sea por el comportamiento de los agentes domésticos, la acción de los partidos políticos opositores y sin desconocer la capacidad de los poderes fácticos (corporaciones nacionales y transnacionales, medios masivos de comunicación), todos son vectores que operan sobre las coaliciones distributivas. Sea favoreciendo, dificultando o socavando las bases constitutivas de las alianzas, lo cierto es que, no pueden examinarse sus peripecias sino en interacción con aquellos poderes que ejercen fuerzas centrípetas.

El cuadro siguiente resulta un *proxy* relativo al perfil de las matrices de bienestar, sin la pretensión de una caracterización precisa para los casos de Argentina y Uruguay y con el fin de esbozar los rasgos que fueron perfilándose en el período 2003-2015 y durante las administraciones progresistas. Más bien se intenta describir con pocos indicadores la característica general de cada una de las arenas de política, esto es; sector salud, red de asistencia social, seguridad social y trabajo.

Cuadro 2. Caracterización de las matrices de bienestar Argentina - Uruguay

	Cobertura	Gasto aplicado al final del período (% PBI)		Accesibilidad	Evolución
Salud	Universal	ARG 6,21	URU 9,2	Segmentada	Incremental
Red de asistencia	Amplia	ARG 10,6	URU 6,8	Focalizada	Incremental
Trabajo y seguridad social	Regulado			-	Incremental
Gasto público social % PBI	-	Rango 15-25		-	Incremental

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes secundarias.

La constitución de coaliciones distributivas en Argentina y Uruguay se produjo paralelamente en función de convergencias estratégicas y acuerdos específicos relativos a las arenas de política señaladas, con énfasis en las políticas sociolaborales concernientes a las condiciones de trabajo, los ajustes salariales y aspectos vinculados a los respectivos sistemas de seguridad social; a las reformas y ajustes en los sistemas de salud, así como los cambios introducidos en la asistencia social. Se presenta en el cuadro siguiente la enumeración de los integrantes de aquellas coaliciones, sin que suponga una permanencia continuada y exenta de disrupciones coyunturales.

Cuadro 3. Coaliciones distributivas por arena comparada

Identidad de la coalición	Argentina	Colombia	Uruguay
Asistencia social	MTD CTA Gobierno Sectores del PJ – Cámpora, org. barriales	Gobierno ONG	PIT-CNT FA Gobierno ONG Fucvam
Trabajo y seguridad social	CGT CTA	-	PIT-CNT Onajpu
Salud	CGT (Obras Sociales) Organizaciones Barriales, ONG.	-	PIT-CNT - FUS SMU Asoc. Usuarios

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes secundarias.

PARTE III

Capítulo I. Coaliciones y bienestar en Argentina, Uruguay y Colombia

La reconfiguración de las matrices de bienestar se expresa de un modo singular en cada país, no obstante, es posible advertir rasgos comunes en dos de los países seleccionados. Sin embargo, los posibles itinerarios de mediano plazo que habrán de recorrer en los próximos diez o veinte años exige examinarlos en función de las trayectorias recientes. Por tal motivo se indagó acerca de si la solidez y permanencia de las alianzas o coaliciones (partidos de izquierda o progresistas con actores sociales o movimientos sociales) constituyó un factor determinante de la continuidad de las estrategias de integración, inclusión social y equidad y la concomitante reconfiguración de las matrices de bienestar en la región. La conformación –de hecho– de coaliciones sociopolíticas que desarrollaron prácticas institucionales pro bienestar se explica en buena medida por la predisposición de los gobiernos respectivos a incorporar en sus respectivas agendas las demandas que históricamente han planteado los movimientos y actores sociales. A pesar de ello se partió de la hipótesis que entiende al caso colombiano como caso distinto, con la finalidad de contrastarlo con los demás, en la medida que no parece plausible la existencia de una coalición que incluyera a los movimientos sociales.

Paralelamente, resultó fundamental tener en cuenta, por otro lado, la coincidencia o convergencia conceptual, ideológica y estratégica de los principales actores sociales, sobre todo de los movimientos sociales históricos (sindicatos, organizaciones de campesinos, gremios estudiantiles) con los partidos o sectores de izquierda y centroizquierda de América Latina. El período considerado contempla poco más de la

primera década del siglo presente, específicamente de 2003 a 2015, siendo dos de los países seleccionados –Argentina y Uruguay– ejemplos de victorias electorales de los partidos o fuerzas progresistas o de izquierda en la región, en tanto Colombia se constituyó como el ejemplo de contraste, hegemonizado por gobiernos conservadores durante el mismo período de referencia. A los efectos de la investigación realizada, se consideraron básicamente aquellos actores sociales con capacidad de interlocución, negociación, presión y que expresan en la arena pública sus discursos políticos y proyectos (Touraine, 1987) y defienden sus intereses de clase. Desde esta perspectiva se incluyeron como movimientos y actores sociales a los siguientes: campesinos, indígenas, sindicales urbanos, empresariado (rural e industrial, corporaciones financieras), movimientos alternativos feministas, pequeños y medianos comerciantes, ambientalistas. Más específicamente se detallarán para cada caso, los actores sociales más proactivos implicados en el escenario público en las disputas por las orientaciones de política pública.

Países seleccionados

Se presenta a continuación un breve resumen de los casos seleccionados para el estudio comparado bajo el supuesto que expusieron algunas diferencias importantes en sus itinerarios demográficos, culturales, sociales y políticos, así como en sus legados históricos en términos de la arquitectura de protección social. De otra parte, se entiende que los dos primeros (Argentina y Uruguay) compartieron orientaciones similares en lo concerniente a las políticas públicas sociales, dando cuenta de un cambio de orientaciones asociadas a reformas más inclusivas y desmercantilizadas en la provisión de bienestar. Consecuentemente, se observaron procesos tendientes a reconfigurar sus respectivas matrices de bienestar entre corporativas y con vocación universalista más próximas al modelo socialdemócrata o escandinavo, según la tipología clásica de Esping–Andersen (1993), y más allá de las importantes

diferencias constatadas, importando sobre todo la intencionalidad estratégica y concomitantemente las realizaciones concretas en esa dirección. Por su lado, Colombia mantuvo en rasgos generales y con algunos matices de importancia, un sesgo liberal con fuerte focalización y segmentación del sistema de protección social; siendo que, el modelo económico aplicado tuvo como sustento una visión pro mercado.

ARGENTINA

1. Sinopsis política, social y económica

Tras una década marcada por la hegemonía neoliberal y bajo el mandato de Carlos Menem (década de los noventa), la aplicación del recetario inspirado en el Consenso de Washington dejó una secuela de pobreza, desempleo y exclusión de grandes sectores de la población. En efecto, las secuelas dejaron al final de la década del siglo XX unos índices de pobreza muy altos, que según el INDEC se ubicaba en un 60,8 % en el segundo semestre del año 2003 (Centro de Estudios Económicos y Sociales – Scalabrini Ortiz, 2018 en base a datos del INDEC) y una tasa de desocupación del 15,1 %, la que siguió trepando hasta alcanzar un pico de casi el 20 % de desempleo abierto en el año 2002 tal como lo ilustra el siguiente cuadro.

Cuadro 4. Tasa de desempleo 2000-2015. Argentina

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015/b
Ambos sexos	15,1	17,4	19,7	17,3	13,6	11,6	10,2	8,5	7,9	8,7	7,7	7,2	7,2	7,1	7,3	6,5
Hombres	14,1	17,5	20,2	15,5	11,9	10,0	8,4	6,7	6,6	7,8	6,7	6,3	6,1	6,1	6,5	5,7
Mujeres	16,4	17,2	18,9	19,5	15,8	13,6	12,5	9,7	9,7	9,9	9,2	8,5	8,8	8,5	8,4	7,6

Fuente: Elaboración propia en base a Cepalstat, 2017.

La crisis hizo eclosión a principios del presente siglo, durante el breve mandato de De la Rúa (1999-2001). Millones de ciudadanos manifestaron

en las calles y obligaron al presidente a dimitir antes de finalizar su mandato. Los movimientos sociales, particularmente las centrales obreras, el movimiento de trabajadores desocupados (Movimiento de Trabajadores Desocupados-MTD, popularmente denominados piqueteros) y múltiples organizaciones territoriales (asambleas barriales, comisiones vecinales), irrumpieron con más fuerza en la escena pública dando lugar a un breve período de transición que culminó con la victoria electoral de una corriente renovadora del peronismo.

Así, Néstor Kirchner (representante del ala progresista del Partido Justicialista) iniciaría una nueva etapa a partir de 2003 (tras una transición corta que tuvo una alternancia en el ejercicio de la presidencia, inédita en la historia política argentina) con bases sociales fuertemente ancladas en los movimientos sociales que protagonizaron las movilizaciones de 2001. Las demandas y reivindicaciones sociales fueron atendidas por el nuevo gobierno que contó entonces con el respaldo de organizaciones sociales de larga trayectoria (CGT), de reciente formación (CTA, MTD, asambleas barriales, entre otras) y organizaciones de defensa de los derechos humanos. Planes masivos como el Jefes y Jefas de Hogar (iniciado durante el breve mandato de Duhalde) a modo de ejemplo y la Asignación Universal por Hijo (años más tarde), entre otros programas fueron instrumentados a fin de reducir los altos niveles de pobreza, continuando durante más de una década la reconstrucción del sistema de protección social, casi desmantelado en la década de los noventa. Más allá de las peculiaridades de las alianzas tejidas entre el kirchnerismo y los actores sociales más fuertes, lo cierto es que se registraron avances importantes en el campo de la protección social. Si bien las respuestas más inmediatas emergieron tempranamente en el gobierno de Duhalde, sentando los antecedentes para la continuidad de un conjunto de dispositivos de protección social, fue durante el denominado período propiamente kirchnerista (2003-2015), que se desplegó un abanico de prestaciones económicas y sociales, así como se implementaron algunas

reformas sociales de hondo calado e impacto de envergadura en Argentina.

2. La institucionalidad social y las políticas públicas antes del kirchnerismo

Durante toda la última década del siglo pasado, la hegemonía política del peronismo en su versión menemista, transcurrió con sobresaltos en función del comportamiento de la economía. El enfoque asumido por el gobierno, prácticamente desde el inicio del primer período, supuso la implementación de un paquete de reformas tanto en orden a las reglas de juego en el campo económico-financiero, como en el orden de las políticas sociales. La implantación del modelo neoliberal en su máxima expresión se tradujo en una estrategia privatizadora, desreguladora y descentralizadora. Siendo paradigmática la transformación de las políticas sociales, particularmente en las arenas de la salud y la educación, conforme los requisitos de aquella estrategia habría de exigirla. Desde la reforma del sistema de salud que condujo a la desregulación progresiva y definida a partir del decreto del año 1993, en el que se estableció la "libre elección" de los servicios de prestación sanitaria, hasta la transferencia de mayores competencias en la arena educativa a los niveles provinciales; los resultados exhibieron la dispersión y fragmentación de las políticas sociales (Repetto y Alonso, 2004). Los clivajes históricos del vínculo entre los niveles centrales (gobierno nacional) y los provinciales, fueron determinantes a la hora de definir el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en las arenas mencionadas. La descarga de los costos de provisión de las prestaciones sanitarias se inspiró mucho más en la reducción del déficit del gobierno central que en la persecución de los objetivos de eficiencia, calidad y cobertura de los servicios públicos en salud y educación.

Así, las reformas de los años noventa introdujeron cambios en las políticas sociales para reducir el déficit público, incrementar la

participación del sector privado en el mercado de los servicios sociales universales y asistir de manera focalizada a los grupos vulnerables (Isuani, 2008). Estas reformas aumentaron la inequidad en los servicios prestados en forma universal y profundizaron el carácter estratificado y fragmentado de aquellos servicios que ya presentaban esos rasgos (Danani, 2005; Danani y Grassi, 2008; Falappa y Andrenacci, 2008; Grassi, 2003; Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez, 1999; Repetto, 2010; Repetto y Andrenacci, 2006; Salvia, Poy y Vera, 2016: 171).

El enfoque generalizado de las políticas sociales estuvo fuertemente centrado en criterios de hiperfocalización, sobre todo, en respuesta al incremento de la pobreza en el último quinquenio de los noventa. Por otro lado, la descentralización en rigor reposó en la transferencia de recursos y facultades operativas en los niveles provinciales y municipales. Se destacan durante el período menemista la reconversión del Plan Alimentario Nacional que fue reemplazado por el Programa de Políticas Sociales Comunitarias (Posoco) y el Programa Social Nutricional (Prosonu), que integró los recursos del Programa de Comedores Escolares e Infantiles. Sobre mediados de la década se instrumentó un nuevo programa dirigido a la infancia de los sectores sociales en extrema vulnerabilidad socioeconómica, el Programa Alimentario Nutricional Infantil (Prani), ampliando las intervenciones públicas en tres líneas complementarias (nutrición, desarrollo infantil y participación social), asimismo y de manera contemporánea la Secretaría Nacional de Desarrollo pasaba a ser Ministerio de Desarrollo Social.

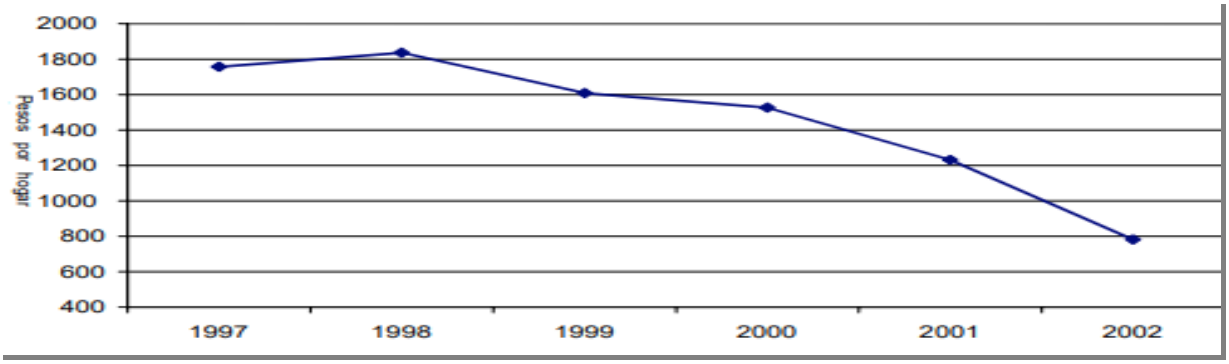
Por otra parte, y con relación a otro segmento etario, se creó el programa Apoyo Solidario a Mayores (Asoma); a partir del año 1996 se implementaron diferentes versiones del Plan Trabajar, con el objetivo de generar empleo protegido a los desocupados, junto con su calificación o capacitación adecuada a las demandas y necesidades del mercado. Paralelamente, se instauró el Plan Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE), creado en 1997, con el propósito de incidir en la reversión de la creciente

deserción de los adolescentes del sistema educativo institucionalizado. Según Vinocur y Halperin (2004), estos y otros programas e intervenciones estatales se caracterizaron por asumir un perfil de emergencia, con finalidad mitigatoria, para aligerar los impactos de las políticas macroeconómicas aplicadas en los noventa; siendo programas que se fueron incrustando en el sistema de protección y asistencia de modo casi permanente.

Las evaluaciones externas de aquella época revelaron problemas más o menos comunes a toda la gama de programas dirigidos a las poblaciones vulnerables, sea identificando irregularidades en la instrumentación, carencias o insuficiencias de las herramientas de focalización o por incapacidades de gestión propias de los niveles municipales o provinciales. A lo que se agrega un manejo discrecional o clientelar de las prestaciones y servicios proporcionados de manera descentralizada a lo largo y ancho del territorio argentino; problemas de índole técnica y administrativa, así como las dificultades de articulación y coordinación interinstitucional.

Por otro lado, es significativa la tendencia que mostró la evolución del Gasto Social Focalizado, que se redujo a fines de los noventa en discordancia con los incrementos de las tasas de pobreza e indigencia observados en el período, tal como lo refleja el siguiente gráfico.

Gráfico 6. Evolución del gasto social focalizado per cápita en pesos corrientes



Fuente: Vinocur y Halperin en base a datos del Ministerio de Economía, 2003.

En términos generales, la descentralización de los servicios, bienes y prestaciones del nivel central a lo local (principalmente dirigida a las provincias y en menor medida a los municipios), tuvo efectos diversos; por un lado, la recuperación de competencias reclamadas históricamente por los gobiernos locales y, por otro, las limitaciones derivadas de la falta de correspondencia entre responsabilidades locales y recursos transferidos, que no aseguraron la calidad y extensión de la cobertura. A ello se agrega, y como impacto no deseado, el incremento de la desigualdad y asimetría territorial que implicó la ignorancia de los puntos de partida relativos a capacidades y estructuras propias de las provincias y municipios al momento de asumir la implementación de los programas sociales.

> Como resultado del paradigma de los años noventa, la política social se concentró en construir una red de protección para quienes todavía no se habían beneficiado del llamado "efecto derrame", en principio, y luego para quienes eran crecientemente excluidos de los beneficios del desarrollo social y de la condición ciudadana. Como ya señalamos, el crecimiento de la pobreza en magnitud y profundidad trajo aparejada la insuficiencia de los recursos para atender las necesidades de los nuevos pobres. La consecuencia de escoger entre ellos la asignación de los beneficios trajo aparejada la generalización de prácticas clientelares (Vinocur y Halperin, 2004: 57).

De todos modos, se pueden mencionar algunos avances positivos en el manejo de los programas por presupuesto y con metas definidas con relativa precisión, así como la introducción de metodologías y técnicas de focalización y construcción de indicadores (Siempro) que facilitaron la aplicación de los criterios de selectividad de los "beneficiarios" de los variados programas asistenciales. Finalmente, dos aspectos a subrayar del decenio menemista refieren, por un lado, al papel de los organismos internacionales (Banco Mundial-BM y Banco Interamericano de Desarrollo-BID), que no se limitó a la provisión del financiamiento de numerosos proyectos sociales, sino que aportó asistencia técnica, procedimientos de evaluación de la gestión, de resultados e impacto, además de la

capacitación de los recursos humanos destinados a pilotear, monitorear y gestionar los programas.

> En suma, las OI [organizaciones internacionales] son actores de poder en cuanto forman parte de relaciones estratégicas, en las que hacen uso de determinados recursos que pretenden y logran, hasta cierto punto, la obediencia de los Estados y otros actores de poder; por tanto, estas organizaciones entran en juegos y luchas de poder a partir del uso variado y cambiante de dichos recursos... (Burgos, 2019: 161).

Por otro, la participación de la sociedad civil en un doble rol, de ejecutor de los programas en terreno y de articulación de las demandas y necesidades. Asimismo, surgió en ese período, una iniciativa de varias ONG (con patrocinio del PNUD), en el sentido de contraloría y vigilancia en la aplicación de los recursos destinados a los proyectos y programas sociales.

3. La construcción del liderazgo emergente en el peronismo no ortodoxo

La crisis de fines del siglo pasado e inicios del presente, desbordó las capacidades de respuesta de las élites políticas tradicionales, sumergiendo al país en una degradación acelerada del bienestar de millones de hogares argentinos, que erosionó la confianza en las instituciones de la democracia liberal, especialmente focalizada en los partidos políticos históricos que exhibieron su incapacidad de maniobrar en aguas turbulentas. Desde la consigna que trascendió fronteras que exigía la salida de las élites políticas ("que se vayan todos"), hasta la irrupción de formaciones sociales semiespontáneas en pie de lucha callejera, la crisis financiera, económica y social, culminó en una crisis institucional de representación y legitimidad de las instituciones democráticas.

Es en esta coyuntura que el liderazgo de Kirchner encuentra un terreno fértil para desplegar y potenciar su capacidad de liderazgo, que hubo de forjar en años anteriores en su provincia natal (1991-2003). Precisamente

fue en Santa Cruz, donde Kirchner fue forjando tanto su popularidad, como una capacidad de gestión y articulación inteligente con las formaciones políticas de oposición y los actores sociales. El mandato del entonces gobernador abarcó más de una década, sustentado por un apoyo electoral siempre superior al 60 % de los votantes, y ostentando indicadores positivos en materia de desempleo, pobreza y desigualdad social si los comparamos con los registrados en otras provincias argentinas. El carisma particular del dirigente santacruceño se arraigó a partir de su militancia peronista y su formación en la propia gestión de gobierno, así como en circunstancias en las que se opuso a los lineamientos del gobierno nacional encabezado por Menem.

> Kirchner fue el candidato presidencial propuesto por un pequeño grupo que organizó una de las tres fracciones peronistas que compitieron en las elecciones nacionales de 2003, y no ocultó en ningún momento la decisión de situarse en un plano superador del peronismo. Jefe del pequeño Partido Justicialista de la provincia patagónica de Santa Cruz, Kirchner no tenía un rol relevante en la política nacional ni en la fragmentada estructura organizativa del peronismo. Sus juicios críticos sobre el Partido Justicialista no dejaban lugar a malentendidos (Sidicaro, 2011: 84).

En efecto, Kirchner se posicionó desde una postura fuertemente crítica al Partido Justicialista que, a su juicio, había abandonado y olvidadas las banderas y postulados del peronismo histórico de raigambre nacional-popular. Sin embargo, fue a impulso de algunas agrupaciones minoritarias del PJ y "apadrinado" de algún modo por el otrora hombre fuerte del justicialismo, Duhalde, que Néstor Kirchner se convirtiera en candidato del peronismo en las elecciones del año 2003. Al decir de Sidicaro (2011), en un contexto de descomposición del campo político, Kirchner fungió como "líder sin partido" y en virtud de ello, hubo de prefigurar una potente corriente política que trascendió las fronteras partidarias concitando la adhesión de dirigentes allende el peronismo. La denominación de los "radicales K", ilustra con elocuencia tal fenómeno, a lo que se suma el apoyo decidido de importantes agrupaciones de la izquierda histórica, más allá de los matices o diferencias. Parece claro

que, el suministro de ideas-fuerza que el presidente Kirchner aportó, tanto traducidas como un conjunto de intenciones durante la breve campaña electoral de 2003, como durante la gestión gubernamental, cimentó una suerte de programa de acción producido, mayormente, por fuera de los circuitos formales del Partido Justicialista. La constitución heterogénea de las corrientes kirchneristas abrevaba inevitablemente en su fuente originaria; el líder sin partido logró transformar las bases no solo de su propio partido, sino influir en la mutación de los otros, tanto de sus socios, como de los adversarios.

Los intentos de producir, más adelante –una formación política más orgánica en torno a los postulados del kirchnerismo– fueron dispares, multivariados y con resultados también diversos. No obstante, su figura carismática, amplificada y fortalecida, desde luego, por varios logros en el campo social y económico durante su gestión de gobierno, redundó en la cristalización de aquella corriente nacida heterodoxa en el seno del peronismo ecléctico e intrínsecamente contradictorio. Una vez finalizado su mandato y tras los comicios en el año 2007, el resultado fue altamente favorable a la fórmula Fernández de Kirchner-Cobos, recogiendo más del 45 % de los votos que posibilitaron el segundo mandato del kirchnerismo.

> Ese resultado fue posible en virtud del carácter polifacético de los acuerdos del gobierno nacional con fuerzas políticas de todo el país sin mayores bases programáticas. Sería imposible determinar los distintos afluentes que convergieron para reunir el porcentaje de votos de la coalición ganadora. La gran aceptación en la opinión pública de la gestión gubernamental fue, por cierto, un factor importante. Los apoyos de los dirigentes peronistas provinciales aportaron también una porción significativa de votos (Sidicaro, 2011: 90).

Las trayectorias posteriores al fallecimiento de Kirchner dejaron en evidencia simultáneamente la fragilidad del peronismo renovado y la consolidación de una corriente hegemónica, ideológicamente heterogénea, pero consistente en su posicionamiento discursivo de tinte progresista.

4. Las propuestas programáticas del kirchnerismo

Repasando las propuestas programáticas del kirchnerismo se observa una significativa coincidencia entre las decisiones de política pública –en varios planos– con su plataforma programática propuesta en la campaña electoral. Ciertamente con el objetivo de recuperar en cierto modo las pérdidas producidas por la década menemista,[20] así como afrontando una de las peores crisis múltiples de Argentina, Kirchner apostó fuertemente a revitalizar la economía local, introducir fuertes mecanismos regulatorios y robustecer la intervención estatal al punto de nacionalizar algunas empresas en sectores clave de la producción. La década de los noventa se caracterizó, como en buena parte de la región, por las reformas pro mercado, siendo un caso ejemplar, la reforma de la seguridad social (1993-94), que sustituyó los esquemas anteriores por la privatización parcial, la implantación del régimen mixto e incentivó, en consecuencia, la capitalización individual (Danani, 2016). La estrategia del kirchnerismo se sostuvo en la intencionalidad explícita de reconstrucción de un modelo económico de inspiración keynesiano, al decir de Vilas (2017).

> El rasgo principal del kirchnerismo consistió en el impulso a una estrategia de desarrollo que veía en la expansión del consumo de las clases populares un estímulo a la inversión productiva y al crecimiento y una dimensión social de la democracia (Vilas, 2017: 36).

En este sentido, la práctica en materia del manejo de las variables macroeconómicas reflejó de alguna manera la revitalización de un capitalismo nacional más dirigido que regulado (Vilas, 2017), aun cuando las reformas sociales aplicadas pusieron de relieve la segunda modalidad, evidenciada en las arenas de políticas laborales y previsionales.

En plena campaña electoral, el entonces candidato a la Presidencia, Néstor Kirchner, presentó su Plan de Gobierno, un texto de 152 páginas que resumió los principales lineamientos en diferentes campos de la política pública. Según la crónica de aquel año, "el trabajo está dividido

20 Carlos Menem, también representante del Partido Justicialista (peronismo), fue dos veces presidente entre los años 1990 y 1999.

en bloques. Algunos de sus títulos funcionan como enunciados ideológicos…" (*Clarín, 18 de mayo de 2003).*

> Desarrollo social desde una red de políticas públicas federales con eje en la persona y en la familia. El trabajo y la producción como eje de desarrollo económico y social. La infraestructura y la obra pública al servicio de la producción y como estrategia para el desarrollo regional. La economía, herramienta para definir un proyecto de país. Justicia, seguridad y estado de derecho para el desarrollo humano (*Clarín*, 2003).

En la misma nota del referido diario se recogen algunas de las ideas o propuestas que el kirchnerismo impulsaría a partir de ese año. Por ejemplo, en el área de la salud se transcribe como objetivo general "El Estado asumirá su rol articulador y regulador de una política sanitaria integral [...] el eje referencial será el Hospital Público y los Centros de Salud, tanto públicos como privados*".* Mientras que, con relación a la situación de emergencia social y sanitaria se proponía lo siguiente.

> [Continuidad en cobertura alimentaria] garantizar y fortalecer la asistencia para los programas protegidos (vacunas, leche fortificada, tuberculosis, etc.). Se continuará con el programa Jefas y Jefes de Hogar promoviendo proyectos viables y de acuerdo a realidades locales. Se otorgarán incentivos fiscales, asistencia técnica y se pondrán en marcha créditos sociales generalizados con garantías solidarias para los sectores de medianos y escasos recursos con un fondo rotatorio de promoción social. [Además, plantea que] se consolidará la cobertura y la atención integral de la madre y el niño (seguro materno infantil) priorizando la atención de madres embarazadas y niños de hasta 5 años (*Clarín*, 2003).

Las propuestas contenidas en el Plan de Gobierno y las declaraciones del propio candidato, así como las de otros referentes de su equipo más cercano adelantaban un cambio de rumbo sustancial en algunas arenas, lo que efectivamente después pudo corroborarse durante la aplicación de las primeras medidas y a lo largo de todo el período de gobierno. Tanto con relación a las políticas de empleo y de retribuciones salariales, como en cuanto a la redistribución del ingreso, los anuncios –aunque genéricos– serían una guía fundamental para el accionar posterior. De hecho, afirmar que en materia laboral se orientaría a "recuperar el rol del Estado como garante y equilibrador de las relaciones de trabajo, en el combate a la

evasión, con medidas de inspección, prevención del fraude" (*Clarín*, 2003), anticiparía efectivamente la recuperación y jerarquización del papel de las paritarias (negociación colectiva) y la apuesta a incrementar los salarios como estrategia para revitalizar el consumo, dinamizando el mercado interno. Con relación a la seguridad social, la propuesta fue apenas un leve indicativo de lo que, posteriormente se implantara en términos de la reforma previsional.

> Sistema previsional: se ordenará el sistema vigente de las AFJP, dando libertad de opción con el régimen de reparto. La regulación, recaudación y fiscalización quedarán en manos del Estado. La ANSES volverá a recaudar los aportes previsionales, garantizando el ingreso de los futuros jubilados (La Nueva, s/d, 2003).

Efectivamente, las propuestas del kirchnerismo apuntarían a recuperar un modelo previsional más inclusivo y sustentado en un modelo de solidaridad intergeneracional, incorporando a segmentos de la población en situación informal o precaria que no tenían entonces, posibilidades de acogerse a los beneficios previsionales. En síntesis, las promesas y proclamas formuladas durante la campaña electoral por el kirchnerismo, se habrían de materializar en un grado significativo sorteando el contexto económico y social adverso, así como conquistando mayores adhesiones ciudadanas conforme se avanzaría en la implementación de las políticas públicas enunciadas.

5. Los logros del gobierno K (2003-2015)

Los logros en el campo social, especialmente en lo concerniente a la protección y asistencia social, laboral y a la salud fueron notorios, los que de manera convergente obtuvieron importantes mejoras en las condiciones y calidad de vida de la población. Y si bien son varios los factores que intervinieron en la mejora del bienestar, la articulación y soporte (total o parcial, continuo o discontinuo) de los movimientos sociales fueron gravitantes y en determinadas coyunturas, determinantes de los resultados obtenidos. En este sentido, coincidimos con Salvia, Poy

y Vera (2016) al considerar las diferencias sustantivas entre el período "menemista" y el período "kirchnerista".

> En comparación con el periodo anterior, puede afirmarse que las transferencias secundarias de ingresos por vía de los servicios públicos universales y el sistema de la seguridad social adquirieron mayor relevancia, así como las transferencias de ingresos monetarios y no monetarios por medio de programas masivos, dirigidos no solo a asistir económicamente a los hogares más pobres, sino también a incentivar el mejoramiento del capital humano de sus integrantes (179).

- Logros en la asistencia y protección social

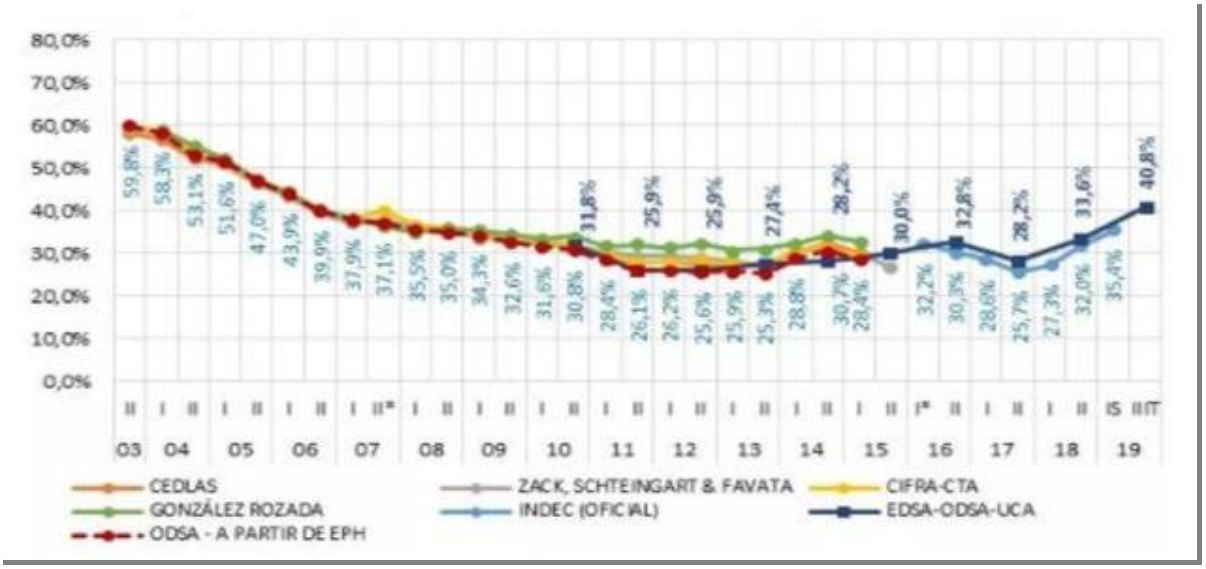
En primer lugar, las estrategias que atendieron las situaciones de emergencia social en función del incremento de la pobreza e indigencia, se sustentaron en buena medida en la instrumentación y expansión de las clásicas modalidades de transferencias monetarias condicionadas. Si bien, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados fue una iniciativa durante el breve mandato de Duhalde, sirvió de base para la implementación y expansión de sucesivos programas y planes: Ingreso por el Desarrollo Humano en 2003, Plan Familias para la Inclusión Social en 2004, Seguro de Capacitación y Empleo en 2006, culminando con la creación de la Asignación Universal por Hijo en 2010. De este modo, los impactos en la mejora de los sectores socialmente más vulnerables se evidenciaron en un sensible descenso de la indigencia y la pobreza, que pasaron –en el período 2003-2015– del 22,5 % al 4,7 % y del 60,8 % al 27,3 % respectivamente (CESO, 2016).

Sin embargo, casi al final del período se produjo una inflexión, tal como puede apreciarse en el siguiente gráfico.[21] En efecto, el quiebre de la curva descendente se registra en el año 2013 tal como y según variadas fuentes estadísticas se expresa. La divergencia de los datos obedece a metodologías de medición no totalmente coincidentes, no obstante, en una perspectiva de medio plazo, resulta importante considerar la

21 En este caso se utilizó un estudio comparado –citado en un artículo de prensa– realizado por el Observatorio de la Deuda Social de la UCA. <www.ambito.com/opiniones/pobreza/la-la-agenda-publica-n5083976> Ámbito, 20 feb. 2020, Agustín Salvia, La pobreza en la agenda pública.

tendencia general a lo largo de una serie temporal. En otros términos, más allá de las controversias suscitadas por el desempeño del instituto oficial de estadísticas (INDEC) y las dudas acerca de la confiabilidad de los datos, la evidencia empírica combinada a partir de varias fuentes comparadas arroja como resultado global una reducción significativa en todo el período considerado.

Gráfico 7. Tasa comparada de pobreza



Fuente: CEDLAS, INDEC, CIFRA-CTA.

En segundo lugar, parece evidente que, en la medida que el eje central de las políticas sociales del período analizado se ubicaría en la promoción del empleo formal, los dispositivos de asistencia social para los segmentos más vulnerables tuvieron un componente específico que procuraba la recalificación laboral con el objetivo de que aquellos sectores sociales dejaran de apelar a los subsidios o transferencias monetarias de manera exclusiva. En esta dirección, como se dijo, la implementación del Seguro de Empleo y Capacitación fue un programa de amplia cobertura y relativo éxito en la reinserción de los desocupados de larga duración. De hecho, las estimaciones arrojaban que cerca de unos 700.000 destinatarios del Plan Jefes, habían conseguido un empleo registrado (Alonso y Di Costa, 2011). Además, las pensiones tanto contributivas como no contributivas

verificaron un sensible aumento de cobertura tal como lo ilustra el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Cobertura de las Pensiones - Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) 2003-2015

Años	2003	2006	2009	2012	2015
Pensiones	1.327.478	1.302.512	1.407.797	1.483.444	1.526.785
Pensiones no contributivas	344.630	540.293	923.220	1.346.163	1.514.840

Fuente: Cetrángolo y Grushka. Serie Macroeconomía del Desarrollo, 208, CEPAL, 2020.

Por otra parte, la inversión en protección social significó un incremento importante desde el año 2003 a 2015, pasando de un 5,9 % a 10,6 % del PBI. En tanto que la cobertura de la nueva prestación social creada en el año 2009 implicó un aumento de la cobertura de los niños y niñas por aplicación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), tal como se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 6. Indicadores Red de Asistencia Social

Años	2003	2006	2009	2012	2015
Porcentaje sobre PBI	5,9	6,1	8,4	9,4	10,6
Cobertura de población (AUH)	-	-	-	3.383.203	3.810.396
Monto promedio de las transferencias (en pesos corrientes)			180	340	837
Accesibilidad	Focalizado	Focalizado	Cuasi universal	Cuasi universal	Cuasi universal

Fuentes: MDS 2018 y CIPPEC 2012.

De hecho, la AUH reflejó un enfoque o criterio cuasi universalista,[22] superando las limitaciones de los programas focalizados, que fueron la tónica de los noventa. Por esta razón, es plausible sostener que esta fue

22 No obstante, el avance que implicó la implementación de la AUH generó algunas voces críticas que relativizaron el carácter universal de la prestación. Al respecto, la Red de Renta Básica Universal de Argentina planteó sus reparos y limitaciones para proponer en su lugar el Ingreso Ciudadano para la Niñez con carácter incondicional y no focalizado.

una de las reformas sociales de mayor impacto social en los últimos veinte años, superando la visión acotada de una cobertura estratificada y dirigida exclusivamente a los sectores sociales en condiciones de extrema precariedad. Debe subrayarse que, los dispositivos antes señalados, coexistieron con otras prestaciones servidas por las instituciones del sistema de seguridad social relativas a las pensiones por discapacidad, sumadas a las intervenciones provinciales y municipales relativas a la alimentación.

- Logros en el trabajo y la seguridad social

En segundo lugar, deben destacarse los cambios realizados en la arena de la seguridad social: ampliación de la cobertura, nacionalización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, AFJP (2008), es decir la eliminación del sistema mixto y su reemplazo por el sistema histórico fundado en los principios de universalidad, solidaridad intergeneracional y sostenibilidad financiera, participación del Estado y de las corporaciones sindicales. Al respecto, la cobertura previsional alcanzó hacia el fin de la *era kirchnerista*, cerca del 92,9 % de la población de adultos mayores, fuere a través del sistema contributivo, como del no contributivo (Danani, 2016). Tanto la expansión horizontal, esto es, la cobertura de la población, como en lo relativo a la mejora sustancial de los montos asignados por concepto de jubilaciones y pensiones, se logró un impacto significativo de la calidad de vida de un segmento importante de la ciudadanía. El retorno al sistema histórico implicó de hecho un incremento del gasto social en jubilaciones y pensiones que pasó del 3,3 % del PBI en el año 2003 al 6,7 % en el año 2014.

Por otra parte, el salario real se vio notoriamente mejorado, al igual que la tasa de desempleo que descendió de casi un 20 % en el año 2002 a menos del 7 % en el año 2015. Tomando como base el año 2000, el siguiente cuadro ilustra la evolución del salario mínimo nacional, a partir de las decisiones gubernamentales que fijaron el mismo por encima de la

inflación a efectos de obtener una recuperación salarial para los trabajadores formalizados.

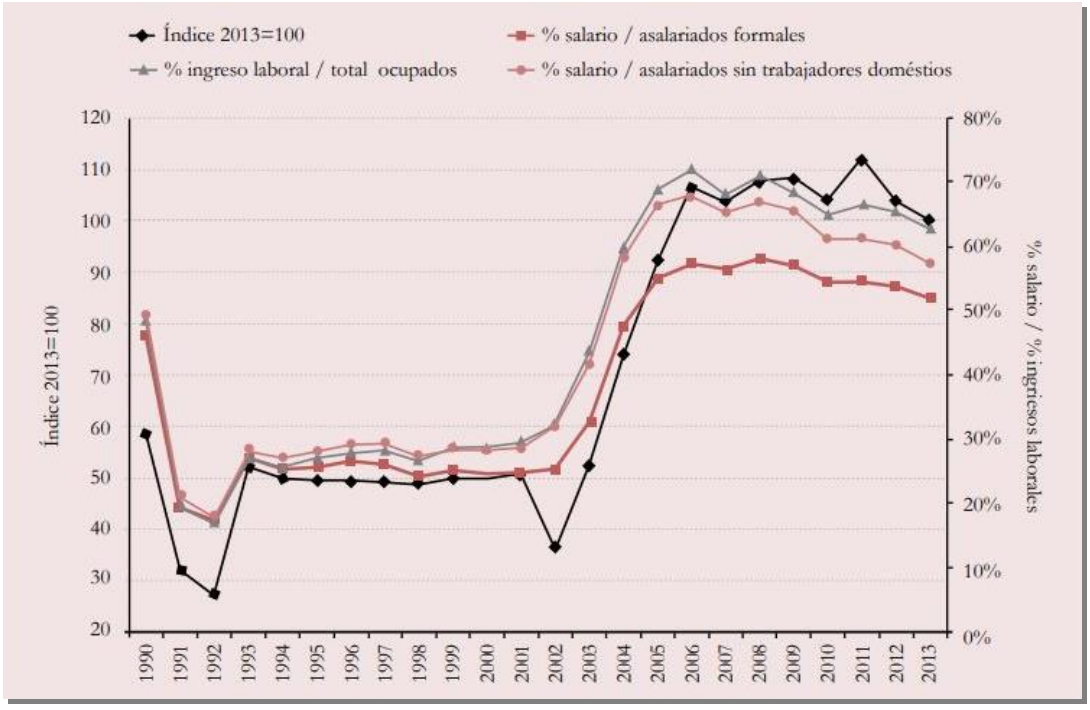
Cuadro 7. Argentina: Evolución Salario Mínimo Real 2000-2015

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	100,0	101,1	81,3	84,0	129,8	171,1	193,2	219,6	253,3	292,1	321,3	364,4	...	...	...	...

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Cepalstat, s/d a partir de 2012.

Los logros en materia de ingresos salariales fueron el resultado de las políticas explícitas del gobierno kirchnerista en la medida que se modificaron las pautas de ajuste del salario mínimo, vital y móvil en ancas de los acuerdos alcanzados en el Consejo Nacional (CSM) revitalizado en el año 2004. El siguiente gráfico ilustra la evolución del Salario Mínimo Nacional (SMN) desde los inicios del siglo hasta el año 2013, reflejando una recuperación significativa del poder adquisitivo de los trabajadores.

Gráfico 8. Evolución del salario mínimo, período 1990-2013, (1) (en moneda constante y en términos relativos al ingreso promedio de los ocupados) (2)



Fuente: OIT, 2015.

De acuerdo al Informe de la Organización Internacional del Trabajo (2015) sobre calidad del empleo y cumplimiento del salario mínimo en Argentina, la evolución del SMN fue altamente favorable, en la medida que elevó el piso de las retribuciones salariales, recuperando en buena medida la pérdida del poder adquisitivo de la década anterior.

> Esta recomposición, observada en los años dos mil, obedece a la revitalización del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil lograda en 2004 y a la implementación de otras medidas del Gobierno nacional, como la determinación de aumentos de suma fija y la modificación del régimen laboral, acciones que propiciaron un contexto que permitió retomar la discusión periódica y tripartita del SM en Argentina. A partir de 2003, se han aplicado al SM reajustes sistemáticos, aunque con frecuencia variable. Al iniciar esta nueva etapa, los ajustes se realizaron incluso de manera mensual, con el fin de recuperar rápidamente el poder adquisitivo, que había sido tan erosionado luego de la crisis de 2002 (Casanova, Jiménez y Jiménez, 2015).

El siguiente cuadro ilustra la evolución en el ciclo kirchnerista de los indicadores más relevantes del mercado laboral: apreciando la tendencia de mejora continua de los ingresos por trabajo; la disminución sensible de la tasa de desempleo y el incremento leve de la tasa de empleo que se situó en alrededor del 54 % en los últimos años del período considerado.

Cuadro 8. Indicadores Trabajo y Seguridad Social

Años	2002	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2016
Salario Mínimo Real*	42,3	80,17	163,18	214,55	252,56	349,07	360,10	369,3	400
Salario Medio Real	-	779	995	1527	2267	3821	5965	8861	-
Tasa de empleo	s/d	s/d	52,9	54,5	54,2	55,2	54,7	53,9	52,6
Tasa de desempleo	15,1	17,3	11,6	8,5	8,7	7,2	7,1	6,5	7,6
Porcentaje PEA Informal	-	56,1	51,2	44,3	42,2	39,1	34	31,2	31,3

Fuente: Cepalstat, INDEC. * Salario real en USD constantes.

Paralelamente a las políticas de recuperación salarial, hubo un esfuerzo significativo en cuanto a generalizar la cobertura de la seguridad social, incorporando particularmente a los núcleos de trabajadores situados en la economía informal, precarizados y sin protección social.

- Logros en la salud

Con relación a la salud, debe resaltarse una de las primeras medidas desde una perspectiva global de la atención sanitaria, como lo fue el Plan Federal de Salud (2004) a partir del cual se registró un aumento de la cobertura y un especial énfasis en la atención primaria y el suministro de medicamentos, esto último traducido en el Plan Remediar que incrementaba el acceso gratuito de una canasta de medicamentos básicos incorporados a los botiquines distribuidos en todo el territorio. Cabe acotar que este plan sería reformulado como tal en el año 2017 (durante el gobierno de Macri), reduciendo la cantidad de medicamentos y transfiriendo parte de la responsabilidad a las administraciones provinciales.

> Nuevamente, como en los noventa, el Estado nacional descentraliza la prevención y promoción de la salud sin transferir recursos. Esto implica que los medicamentos dejarían de ser comprados y distribuidos por el Estado nacional y deberían ser garantizados por los Estados provinciales [lamenta la Fundación Soberanía Sanitaria en un informe titulado "El cierre del Programa Remediar" al que tuvo acceso] (Contexto, 3 de marzo 2017)**.**

Tuvo especial impacto la Ley de Producción Pública de Medicamentos, n.° 26.688 del año 2011, ampliando notablemente la accesibilidad a un conjunto básico de medicamentos a bajos costos y regulados por el Estado. Dicha ley resaltaba en su primer enunciado "de interés nacional la investigación y producción pública de medicamentos, materias primas para la producción de medicamentos, vacunas y productos médicos entendiendo a los mismos como bienes sociales*".* Y en su artículo 2 establecía el objeto de la misma, es decir, de aumentar la "accesibilidad a los medicamentos, vacunas y productos médicos", reflejando de este modo, la jerarquización de la salud como un derecho humano básico y, correlativamente, los medicamentos como bienes sociales. En líneas generales la estrategia a partir de aquel año se tradujo en el fortalecimiento y expansión de la Atención Primaria en Salud a través de la multiplicación de los CAP (centros de atención primaria en salud), expuesta en el Plan Federal 2004-2007.

> Dentro de esta lógica, una política de reforma primordial se traduce en el diseño de un nuevo modelo sanitario basado en la construcción de redes de atención y reconociendo su base primordial en la estrategia de atención primaria: este es el tipo de enfoque considerado como el más efectivo en el mejoramiento de la salud de la población y en el logro de una cobertura más uniforme (Plan Federal de Salud, 2004: 12).

La diseminación de los centros barriales fue fundamental para dejar consolidada una red de servicios de salud para la captación temprana de patologías crónicas y paralelamente configurarse como estructura de distribución de los Botiquines que contenían 74 medicamentos genéricos, lo que llegó a una cobertura en el año 2008 de unos 16 millones de usuarios (Chiara, Crojethovis y Anovich, 2017). El Plan Nacer en su origen apuntó a la reducción de la morbimortalidad materna e infantil definiendo a tales propósitos metas concretas temporalizadas, atendiendo en una primera fase a las embarazadas, a niños y niñas menores de 5 años. Dicho plan estuvo particularmente anclado en los seguros públicos provinciales para garantizar prestaciones básicas a la población sin cobertura de ninguna naturaleza.

En el año 2011 aquel plan se reconvirtió en el Programa Sumar para ampliar la cobertura a niños y niñas del tramo 6 a 9 años, adolescentes entre los 10 y 19 años y finalmente a las mujeres y hombres mayores de 64 años. La generación de incentivos monetarios asociados a los resultados de los diversos efectores en salud, provinciales y municipales, permitió controlar, evaluar y realizar un monitoreo permanente del cumplimiento de las metas establecidas por segmento o franjas de usuarios. Asimismo, apenas un año antes se votaba a iniciativa del gobierno, la Ley de Salud Mental (26.657 del año 2010), garantizando la atención adecuada por parte del Estado.

A su vez, debe subrayarse que los programas implementados a partir del 2003, en particular los mencionados Programa Remediar, el Plan Nacer y luego el Programa Sumar, tuvieron cuatro características comunes: todos se encontraban en la órbita nacional, trascendieron los períodos de

gobierno, expresaron una intencionalidad de universalidad y, finalmente, tuvieron una alta visibilidad pública (Chiara, Crojethovic y Ariovich, 2017). Además de los programas señalados se pueden mencionar los siguientes: Programa Médicos Comunitarios, Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable, Programa Nacional de Control de la Tuberculosis y Lepra, Plan de reducción de la mortalidad materno-infantil y el Programa nacional de Cardiopatías Congénitas.

De acuerdo a las autoras de referencia, el seguimiento de los diversos programas, particularmente Remediar y Sumar, permitió identificar la existencia de un sesgo mercantilizado heredado por el cobro de "bonos" para acceder a las prestaciones, que gradualmente –mediante la imposición de la gratuidad– fue descendiendo en el peso total. En cuanto a la cobertura, también se observó una ampliación de la población usuaria; a modo de ejemplo y considerando los niños y niñas que fueron atendidos por los programas, se incrementó en un 50 % a partir del 2010, potenciado dicho aumento por la entrada en vigencia de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Paralelamente a la expansión el gobierno nacional determinó ciertos protocolos y un conjunto de beneficios en salud de modo que se garantizara explícitamente "un conjunto homogéneo de beneficios en cantidad, calidad y oportunidad para toda la población" (Chiara, Crojethovic y Ariovich, 2017: 671).

Según las prioridades definidas por el gobierno, el porcentaje del Gasto Social se fue elevando paralelamente a las reformas aplicadas en algunos de los subsectores que lo componen, así como al contexto económico. En los siguientes cuadros puede apreciarse tal crecimiento como porcentaje del PBI, para visualizar a continuación la proporción del gasto en salud y también su relación con el PBI. Si bien es razonable sostener que la coyuntura externa, particularmente relacionada al mercado de bienes primarios, favoreció la tendencia al alza de las tasas de crecimiento del PBI y posibilitó la mayor inversión social, del mismo modo puede argumentarse –con evidencia– la intencionalidad del kirchnerismo en

dirección a la expansión de la protección social para los segmentos vulnerables.

Cuadro 9. Gasto corriente total en salud como porcentaje del PBI (2003-2015)

Años	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Porcentaje	7,1	7,6	7,6	9,0	8,4	8,4	8,8

Fuente: Elaboración propia en base a Cepalstat.

En el siguiente cuadro se alcanza a visualizar la prioridad presupuestal puesta en el área de la salud, tanto con relación al gasto per cápita que fue notoriamente incrementado de manera progresiva, sobre todo a partir del año 2009; así como respecto al porcentaje del PBI asignado al gasto en salud, que pasó del 4,33 % en el año 2005 al 6,21 % en 2015. Asimismo, y como efecto de la ampliación de la cobertura materno-infantil, la tasa de mortalidad infantil se redujo de manera significativa en el período, pasando del 15,7 por mil en 2003, al 10,3 por mil nacidos vivos en el año 2015.

Cuadro 10. Indicadores en Salud

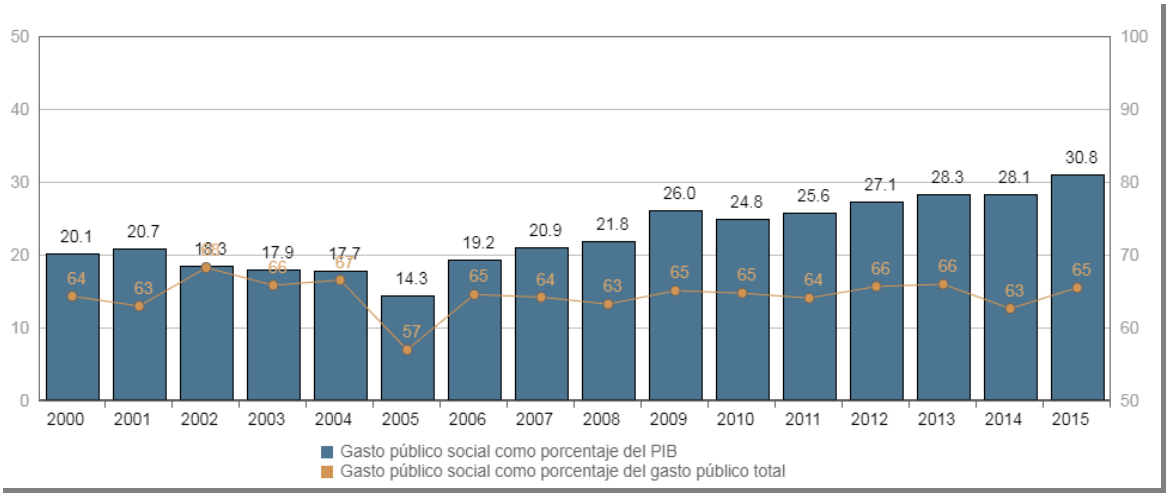
Años	2000	2003	2005	2006	2009	2010	2012	2015	2016
Porcentaje sobre Gasto Público Total	17,82	17,03	16,02	15,10	16,42	16,69	16,66	16,57	13,49
Gasto Público Consolidado % PBI	s/d	s/d	4,33	4,36	5,07	5,26	6,21	6,21	5,62
Gasto per cápita en Salud	2,631	733	1,012	1,267	2,067	2,618	3,978	5,553	-
Cobertura de Población %	-	-	-	-	-	66,5	-	70,7	70,2
Tasa de mortalidad infantil	17,3	15,7	-	14,4	13,4	-	11,9	10,3	10,3
Razón de mortandad materna*	3,8	4,4	3,9	4,8	5,5	4,4	3,5	-	3,7

Fuente: Cepalstat, 2019. * Tasa de muertes por cada 10.000 nacidos vivos, fuente: Ministerio de Salud.

El perfil desmercantilizador y universalista de la matriz de bienestar, que fue dibujándose a lo largo del ciclo progresista puede observarse en la

evolución del gasto social en su conjunto, así como en la composición y distribución interna del Gasto Público Total, como lo ilustra el siguiente gráfico. Según los datos recabados de la Cepalstat, el gasto social pasó del 17,9 % en 2003 al 30,8 % en el año 2015; paralelamente, mantuvo su peso relativo en el conjunto del gasto público, en un porcentaje global del 65 %, que descendiera al 57 % en su participación más baja en el año 2005, para volver a ubicarse en el mismo porcentaje al final del ciclo.

Gráfico 9. Argentina. Gasto público social como porcentaje del PBI y gasto público social como porcentaje del gasto público total, 2000-2015



Fuente: Cepalstat, 2019.

En el siguiente cuadro se resumen los principales indicadores sociales relativos a la evolución pobreza, extrema pobreza, desigualdad medida por el coeficiente de Gini, así como la tasa de informalidad del mercado laboral.

Cuadro 11. Resumen de indicadores sociales y económicos

Indicadores	2003	2005	2009	2011	2015	2018	2020
Pobreza (%)	58,2	50,2	35	29,1	30,1	27,3	42
Extrema pobreza (%)		13,5	7,9	7,1	5,9	4,8	10,5
Desigualdad (Gini)	0,475	0,445	0,41	0,394	0,364	0,422	0,444
Desempleo (%)	17,3	11,6	8,7	7,2	6,5	9,1	13,1

Salario Real*	779	995	2267	3821	8861	-	-
Informalidad (%)	56,3	51,2	42,2	39,1	31,2	31,3	49,4

Fuente: CEDLAS, Cepalstat, INDEC. * Salario real en USD constantes.
Nota: Tasas de pobreza en % de personas respecto a la población total.

- Las limitaciones y constreñimientos del kirchnerismo

Los debates que circunvalan las políticas públicas y su conexión con los paradigmas de desarrollo, han expuesto los rasgos estructurales del capitalismo regional y las contingencias en las primeras décadas del presente siglo en el caso argentino. No es intención de este estudio escudriñar en los meandros del modelo económico aplicado durante el *período kirchnerista*, sin dejar de reconocer su pertinencia y relevancia, en tanto y cuanto se reconoce su directa incidencia en los patrones de políticas sociales desplegadas en el mismo lapso. Parece claro que el kirchnerismo no apostó a la transformación radical de las bases productivas, ni tampoco incursionar en estrategias que implicaran exacerbar o elevar "en exceso" el conflicto entre capital y trabajo. Precisamente y tal como fuera anotado, el eje central se sustentó en el fomento del mercado interno como modalidad apta para redinamizar la economía local. Es en este marco que, los dispositivos de transferencia monetaria jugaron un papel central, paralelamente al fomento del empleo genuino como el mecanismo más idóneo para revertir los altos índices de pobreza e indigencia registrados a comienzo del siglo XXI. En razón de ello, todas las medidas resultaron efectivas toda vez que los incrementos de las tasas de rendimiento del capital se elevaron gracias a los altos precios de los *commodities* y también a la inversión pública como motores de generación de empleo. La evidencia empírica exhibe un capitalismo de tipo coordinado (Bizberg, 2016; Bogliaccini y Filgueira, 2011) y aún con particularidades que lo distinguen de otras variantes observadas en la región. Sin embargo, la crisis internacional de 2008, la ralentización del crecimiento del PBI, el empuje inflacionario, el incremento del déficit fiscal y el enfrentamiento con los sectores del agro, fueron factores que

influyeron –sobre todo en la última etapa del ciclo kirchnerista– en el sentido de limitar las opciones de expansión del bienestar.

En la esfera del empleo y la seguridad social, persistieron algunos de los rasgos estructurales que dificultaron el avance hacia una completa y cabal universalización de la cobertura de protección social. Por otra parte, la pérdida de dinamismo del sector de la construcción y varios subsectores de la industria manufacturera nacional, principales fuentes de generación de empleo genuino, frenaron el impulso de los mercados domésticos. Por el contrario, fue el sector de la intermediación financiera el que más creció, al tiempo que el superávit comercial primario fue erosionándose con los efectos negativos en el cumplimiento de los pagos de deuda del Estado (Cantamutto, 2017).

> La evidencia presentada permite sugerir la existencia de rasgos en la estructura productiva y laboral —mercados más segmentados, brechas de productividad asociadas a la heterogeneidad estructural, dificultades de acceso a empleos de calidad (Groisman, 2012; Salvia, Vera y Poy, 2015) que parecen poner algunos límites a los efectos de las políticas sociales sobre el bienestar económico (Salvia, Poy y Vera, 2016: 187).

Fue durante esta etapa del ciclo progresista que se registraron las mayores desavenencias entre fracciones del movimiento sindical y el gobierno kirchnerista, implicando de suyo una fragmentación de las apoyaturas en el movimiento obrero, ubicándose de un lado y del otro, corrientes opuestas de la CTA y la CGT que dividieron sus respaldos y críticas al oficialismo.

Los cambios producidos en el sector salud fueron significativos, no obstante lo cual algunos desafíos siguieron pendientes en la agenda, entre ellos, la de construir un modelo solidario, que superara la fragmentación de los prestadores institucionalizados y una visión recostada en la enfermedad para recuperar una mirada más integral y articulada con otros servicios sociales. La transferencia de competencias y recursos a los niveles subnacionales planteó varios problemas, sobre todo vinculados a las capacidades de gestión, administración y provisión de

prestaciones sanitarias y su relación con los perfiles de los usuarios. Y específicamente con relación a los dispositivos Programa Remediar, Plan Nacer y Programa Sumar, anotamos el comentario de las investigadoras de la Universidad Nacional de Lanús.

> A pesar de la relevancia que tuvieron para el sector y de los desafíos que enfrentaron en una matriz institucional muy fragmentada, los dispositivos de la política analizados no estuvieron acompañados de arreglos institucionales que, en el nivel nacional, implicaran alguna exigencia vinculada a la ampliación de derechos (Chiara, Crojethovic y Ariovich, 2017: 670).

En este sentido, se desprende igualmente una intencionalidad orientada a la universalización de la salud, expuesta en la ampliación de la cobertura, como en el énfasis y en intervenciones constantes para garantizar la gratuidad y la garantía del ejercicio efectivo del derecho a la salud de toda la población.

6. Coaliciones distributivas pro bienestar por arena de políticas públicas

Si bien al comienzo de la primera presidencia de Néstor Kirchner las organizaciones sociales más combativas, aquellas que protagonizaron en buena medida las protestas sociales durante los noventa y a inicios del presente siglo, entre otros, los denominados *piqueteros* (MTD), apoyaron la gestión del entonces primer mandatario; tiempo después, serían los sindicatos los actores privilegiados en su relación con el gobierno. De acuerdo a la estrategia central del *kirchnerismo*, sustentada en la intención de retonificar la economía nacional sobre la base de la expansión del consumo interno, la generación de empleo y el estímulo a la inversión de capitales nacionales, la clase trabajadora y sus correspondientes organizaciones sindicales serían los principales actores sociales con los que el gobierno conformaría una alianza o coalición sociopolítica. Es conveniente subrayar que las alianzas que se fueron tejiendo durante la primera etapa del ciclo kirchnerista no se limitaron a

los movimientos sociales contestatarios, sino que, bajo diferentes modalidades y en grados de coincidencia diversos, también se observaron respaldos de los sectores empresariales. Dada la impronta nacional popular del kirchnerismo, la evidencia refleja que –en algún grado y según las coyunturas– las corporaciones económicas de mayor peso acompañaron las grandes decisiones en materia de política macroeconómica del oficialismo.

> El kirchnerismo, como proceso de ruptura populista, incluyó en su apelación (y sus alianzas) a fracciones del BEP [bloque económico de poder], y se distanció de otras fracciones, a las que asimiló en el discurso al conjunto de las clases dominantes, como amenaza permanente al bienestar del pueblo (Cantamutto, 2017: 67).

El autor de referencia entiende como bloque económico de poder (BEP), a la concertación o nucleamiento de las principales organizaciones representativas del capital, cámaras industriales y de comercio (UIA, CAC), asociación de la banca nacional (Abappra, ADEBA), así como las corporaciones de pequeños y medianos empresarios (APYME, CAME); al tiempo que se alejaban de la alianza con el gobierno "las entidades representativas del agro (Coninagro, CRA, FAA y SRA), del capital financiero extranjero (ABA) y de los servicios públicos (Adespa)" (Cantamutto, 2017). El foco de esta investigación, sin embargo, está puesto particular y especialmente en la construcción de alianzas y coaliciones entre el kirchnerismo y los movimientos sociales, sin desconocer la relevancia de las corporaciones económicas de peso en la dinámica política y social argentina.

El debate académico (particularmente en el período 2003 a 2015) estuvo nutrido por varios estudios e investigaciones que –a la par del despliegue de las políticas públicas– fueron prefigurando una suerte de fisonomía bipolar y, hasta cierto punto, antagonizando los discursos relativos a la relación entre el kirchnerismo oficialista y los movimientos sociales (los nuevos y los históricos). De un lado, autores que alimentaron con seriedad y rigor las tesis de la cooptación y consecuente pérdida de

autonomía de los actores sociales (Svampa y Pereyra, 2004; Svampa, 2008; Quiroga, 2010; Escudé, 2007), del otro, y no con menos rigor, aquellos que propusieron un marco de referencia conceptual alternativo, para ampliarlo y descartar "una pobre concepción de la política" (Chávez Solca, 2014). Este último, examinando la diversidad de las producciones científicas, desarrolló una línea argumental reivindicando, de alguna manera, nuevas formas y prácticas políticas, alentando a observar y jerarquizar la convergencia o coincidencia programática y los márgenes de autonomía de los movimientos sociales en el contexto de la institucionalización de la protesta social. Así resalta que "las organizaciones pasaron de la resistencia al empoderamiento institucional y disputan los sentidos al interior del kirchnerismo con otros grupos" (Chávez Solca, 2014: 24).

No cabe duda de que, en el fragor de la acción política y la acción social, en un proceso de ebullición de las demandas y las respuestas gubernamentales correlativas, los análisis estuvieron teñidos de posicionamientos en un sentido u otro. Vale decir, tanto desde posturas críticas respecto al papel de las organizaciones sociales proclives o afines al kirchnerismo, como de aquellas que procuraban entender y explicar los fenómenos desatados luego de los dramáticos sucesos de inicios del siglo XXI en Argentina.

Examinando algunas de las producciones académicas, se pueden observar los matices en la definición de los roles asumidos por parte de los gobiernos kirchneristas y los desempeños de los movimientos sociales a partir de sus respectivas identidades, orígenes y plataformas de sustentación política. Teniendo en cuenta la disparidad y pluralidad de miradas, la evidencia de la proximidad y afinidad entre varios movimientos sociales y el kirchnerismo, en tanto expresión de una vertiente del peronismo histórico (acaso su versión *aggiornada*), resulta innegable. En otras palabras, más allá o más acá de las afirmaciones conclusivas de los investigadores, la verosimilitud de la conformación de

coaliciones (en el sentido explicitado, es decir, alianzas que apuntaron a la obtención de mayor bienestar para la población argentina), parece incontrastable. La discusión acerca de los grados o márgenes de autonomía de los movimientos sociales, así como en torno a su posible cooptación, no necesariamente invalida la existencia de una *coalición pro bienestar,* sino antes bien, convoca a examinar su perfil y características específicas*.* Cabe consignar que las movilizaciones populares a inicios del presente siglo, y las iniciativas que culminaron en propuestas plebiscitadas con singular éxito (2001), constituyen los antecedentes de algunas reformas sociales que incluyeron las propuestas promovidas en aquellos años por las organizaciones sociales de relativa reciente formación (MTD, CTA, FTV, etc.), tal como lo ilustra Gambina (2008).

> Fueron 3 millones de voluntades a favor de un seguro de empleo y formación, una asignación universal para menores de 18 años y otra para la vejez sin cobertura previsional. Voluntades obtenidas en una movilización nacional protagonizada por 60.000 militantes (8).

Si, durante los noventa, el abanico de la sociedad civil organizada estaba conformado por una vasta y densa red de movimientos sociales territoriales, reivindicativos, polimorfos, en su gran mayoría en clave de oposición más o menos dura respecto al gobierno de Menem (hegemónico en el campo político), los actores sociales de inicio de la presente centuria asumieron un rol ambivalente y en ocasiones ambiguo, protagónico y contestatario en las luchas callejeras y propositivo-colaborativo a partir de 2003 (sobre todo en los primeros de la gestión kirchnerista).

> El campo de la protesta contra el gobierno de Kirchner siguió habitado por organizaciones de izquierda y de desocupados, aunque estos colectivos fueron perdiendo fuerza frente a un proceso marcado por el crecimiento de organizaciones que fortalecían su identificación con el kirchnerismo (Retamozo y Di Bastiano, 2017: 131).

La conformación de alianzas a lo largo de todo el período kirchnerista se vio alterada en su composición y en el alcance de los acuerdos. Incluso, la distinción por arena de política pública, ofrece un panorama diverso, permitiendo dilucidar los términos de la estabilidad, integración y

anudamiento en base a consensos, negociaciones y acuerdos entre los actores de la coalición. En este sentido, la primera etapa –sobre todo– exhibió un cierto tinte refundacional en la articulación movimientos sociales y Estado. La invitación y convocatoria –en un acto público– del presidente recientemente electo (2003) a las organizaciones sociales se fundamentó en dos razones; por un lado, expresó material y simbólicamente la intención de una reconstrucción del movimiento nacional-popular de parte del kirchnerismo y, por otro, la necesidad de obtener mayor legitimidad ciudadana, a efectos de ensanchar la base de respaldo poselectoral. Desde el campo social, los movimientos y actores, protagonistas y tributarios de las luchas de los noventa, reconocieron una sincera apertura a la participación popular en el proceso de las transformaciones anunciadas.

> El acto fue una excelente oportunidad para "impulsar una nueva coalición política que contribuya a sostener y profundizar la acción gubernamental" (Documento Juntos al Presidente Néstor Kirchner por una Patria para todos, octubre de 2004) (Pérez y Natalucci, 2010: 103).

En el proceso de acercamiento y articulación estratégica entre los movimientos sociales y el gobierno se fue acuñando la noción de "transversalidad", apoyada en la reconfiguración de la matriz peronista de los cuarenta, resignificando el movimiento nacional popular y por su intermedio, la conquista de autonomía del kirchnerismo respecto al Partido Justicialista (Pérez y Natalucci, 2010). En cierto sentido, el momento histórico resultó propicio para la confluencia de intereses, obviamente mediada por decisiones políticas en los dos campos (gobierno y movimientos sociales). Abonando este análisis y a modo de evidencia plausible, la conformación del Frente de Organizaciones Populares (setiembre, 2004) ilustra la concreción del "Espacio Transversal" en su vertiente social, en tanto que, la creación del Frente Patria para Todos es el correlato a nivel político partidario. Algunos hitos cobraron especial trascendencia; la elaboración del Documento "Juntos al Presidente Néstor Kirchner por una patria para todos", divulgado precisamente en una fecha

emblemática para el peronismo (12 de octubre, 2004), resulta transparente, tanto por las premisas desde las cuales construye su discurso, como en clave de objetivos de medio y largo plazo. Asimismo, otra declaración pública aterrizaba aún más los clivajes de la alianza proclamada en el documento "Diez puntos para la unidad de las fuerzas populares" (diciembre de 2004), en su resumen:

> El documento Diez puntos para la unidad de las fuerzas populares sintetizaba los siguientes acuerdos: 1) Alcanzar una justa distribución del ingreso, con inclusión social, trabajo y salario digno para todos los argentinos; 2) Subordinar el abordaje y resolución del problema de la deuda externa a nuestro desarrollo económico con justicia social; 3) La reconstrucción de nuestra industria nacional, con desarrollo de la ciencia y la tecnología y la recuperación del talento emigrado; 4) Escuela, techo y salud para todos los habitantes de nuestra patria; 5) El impulso a nuevas políticas sociales que privilegien la protección de los derechos de los niños y la ancianidad, y contribuyan a fortalecer la organización popular; 6) La recuperación del papel estratégico del Estado, la defensa de nuestros recursos naturales y el afianzamiento de nuestra soberanía nacional; 7) Una alianza de las naciones sudamericanas, como paso decisivo hacia la integración total de América Latina; 8) La defensa y promoción de nuestra cultura nacional; 9) La profundización de la democracia con nuevas formas de representación y participación popular y 10) La recuperación de la memoria histórica, la vigencia integral de los derechos humanos, el impulso de la equidad de género y el respeto a los pueblos originarios (Pérez y Natalucci, 2010: 110).

Como se puede apreciar en esta coyuntura social y política (2003-2004), las organizaciones piqueteras y territoriales asumieron un mayor protagonismo en comparación con las organizaciones sindicales, tanto la histórica CGT, como la de más reciente formación (CTA). Precisamente hubo iniciativas –por parte del Espacio Transversal– de acercamiento y generación de acuerdos con esta última central sindical a fines del año 2004 con resultados relativamente positivos, en función de la postura más autonomista de la CTA, que se distanciaba paradójicamente de su "brazo" territorial (FTV), más alineado al kirchnerismo. En la arena del trabajo y la seguridad social, el movimiento obrero se recompuso, facilitado en gran medida por la ampliación del sector asalariado formal y la convocatoria a las paritarias como mecanismo idóneo de negociación.

> El crecimiento económico sostenido, junto con un fuerte impulso a la expansión del mercado interno y el empleo (formal e informal) hicieron que se reincorporara de manera creciente a grandes contingentes de desocupados al mercado laboral argentino (muchos en condiciones de precariedad). Esta nueva tendencia estructural otorgó mejores condiciones para negociar a los sindicatos, situación que se vio fortalecida por la política gubernamental de favorecer la negociación del salario a través de la institucionalización de los Convenios Colectivos de Trabajo (Gamallo, 2013: 887).

Esta espiral de suba de precios, reclamos gremiales y aumentos de salarios es la que, en parte, ha generado una dinámica laboral altamente conflictiva, apuntalada además en los altos niveles de autonomización del movimiento sindical, que no se subordinó orgánicamente al gobierno nacional (Gamallo, 2013: 888).

> El kirchnerismo sin embargo procuró hegemonizar a las organizaciones que se sintieron interpeladas por el discurso no por medio de la búsqueda de la disolución de los movimientos sino por medio de la recanalización de los modos de participación. Los movimientos sociales kirchneristas asumieron tanto formas más institucionalizadas (varios cuadros pasaron a ser funcionarios) pero también exploraron diferentes prácticas políticas como el que dio lugar al "movimiento bloggero peronista" y las "unidades básicas virtuales". Es decir, el kirchnerismo sirvió de superficie de inscripción a viejos modos de intervenir en la política (acciones sindicales, barriales y estudiantiles) pero también incorporó una variedad de formas políticas novedosas para cuya concreción fueron claves los activistas de los movimientos sociales, especialmente los jóvenes. De este modo un conjunto de organizaciones evaluó la posibilidad de formar parte del movimiento nacional-popular bajo la conducción de Néstor Kirchner y actualmente de Cristina F. de Kirchner, aunque esto signifique resignar grados de autonomía (Retamozo, 2011: 264).

Sin embargo, del análisis de la concurrencia colectiva en los espacios de concertación y negociación entre los actores sindicales y el gobierno kirchnerista se desprende una fluctuación entre el apoyo incondicional e irrestricto y el apoyo crítico, cuando no, de abierta y franca oposición. De hecho, el episodio de enfrentamiento con los sectores del agro a raíz del intento de aumentar las detracciones de las exportaciones agropecuarias, empujó a varias fracciones del bloque que respaldó al oficialismo a un realineamiento en clave opositor. La bifurcación de las apoyaturas al

kirchnerismo también se observó en el año 2012, con la ruptura de buena parte de la CGT liderada por el dirigente histórico Moyano con el gobierno. Diversas razones explican aquel distanciamiento, aun cuando debe subrayarse el hecho de que las divisiones o desgajamientos del movimiento sindical desembocaron en el afianzamiento de importantes sectores y organizaciones de trabajadores que continuaron respaldando al oficialismo.

Cuadro 12. Actores sociales que conforman la Coalición Pro Bienestar

Coaliciones pro bienestar	Red de Asistencia	Trabajo y Seguridad Social	Salud
Movimientos sociales, gobierno kirchnerista, agrupaciones sociales kirchneristas	CTA, MTD, FTV Organizaciones barriales Fracciones K	Sindicatos CTA, CGT Fracciones barriales K	Sindicatos, organizaciones barriales, ONG

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes secundarias.

La dinámica social y política que osciló entre la efervescencia inicial, marcada por un optimismo renovado tras la devastación de principios del siglo XXI y la erosión posterior del gobierno, producto de la gestión, así como de contextos menos favorables, no condujo a la ruptura de la coalición distributiva constituida desde el principio del ciclo kirchnerista. Disrupciones y vacilaciones se observaron según ciertas circunstancias, es cierto, no obstante, se mantuvo durante todo el ciclo analizado una coalición distributiva con entradas y salidas de actores sociales que aseguró un nivel mínimo de gobernabilidad y otorgar la legitimidad necesaria a las decisiones en el campo de las políticas públicas tomadas por el kirchnerismo.

> Así, el kirchnerismo se nutre de los movimientos sociales sin absorberlos, manteniendo estos últimos su capacidad de movilización y configurando al gobierno como superficie de inscripción de sus demandas (Retamozo, 2011, en Chávez Solca, 2014: 31).

Dos conflictos de magnitud condujeron a una fractura parcial de las alianzas, aun si no todos los actores sociales estuvieran directamente

implicados en ellos; por un lado, la resolución 125 de 2008, que pretendió aumentar las retenciones a las exportaciones (fundamentalmente, aunque no exclusivamente, de los sojeros) y por otro, en el año 2012, generados por la decisión del gobierno de no aumentar gravámenes al capital. En cuanto al primer conflicto, las gremiales agropecuarias desplegaron una movilización sin precedentes en oposición a la resolución gubernamental que finalmente no resultó aprobada, con el voto negativo del vicepresidente de la república, Cobos, perteneciente a los denominados radicales K. Los efectos de polarización de las posturas entre el "campo" y el oficialismo, fueron redituables para sectores de la oposición política (contando con amplia difusión de los *mass media* hegemónicos), pero también y en cierto modo, capitalizados por el kirchnerismo, acentuando un discurso que lo situaba como defensor de los intereses de la mayoría del pueblo. Por otra parte, algunas agrupaciones y corrientes políticas y sociales se distanciaron del oficialismo con el argumento de la inflexibilidad del gobierno y su rigidez al no distinguir otros actores (productores de pequeña o mediana escala), atrapados en el conflicto con el gran capital agroexportador.

Con relación al segundo conflicto, tal como ya se ha señalado, provocó la ruptura y el distanciamiento de buena parte de la CGT, liderada por el líder camionero (Moyano), como lo explica Cantamutto.

> Finalmente, la conducción de la CGT (Moyano) se alejó del gobierno, para acercarse a la CTA Micheli y con el peronismo opositor. Así, después de años, la CTA opositora y la CGT de Moyano convergían en protestas en las calles, demandando aumentos salariales y reclamando contra el impuesto a las ganancias (Cantamutto y Hurtado, 2015; Tagina y Varetto, 2013).
>
> Una fracción de la CGT (liderada por Antonio Caló) se mantuvo alineada al gobierno. Desde 2012, las centrales de trabajadores se encuentran divididas en cinco fracciones: dos de ellas con el gobierno y tres en oposición (Payo-Esper, 2013, citado en Cantamutto, 2017: 84).

En el tramo final del ciclo kirchnerista, es decir a partir del año 2009, un conjunto de medidas de alto impacto social reverdecía el campo nacional-popular, aglutinado en torno a las corrientes K dentro del Frente por la

Victoria. De suyo, el impacto global de los conflictos antes indicados tendió a reforzar la antinomia discursiva en la que el kirchnerismo genuino se alzaba como auténtico defensor y protector de los derechos de vastos contingentes de la ciudadanía, frente a los embates corporativos, provenientes, ora de los agentes económicos más poderosos, ora de las organizaciones sindicales con mayor capacidad de movilización.

- Red de Asistencia Social

Las propuestas generadas en el año 2001 por un conjunto multivariado de organizaciones sociales –todas enmarcadas en la arena de políticas de protección y asistencia social– se viabilizaron mediante la implementación de programas de transferencias condicionadas, entre ellos, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados implantado en 2002, durante el breve mandato de Duhalde y posteriormente reconvertido como Plan Familias para la Inclusión Social. En este sentido se identificaron algunos actores sociales que se articularon con las corrientes kirchneristas de mayor peso en las estructuras del gobierno; por un lado, las organizaciones representativas del movimiento piquetero y por otro, organizaciones populares y formaciones políticas de base que concurrieron al llamado del gobierno, para su incorporación a las estructuras del Estado, especialmente vinculadas al Ministerio de Desarrollo Social (Shuttemberg, 2011).

Hay que recordar una de las primeras iniciativas del presidente Kirchner convocando a las organizaciones constitutivas del movimiento piquetero a la sede del gobierno, dando un paso fundamental en la construcción de una alianza con los variados actores sociales, algunos de los cuales habían sido protagonistas de la protesta callejera (FTV, Movimiento Evita, Barrios de Pie, Movimiento Túpac Amaru de Jujuy, Frente Nacional Transversal). Asimismo, el surgimiento de nuevas organizaciones –sobre todo– barriales y ancladas a una práctica social de larga data, habilitó la formación de una alianza explícita entre el kirchnerismo y un importante bloque multivariado de carácter popular territorial. Ejemplos hay varios,

solo por mencionar los más relevantes, el Movimiento Evita y Barrios de Pie, creados precisamente en una etapa crucial para la implementación de programas asistenciales dirigidos a los sectores más pobres y vulnerables, tanto del conurbano bonaerense como de otras ciudades y localidades provinciales. En este sentido, el papel de los actores territoriales no se limitó a la selección de los destinatarios de los programas sociales, sino en buena medida colaborando en su diseño y fisonomía operativa.

> el caso del Movimiento Evita y el programa "Ingreso social con trabajo" pone de relieve el rol central de las organizaciones populares en el diseño y la puesta en marcha de las políticas de inclusión durante los gobiernos kirchneristas, aunque el predominio de una lógica partidaria en las relaciones entre el Estado y las organizaciones sociales parece favorecer la construcción de poder a nivel central y no la autonomización del espacio asociativo a nivel local (Trenta, 2017: 537).

El documento "La Hora de los Pueblos" (2004) manifiesta una vocación de diálogo y apoyo al gobierno, desde el reconocimiento explícito de los puntos de acuerdo y la predisposición a la cooperación, a partir de una plataforma de actores sociales alineados con el proyecto kirchnerista y por fuera de las estructuras tradicionales e institucionalizadas del partido justicialista. Aun cuando la toma de posición de varias organizaciones sociales (arraigadas en las luchas callejeras) provocaron rupturas al interior del movimiento piquetero (por cierto, muy heterogéneo), un colectivo muy significativo se fue estructurando como sostén político del gobierno. Precisamente Natalucci señala la relevancia de las coincidencias de interpretación de la etapa histórica que se inauguraba con Kirchner y la proximidad ideológica entre el actor político y los actores sociales con más visibilidad y presencia en el escenario público.

> A diferencia del peronismo clásico, esta recreación se construyó sobre una suerte de convite de la elite política a organizaciones, con las que tenían puntos de consensos estratégicos y programáticos (Natalucci, 2008: 3).

Para entender mejor la emergencia de la alianza entre movimientos sociales y gobierno, conviene traer a colación el concepto de *estructura de oportunidades* (Tarrow, 1998), identificando precisamente la

convocatoria explícita del gobierno kirchnerista con la apertura a una participación sistemática e involucramiento en la gestión pública, particularmente de los programas asistenciales y dirigidos a la población más vulnerable. Así, se pueden comprender las respuestas de los movimientos sociales que durante los noventa y más intensamente a comienzos del presente siglo desplegaron una fuerte acción de protesta callejera, encontrando la oportunidad y el incentivo al cambio de estrategia para la consecución de sus propósitos reivindicativos. Siguiendo el análisis de Trenta (2017), la revisión de las prácticas populares condujo a la articulación –contradictoria y tensionada– entre el poder político y los actores sociales.

> Las relaciones entre las organizaciones territoriales y el Estado se modificaron sustancialmente con la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia de la Nación. Fue a partir de ese momento que se inició un proceso que confluyó en una estrecha alianza entre el gobierno nacional y las organizaciones sociales: aquellas que encontraron un eco favorable a su llamado conformaron el espacio militante kirchnerista (535).

La implicación directa de determinadas organizaciones sociales estuvo marcada por la creciente organización territorial y la incidencia en la definición de prioridades sociales, el diseño de las intervenciones estatales y en la distribución de las prestaciones a la población más carenciada. Ejemplo paradigmático lo constituye el Programa Ingreso Social con Trabajo en el marco del Plan Argentina Trabaja en el que hubo de participar muy activamente el Movimiento Evita (Trenta, 2017). Este es uno de los ejemplos, de los muchos que ilustran la estrecha vinculación entre las organizaciones sociales y el gobierno. Lo que confirma la relevancia de una alianza o coalición pro bienestar en la arena de políticas de asistencia y protección social; sin que por ello se desconozcan los vaivenes, tensiones y dificultades en y durante todo el proceso de implementación, tanto entre el gobierno y los actores sociales, como las verificadas entre sí.

Trabajo y Seguridad Social

De acuerdo a varias investigaciones, durante la década de los noventa en Argentina, las fuerzas sindicales se movilizaron en menor medida que otros actores sociales que irrumpieron en la escena pública munidos de un innovador repertorio de la acción social colectiva. Si consideramos las estadísticas provistas por algunos autores, se observó una disminución sensible de los conflictos protagonizados por las organizaciones sindicales, en tanto que, la protesta social y las movilizaciones tuvieron expresiones territoriales de especial magnitud en términos comparativos.

En cambio, durante el período que nos ocupa, es decir aquel en el cual el kirchnerismo fuera gobierno en tres ciclos completos, la protesta social asumió una fisonomía dispar; de un lado los actores sindicales recuperaron buena parte del protagonismo perdido en la década anterior y, por otro, nuevos movimientos sociales fueron emergiendo con singular brío, al amparo de la hegemonía kirchnerista, pero también como respuesta a un panorama económico y político que incentivó su emergencia. El análisis particularista de varios fenómenos y procesos sociopolíticos, sea en la dimensión territorial urbana como a nivel de los corporativismos históricos, da cuenta de reverberaciones del movimiento obrero más clásico, así como de organizaciones populares de raigambre barrial. Si en los noventa y albores del siglo XXI los piqueteros o los MTD (movimiento de los desocupados) constituyeron de algún modo la vanguardia de las protestas sociales en plena crisis 2001-2002; los sindicatos y especialmente, las confederaciones o centrales sindicales renovaron su legitimidad social y política en la etapa inmediatamente posterior.

La nueva realidad política y económica, con el kirchnerismo en el poder y la economía en repunte, permitió la confluencia entre actores sociales y actores políticos. De hecho, la convergencia de intereses y, de algún modo, la coincidencia ideológica, dieron lugar a la conformación de una alianza o coalición que –al menos durante los primeros años– logró

imponer una agenda pública que giró en torno a las demandas y principales reivindicaciones de los trabajadores. La implantación de la modalidad de las paritarias configuró un esquema de negociación colectiva que sin duda mejoró las condiciones laborales y permitió un incremento de los salarios que ya estaban deprimidos. La evidencia pone de manifiesto el vínculo estrecho entre las organizaciones de trabajadores, fundamentalmente a través de las principales centrales obreras (CGT y CTA) en el primer tramo del kirchnerismo (2003 a 2012) y aun cuando las fracturas y desgajamientos del propio movimiento obrero provocaron la división entre las corrientes más afines al gobierno progresista y aquellas más críticas, en último caso nunca hubo una acción colectiva suficientemente fuerte para tumbarlo.

> Ya en la salida de la crisis del neoliberalismo argentino, la principal central obrera (la Confederación General del Trabajo, CGT) fue parte activa de la conformación de la coalición gobernante que en los últimos 10 años encabezó el kirchnerismo. En ese marco de alianzas, los sindicatos obtuvieron no solo mejoras gremiales, sino también "beneficios organizacionales y particularistas: cambios pro-sindicales en la legislación laboral, designaciones en la agencia estatal que supervisa el funcionamiento del sistema de obras sociales controlado por los sindicatos y beneficios particulares dirigidos hacia los sindicatos más grandes" (Etchemendy y Collier, 2008: 149, en Gamallo, 2012: 889).

Las concesiones, beneficios e incorporación de algunos dirigentes sindicales a los cuadros del Estado, retroalimentaron la alianza entre gobierno y movimiento obrero, hasta al menos 2012, año en el cual se produce la fractura o desgajamiento más significativo. Entonces, el líder y principal referente de la CGT (unificada) Hugo Moyano decide la ruptura de la alianza con el kirchnerismo argumentada en la negativa de la presidenta Cristina Fernández a aceptar las demandas del movimiento sindical. Tal como lo ilustra un pasaje de la nota de prensa transcripta, en el discurso de celebración del Día Nacional del Camionero, Moyano manifestó:

> En lo gremial, amenazó con demandar judicialmente al Estado por la millonaria deuda a las obras sociales sindicales y condicionó la negociación

> salarial de 2012 si es que no prosperan sus exigencias para universalizar las asignaciones familiares y elevar el umbral del mínimo no imponible al impuesto a las ganancias. También les pidió a los empresarios que contengan los precios para evitar una escalada de la inflación (*La Nación*, 16 de diciembre 2011).

La imbricación del movimiento obrero, particularmente personificada en el dirigente histórico de la CGT, con el Partido Justicialista (del cual era además miembro de la Dirección Nacional) y –a partir de 2003– con el kirchnerismo, no impidió que se consumara el quiebre de la alianza en el año 2012, en un contexto complejo desde el punto de vista económico y social de la etapa progresista iniciada con Néstor Kirchner. No obstante, la confrontación entre un bloque del sindicalismo histórico y el gobierno no inhibió de otra parte, la consolidación de otro espacio del movimiento obrero que declaró su respaldo a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. En este sentido vale consignar las bifurcaciones del movimiento obrero tanto desde la ruptura de una corriente de la CGT, como el quiebre constatado en el seno de la CTA, dibujando un panorama fragmentado. En síntesis, algunas corrientes y sectores del sindicalismo articulado en ambas centrales obreras quedaron del lado opositor al oficialismo, mientras que otras reafirmaron su respaldo al gobierno. Las recurrentes movilizaciones callejeras a partir de aquel año, no opacaron otros apoyos explícitos al kirchnerismo, incluso desde las diferencias marcadas coyunturalmente. No obstante, la fragmentación del movimiento sindical nunca puso en riesgo la estabilidad política, ni se tradujo en una acción colectiva de grandes proporciones, tales que hubieren generado la ingobernabilidad de otras épocas. Por lo contrario, el kirchnerismo se robusteció, consolidando un perfil ideológico amasado en etapas anteriores.

> Es, entonces, en esta fase cuando el kirchnerismo se consolida no solo como una fuerza política, sino que modifica el campo político, al erigirse como identidad política de gran parte de las fuerzas nacional-populares, aun cuando esto implicó la ruptura de alianzas previas basadas en otras prioridades. De la transversalidad orientada por lo electoral, se pasó a una

> afirmación particularista con mayores componentes ideológico-políticos (Cantamutto, 2017: 85).

Resulta interesante advertir la creación, en el año 2010, de una organización de trabajadores, por fuera de la tradición sindical argentina; la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) que aglutinaba trabajadores de orígenes muy heterogéneos y que hasta entonces no se veían representados por las centrales históricas, por ser mayoritariamente informales, precarios, pertenecientes al sector cooperativo, etc.; siendo que su principal privilegiado interlocutor sería el Ministerio de Desarrollo Social.

Salud

Con relación al sector de la salud, las transformaciones no fueron tan significativas como las registradas en las otras arenas de política pública señaladas, teniendo en consideración el arraigo a la histórica corporativización y las secuelas privatizadoras impulsadas durante el gobierno de Menem. De otra parte, la fragmentación y heterogeneidad del sistema sanitario fueron dificultades enormes en la articulación con los actores sociales e institucionales implicados en el sector. Vale consignar que varias de las prestaciones en salud están estructuradas en torno a las organizaciones paralelas y adscriptas a los sindicatos más poderosos, así como a las centrales (CTA y CGT) que participan en la dirección general o en las orientaciones estratégicas de los servicios de asistencia. En este marco, no resulta desdeñable la revitalización de ámbitos de coordinación que intentaron imprimir mayor coherencia al conjunto de los servicios y efectores de salud en un panorama federalista complejo e intrincado, tanto por las competencias provinciales como por los cotos de poder de tipo corporativo en el sector de la salud.

> A partir de un fuerte liderazgo político ministerial nacional, que si bien ya existía desde 2002 recibió mayor respaldo político durante la gestión de Néstor Kirchner, se revitalizó el anteriormente devaluado Consejo Federal de Salud (Repetto, 2008), lo que permitió mayor relevancia y efectividad a

> los consensos entre Nación y provincias elaborados respecto de la política pública de salud (Alonso y Di Costa, 2011: 6).

Por otra parte, resulta de particular interés destacar la experiencia desarrollada en pocos años en la Provincia de Buenos Aires durante la hegemonía kirchnerista y vinculada a la problemática de las adicciones,[23] desde la perspectiva de la atención de salud. En este sentido, la inclusión de las organizaciones y actores sociales territoriales –especialmente las juveniles– en la definición del tipo de intervenciones públicas y la respuesta a sus demandas, fueron los rasgos relevantes (Lozano, 2015). La creación del Consejo Consultivo Juvenil en el marco de la Subsecretaría de Atención a las Adicciones (SADA) en el año 2006, es un ejemplo ilustrativo de la tónica generalizada que caracterizó el relacionamiento del Estado con las organizaciones sociales. El Consejo Consultivo Juvenil estuvo conformado por 25 integrantes de cuatro organizaciones territoriales electos por sus respectivas bases en un proceso no exento de tensiones, contradicciones y enfrentamientos entre los actores sociales participantes. Aun así, la apertura e institucionalización de la participación, en este caso, sirve como ejemplo de la impronta del kirchnerismo que apuntó entonces, más que a la cooptación directa de los líderes comunitarios a su encuadramiento en las lógicas propias de la administración pública. De acuerdo a lo analizado, la formación de alianzas singulares en la arena de la salud no ha sido tan evidente como las identificadas en la esfera del trabajo y la seguridad social, o incluso, a nivel de políticas de asistencia y protección social.

De todos modos, por la propia e intrínseca condición vinculante entre las obras sociales y los sindicatos más fuertes, es razonable suponer que, en la agenda de consensos emergente entre el gobierno y el movimiento

23 Cuatro años más tarde se aprobaría la ley 26.657 (2010), incluyendo en su artículo 4 la atención del consumo problemático de sustancias psicoactivas o adicciones en el repertorio de enfermedades mentales: "Las adicciones deben ser abordadas como parte integrante de las políticas de salud mental. Las personas con uso problemático de drogas, legales e ilegales, tienen todos los derechos y garantías que se establecen en la presente ley en su relación con los servicios de salud".

sindical, se incorporasen acuerdos básicos en la provisión, financiamiento y regulación de las prestaciones sanitarias. Más aún, el dominio de las obras sociales le generó al movimiento sindical unas cuotas de poder adicionales, al tiempo que resultaron una fuente de generación de recursos financieros nada despreciables. De algún modo, la responsabilidad de la gestión –por parte del movimiento sindical– en la provisión de servicios de salud encarnada en un formato de larga data, implicó su inclusión en la agenda negociada de reformas y su articulación con el resto del sistema público. En otras palabras, las obras sociales constituyeron una parte importante de los activos materiales y simbólicos del movimiento obrero, así como una pieza relevante en su estructura de poder. Consecuentemente, los cambios y ajustes en el sistema general de salud formaron parte del paquete general de negociaciones y consensos entre las organizaciones sindicales y el gobierno kirchnerista.

URUGUAY

1. Sinopsis política, social y económica

Tras la larga *hegemonía* de los partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional), durante todo el siglo XX, la izquierda coaligada en el Frente Amplio obtuvo la victoria electoral en 2004. Es entonces que a partir de 2005 pone en marcha en primera instancia un ambicioso Plan Nacional de Emergencia Social (PANES), que logró abatir –de manera casi inmediata– sobre todo los altos índices de extrema pobreza y en menor medida la tasa de pobreza, tras una crisis económico-financiera de profundo impacto social registrada en el año 2002; coadyuvaron, asimismo, las políticas proactivas que disminuyeron la tasa de desempleo y mejoraron los salarios.

Sin embargo, las reformas sociales tuvieron lugar sobre todo a partir del año 2008 con la puesta en funcionamiento del nuevo sistema integrado

de salud, la reconfiguración de las asignaciones familiares y –aunque parcial y acotada– la reforma en la educación en el marco del denominado Plan de Equidad. De otra parte, la reforma tributaria implantada a partir de 2007 tuvo efectos redistributivos y consecuentemente, impactos en el bienestar. También debe mencionarse la reimplantación de la negociación colectiva obligatoria a partir de la puesta en marcha de los consejos de salarios (práctica que se abandonó en la década de los noventa), que junto con la reactivación económica lograron mejoras sustantivas en el campo laboral (incremento del salario real, nuevas leyes de protección a los trabajadores del sector doméstico y rural), sumadas a reformas parciales de la seguridad social.

El cambio de los elencos de gobierno significó mucho más que un relevo de los cuadros políticos y técnicos en las estructuras estatales. Nuevas orientaciones en el campo de las políticas públicas y apertura a la participación ciudadana marcaron la impronta general del gobierno progresista a partir de 2005. Precisamente por la propia historia acumulada por el Frente Amplio, en la que compartió trayectos e itinerarios con los principales movimientos sociales, particularmente el sindical, estudiantil y el cooperativo durante el último cuarto del siglo XX; la convergencia estratégica en sus grandes líneas con aquellos, se hizo más evidente durante los tres períodos de gobierno (2005-2020). No obstante, esta convergencia estratégica no implicó –de suyo– la coincidencia plena en todas las arenas de política pública entre los actores políticos y los sociales. De hecho, se registró una acción social colectiva con coyunturas de alta conflictividad, paros y protesta social, tales que enfrentaron –en ocasiones– fuertemente al gobierno progresista con los movimientos sociales.

De todos modos, el nuevo gobierno contó con el apoyo más o menos explícito del PIT–CNT, central sindical única y unitaria, de los movimientos estudiantiles y cooperativos, así como de las organizaciones defensoras de los derechos humanos, organizaciones del movimiento feminista y

otras representativas de los jubilados y pasivos. Por otra parte, si bien no expresaron su apoyo explícito, determinados referentes empresariales de la industria nacional y, sobre todo, del sector de la micro y pequeña empresa, manifestaron su disposición a colaborar con el nuevo gobierno de izquierda.

Más allá de las movilizaciones sociales registradas durante el período de estudio, se observó una gran coincidencia estratégica y proximidad programática entre los actores sociales y el partido político (Frente Amplio) en el gobierno, lo que dibujó en el escenario público, un tipo de coalición, tendiente a producir efectos en el campo del bienestar. La coalición pro bienestar (relativamente estable), es aquella que constituida por actores políticos y sociales procura mejorar de manera plausible las condiciones y calidad de vida de la mayoría de la población y –sobre todo– disminuir las inequidades preexistentes. La identificación de una coalición de este tipo en Uruguay se sustenta en las evidencias relevadas en tres arenas de política pública (asistencia social, trabajo y salud), tal como se exponen en este capítulo. Dichas evidencias refieren por un lado a los avances en términos de mejoramiento del bienestar, asociado a la disminución de las tasas de pobreza e indigencia, el incremento de las retribuciones salariales por trabajo y a la ampliación de la cobertura en salud de la población. Por otro, la participación e involucramiento de los actores sociales en las arenas señaladas, resulta un componente que explica –aunque parcialmente– las mejoras del bienestar, especialmente de los sectores sociales más vulnerables. Desde luego que, la convergencia programática no implicó la cooptación de los movimientos sociales por parte del Estado, manteniendo aquellos su autonomía y capacidad de crítica y demanda sin afectar el tronco fundamental de acuerdos políticos y sociales, sostenidos con oscilaciones durante todo el período analizado.

2. La institucionalidad social y las políticas públicas antes del progresismo

Inspiradas en la "teoría del *trickle down*", las políticas públicas implementadas en los noventa y hasta los primeros años del presente siglo, se orientaron básicamente a sostener la sobrevivencia de los segmentos de la población situada en los bordes de la extrema pobreza, en tanto se procesaron reformas de alcance limitado en las arenas de la educación, seguridad social, salud y vivienda. No resulta llamativa la implantación de los Fondos de Inversión Social de Emergencia (FISE), del Programa de Inversión Social (PRIS), Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales Públicas (FAS), y la introducción de las modalidades mínimas en el sector vivienda y hábitat, como lo fue la construcción de los núcleos básicos evolutivos (NBE), en formatos de precaria urbanización e integración territorial. El acento se colocó en la atención de "los más pobres entre los pobres", desde el criterio de la hiperfocalización y el asistencialismo. La superposición de las intervenciones públicas, tanto las emanadas del gobierno central como de los gobiernos municipales, dejó entrever la descoordinación y la escasa sinergia entre los diferentes niveles de la producción y gestión de las políticas públicas direccionadas a la atención de los problemas sociales. Si bien, durante los noventa, gobernaron el Partido Nacional y luego el Partido Colorado en una suerte de coalición con el primero, los matices o diferencias no fueron significativas. El virtual abandono a inicios de aquella década de la negociación colectiva no fue retomado sino hasta el año 2005 con la primera administración del Frente Amplio.

No obstante, el modelo liberal–residual inspirado en el Consenso de Washington no logró desplegarse de manera completa y en sus extremos, por varias razones, algunas asociadas directamente al papel de los movimientos sociales que –apelando a mecanismos de democracia directa– lograron frenar y en algunos casos, evitar la privatización de las

empresas públicas.[24] Pero, también debe reconocerse el carácter moderado y gradualista en la implantación de las reformas sociales, señalado por varios autores (Alegre, 2007; Filgueira, 2006; Midaglia, 2009), "en otras palabras, la desarticulación de la matriz clásica de bienestar no se llevó a cabo de manera radical u ortodoxa en lo referente a su orientación y al diseño institucional establecido" (Midaglia, 2009:88), cuyos resultados en alguna medida, no impactaron tan negativamente como los registrados en la región durante ese período. Muy especialmente si lo comparamos con Argentina, donde la hegemonía menemista logró efectivamente desmantelar o sencillamente privatizar buena parte de los activos públicos. En Uruguay, por el contrario, los contrapesos sociales y políticos condicionaron la magnitud y profundidad de las transformaciones en la esfera de la protección social. Fue también un rasgo peculiar la incorporación de dispositivos heterodoxos en la arquitectura social, más propiamente en la institucionalidad soldada durante largas décadas, en el sentido que ilustra Midaglia (2009):

> Desde el punto de vista institucional, se transformó con distinto grado de profundidad un conjunto de organismos estatales encargados de los clásicos servicios sociales, a la vez que se crearon algunas instituciones públicas. El aspecto más novedoso de los cambios institucionales introducidos radicó en la utilización recurrente de mecanismos de tipo *by pass* para impulsar nuevos programas sociales (86).

A inicios de los noventa, el conjunto de programas sociales de nueva generación asumió una fisonomía tercerizada, en la medida que descargó su instrumentación en una miríada de organizaciones sin fines de lucro, sujeta a la lógica del llamado público o en ocasiones, a la designación cuasi directa en función de las problemáticas y el *know how* respectivo. Nótese que Uruguay hubo de perder un importante flujo de financiamiento que provenía de agencias adscriptas a la cooperación

24 Debe recordarse el referéndum realizado en el año 1992 que obtuviera el 66 % de votos para derogar cinco artículos de la ley de empresas públicas, impidiendo de ese modo la privatización de ANTEL-ANCEL y a inicios del presente siglo, en el año 2003, la derogación de la ley referida a la reforma de ANCAP, con votos del 62 % de la ciudadanía.

internacional (pública o privada) a partir de la restauración democrática. Fenómeno que empujó a muchas organizaciones que integraban el denominado Tercer Sector a reorientar sus intervenciones y procurar la captación de recursos públicos a través de la ejecución de planes o programas, frecuentemente sostenidos financieramente por agencias internacionales.

Por otra parte, según se trate de una arena de política pública u otra, las tendencias resultaron ser dispares, tanto desde la perspectiva de las estructuras institucionales, como desde un análisis enfocado en los impactos en las poblaciones o sectores sociales a los cuales se direccionaron las intervenciones públicas. En lo que atañe al área de la salud, no se incursionó en reformas profundas ni en ajustes de los formatos de provisión de los servicios sanitarios, lo que –de algún modo– trasladó la resolución de los déficits asistenciales, en cobertura y calidad, a los años subsiguientes. Diferente fue la reforma de la seguridad social, que introdujo la lógica mercantil –de capitalización individual a través de las Administradoras de Fondos Previsionales (AFAP)– en coexistencia con el mantenimiento del régimen tradicional anclado en el sistema de solidaridad intergeneracional, resultando en consecuencia, en un sistema previsional mixto, apenas modificado en el período de gobiernos progresistas. Diferencia también significativa con el caso argentino, en el que se renacionalizaran los fondos previsionales durante el ciclo kirchnerista, a través de la unificación en la ANSES. Y, desde la arena de políticas focalizadas en la pobreza e indigencia, más particularmente relacionadas a la infancia y adolescencia (cuyos niveles de deprivación fueron incrementales a partir de los setentas), se constató una suerte de balcanización (Midaglia 2009), contorneada por nuevos programas que "evitaron" el esquema institucionalizado de contralores y rendición de cuentas, en función de su incrustación y centralización en el Poder Ejecutivo.

Las transformaciones observadas en términos de nuevos arreglos familiares (pérdida de centralidad del modelo biparental, sustentado en el *breadwinner,* como único proveedor), relativas a la transición demográfica, así como con relación a los cambios en el mercado laboral (pérdida de puestos de trabajo en la industria manufacturera), produjeron un desacople entre estas nuevas realidades y la arquitectura de bienestar (Filgueira *et al.*, 2005). El tránsito entre el fin de siglo y el inicio del nuevo, manifestó la antesala de la crisis que eclosionó en el año 2002, con los efectos conocidos:

> Resulta claro que un modelo de *welfare* o una arquitectura de Estado social anclada en el empleo formal y sus categorías de ocupación, orientado al jefe de hogar masculino y apoyado en la hipótesis de estabilidad del modelo biparental nuclear, se encuentra radicalmente disociado de esta nueva estructura de riesgo (9).

Y, en el campo de la atención de la salud, al no haberse abordado transformaciones adaptativas al perfil socioeconómico mencionado, esto es, donde el peso de los hogares monoparentales con hijos e hijas a cargo de la jefatura femenina resultó mucho mayor que en década anteriores, "el sistema público de salud no fue pensado como eje del sistema entre 1970 y 2000, sino como residuo" (Filgueira y Alegre, 2008: pág. 25). Calidad deficiente, escasa cobertura y desprotección de importantes segmentos de la población más vulnerable fueron los rasgos característicos, al menos hasta mediados del segundo quinquenio del siglo XXI.

> En la actualidad, Uruguay parece acercarse a un edificio de *welfare* que mezcla los principios liberales de focalización para los pobres y mercado para los ricos, con residuos persistentes del viejo modelo corporativo de protección estamental y en algunos casos de privilegios para ciertos sectores medios. Su producto social es focalización pobre e insuficiente para pobres, vulnerabilidad de corporativismos y dispositivos de solidaridad desfinanciados y modelos privados que monopolizan y capturan las rentas que surgen de asegurar los "buenos riesgos", dejando a las corporaciones y al Estado los "malos riesgos", en una lógica de descreme perverso de los viejos y ya antes ineficientes sistemas de solidaridad vertical o de sobrecarga de los ya desfinanciados Estados (16).

Las tendencias antes reseñadas se resumen, de acuerdo a los autores de referencia, en el perfilamiento de "tres tipos de Uruguay"; el vulnerado, el corporativo-estatal y el privatizado. Consecuentemente, las respuestas frente a los riesgos sociales fueron bien diferentes, acentuando en mayor magnitud la estratificación y segmentación de la provisión de bienestar, siendo sus manifestaciones más elocuentes el incremento de la pobreza sobre fines de los noventa (especialmente su marcada infantilización) y el sostenido ensanchamiento de la brecha social. En síntesis, aquel Estado social protector y garante de los derechos sociales y económicos, resultó debilitado en sus capacidades institucionales. El gradualismo del proceso uruguayo, resaltado por varios autores (Lanzaro, 2000; Moreira, 2006 Filgueira y Papadópulos, 1997), aparentemente virtuoso es desmentido, de alguna manera, por las secuelas que nítidamente afloraron en las postrimerías del siglo pasado, sea por la evolución de la pobreza, como por la precarización laboral y desempleo en aumento; incluso por la generación de intervenciones insuficientes y limitadas en la provisión de bienestar relacionado a demandas y necesidades de los sectores sociales vulnerables, así como el incremento de la desigualdad social. En vez de gradualismo virtuoso, se podría tildarlo de gradualismo perverso (Alegre, 2008).

> Esto resultó así debido a que la combinación de las variables sociopolíticas analizadas afectó dos dimensiones relevantes de las políticas de desarrollo: la equidad y la sustentabilidad. Por este motivo, aquí caracterizo al gradualismo uruguayo como un tipo de gradualismo perverso (138).

En los albores del siglo XXI, y a poco de asumida otra administración colorada (bajo la presidencia de Jorge Batlle), se desencadenaría la más grave crisis fiscal y financiera de los últimos veinticinco años. Los tímidos efectos de las reformas desarrolladas en la década precedente se desvanecieron tras los fuertes impactos de la crisis, quedando inertes ante el colapso financiero. Por su lado, las reformas pro mercado impulsadas por las élites gobernantes –ora en formatos coalicionales de relativa estabilidad, ora amarradas a un esquema hegemónico–

fertilizaron las condiciones desatadas en la crisis señalada. La precariedad financiera de principios del siglo XXI y la recesión instalada, colocó al país prácticamente al borde del *default*, originando fuga de capitales, desfalco y quiebre de instituciones bancarias. Las consecuencias en los principales indicadores económicos determinaron la gravedad del panorama social, sumergiendo a miles de ciudadanos y ciudadanas en la pobreza e indigencia. El auxilio de las agencias internacionales, fundamentalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI), logró el salvataje de las cuentas públicas ante la inminencia del colapso total. Desde luego que, la confluencia de variables exógenas con las internas, aceleraron un proceso de franco deterioro de todo el sistema de protección social.

Superada la crisis de 2002, el país ingresó en una fase corta, de recuperación lenta sustentada en la estabilización de las principales variables macroeconómicas, aun cuando los efectos sociales de aquella no pudieron revertirse sustancialmente sino a partir de 2005, precisamente el año en que se produjo el ascenso del Frente Amplio en la jefatura del Poder Ejecutivo. No cabe duda de que el contexto regional influyó sobremanera en diversas direcciones, sea por la pérdida de competitividad, por los efectos de las políticas cambiarias o por las propias turbulencias político-institucionales derivadas particularmente de la crisis argentina. Tampoco ha de subestimarse el papel de los actores sociales y políticos que, en el punto más álgido de la crisis de 2002, asumieron el diálogo y la cooperación como parte de una estrategia conjunta para superarla. Tanto por la actitud de la oposición política y la postura del movimiento sindical, como por la disposición del gobierno de turno, la superación de la peor crisis desatada en Uruguay evitó ingresar en procesos institucionales disruptivos, que en la vecina orilla implicaron precisamente la interpelación al sistema de partidos en su conjunto.

3. Itinerario abreviado del Frente Amplio

Fundado en 1971, a partir de la confluencia de varias organizaciones partidarias de la izquierda histórica y diversas fracciones desprendidas de los partidos tradicionales, el Frente Amplio se incrustó rápidamente en el sistema de partidos, aun cuando fue en el que se descargó la fuerte represión e intento de eliminación durante todo el período dictatorial.

> Surgido durante la crisis institucional previa al golpe de Estado, varios partidos políticos de izquierda y centroizquierda convergieron en la conformación de una gran coalición con vistas a postularse en las elecciones del año 1971. Una amalgama impensable hasta entonces, vería confluir a democristianos y comunistas, batllistas y blancos, intelectuales independientes, en una misma organización que debió comportarse como partido de masas para competir por cargos en un sistema democrático, ya muy degradado a inicios de los setenta (Mirza, 2019: 87).

En la medida que, en todo el período autoritario, se instituyó en clave de resistencia y supervivencia como fuerza política junto a los principales movimientos sociales también en la clandestinidad, la coincidencia estratégica e ideológica entre estos resultaría reforzada. Los itinerarios del Frente Amplio en la posdictadura esgrimieron una férrea convicción unitaria y una estructura anclada en una organización fraguada en el espíritu del consenso. Distintos episodios de escisión, desgajamientos y reunificación sirvieron para la maduración de la herramienta política, que en poco tiempo obtendría su primer triunfo electoral, accediendo electoralmente al gobierno de la capital en 1989. La continua producción programática se puede registrar en los numerosos documentos estratégicos, de coyuntura y de propuestas de medidas y políticas públicas, expresando una plataforma básica de acuerdos en torno a las arenas concernientes a la economía, el trabajo, la pobreza y la desigualdad.

El historial permite apreciar los matices o pluralidad de perspectivas y enfoques, encuadrada en un acuerdo sustantivo que finalmente se traduciría en una forma de gestión pública con prioridades y orientaciones progresistas. Precisamente, tanto desde las prácticas políticas, como en lo

discursivo simbólico, la idea de unidad de acción ha permitido su persistencia ininterrumpida como actor en el sistema de partidos uruguayo. Esta caracterización la distingue como fuerza política del kirchnerismo que se construyó en el seno del Partido Justicialista, pero con fuerte sentido opositor a las corrientes predominantes en los noventa. La estabilidad del sistema político uruguayo dio cabida a la irrupción, crecimiento y fortalecimiento de un partido político claramente identificado en la izquierda del espectro ideológico, mientras que la corriente kirchnerista se afirmó desde la contraposición al oficialismo peronista hegemónico, en un partido con fracciones antagónicas. Radica en la unidad y amalgama en la diversidad del Frente Amplio, la superación de las vicisitudes propias de su trayectoria de cincuenta años.

A fines de los noventa, se revitalizó la Comisión de Programa, para preparar un conjunto de propuestas y medidas en la antesala de la crisis más perjudicial por sus costos sociales y económicos, desatada en el año 2002. En varios de los documentos de la época ya se adelantarían algunas iniciativas aplicadas en el primer gobierno nacional, liderado por el presidente Vázquez. Transcurridos los primeros impactos de la crisis y en oportunidad de una nueva instancia electoral en 2004, las propuestas frenteamplistas se sintetizaron en los denominados ejes por grandes áreas o sectores que se desarrollan en el capítulo siguiente. Para la elaboración de las medidas hubo eventos y encuentros que convocaron a las diferentes organizaciones sociales, tanto las de dilatada trayectoria (sindicales, estudiantiles, cooperativas), como las de relativa reciente formación. Dicho estilo signado por el diálogo y apertura a las voces de los actores sociales, explica en cierta medida la impronta de la gestión pública durante los gobiernos de la izquierda y, por añadidura, la conformación de la coalición que los sostuvo en los quince años analizados.

Asimismo, el tejido societario uruguayo ya manifestaba su densidad y pluralidad, habiendo demostrado a lo largo de varias décadas sus

capacidades asociativas. La irrupción de nuevos movimientos sociales, sobre todo y particularmente el movimiento feminista, expresado en una amplia gama de organizaciones, contribuyó a incorporar esta "nueva" perspectiva en el repertorio de medidas y planes sociales a partir del año 2005 y hasta 2020. Si, en el momento fundacional del Frente Amplio, la plataforma electoral de entonces proclamaba la nacionalización de la banca extranjera y la estatización del sistema financiero, la reforma agraria y no sojuzgarse al gran capital, el itinerario posterior determinado por las transformaciones a nivel nacional e internacional, expondría la necesidad de la actualización programática. Fueran ajustes, acomodamientos discursivos o renovación ideológica, lo cierto es que, a inicios del siglo XXI, la izquierda procesó su perfil político con la ductilidad necesaria para afrontar los desafíos de gobernar por vez primera, después de un largo, duro y contencioso período como partido de oposición. No obstante, las referencias al crecimiento económico con redistribución, el impulso del diálogo con los movimientos sociales, la visión más ecléctica respecto al papel del mercado y la intervención del Estado, son entre algunos tópicos, los que posicionaron a la izquierda en el escenario electoral del año 2004. El triunfo abrumador y resonante con más del 50 % de los votos en aquella instancia, explicado en buena medida por el agotamiento del Partido Colorado, así como por la deficiente situación social de la mayoría de la población, abrieron una carta de crédito para poner a prueba las capacidades de gestión pública del Frente Amplio.

4. Las propuestas programáticas del Frente Amplio

La elaboración de las propuestas programáticas de la izquierda uruguaya se articuló en varios ejes, uno de los cuales fue el denominado Uruguay Social. A partir de la conformación de equipos y comisiones de trabajo, durante el período preelectoral (2004), la Unidad de Compromiso Social fue la responsable de elaborar las bases del programa en el área de las

políticas sociales. Entre las medidas y propuestas explicitadas en octubre de 2004 conviene recordar:

> El gobierno progresista articulará un sistema de medidas de diverso tipo y alcances que apunten a: atender la emergencia social mediante acciones de asistencia y promoción; atacar las causas de la pobreza estructural. La primera medida que adoptará un gobierno progresista será el Plan Nacional para la Emergencia Social, acotado en el tiempo y objetivos precisos para: garantizar un nivel básico de alimentación al conjunto de la población que hoy no lo alcanza; brindar cobertura asistencial integral a través de un sistema de atención de salud básico a sectores actualmente excluidos del mismo; dar respuesta efectiva y de emergencia a las personas en situación de indigencia (aprox. 100.000) (Portal de la Presidencia de la República, 2005).

Estas partieron del diagnóstico primario relativo a los sectores sociales que se hallaban en situación de extrema precariedad y se reflejaron en el Plan de Emergencia Social; no obstante, se prefiguraban otras intervenciones en dirección a implantar diversas reformas sociales de carácter estructural, como las señaladas en el campo de la salud. Así, se decidió en el IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio realizado en los días 20 y 21 de diciembre de 2003 en el marco de los grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009; "Se avanzará sustantivamente en la construcción de un Sistema Nacional de Salud con un Seguro Nacional de Salud, con amplia participación de los trabajadores y usuarios tanto en la conducción como en la base territorial" (Frente Amplio, 2003: 71).

Por otro lado, con relación al sistema de seguridad social se anunciaba:

> Se deberá modificar sustancialmente el sistema actual. El nuevo sistema de carácter integral estará basado en los principios de: universalidad, redistribución, solidaridad, intergeneracional, participación, protección y aportación tripartita. Los beneficios de la seguridad social deben atender las necesidades reales tanto de activos como de pasivos priorizando a los más necesitados. El retiro abrupto de la vida activa genera severos problemas y origina verdaderos dramas sociales. Por lo que se propondrá un sistema de retiro o jubilación gradual de la actividad laboral combinando con políticas de estímulo a la contratación de jóvenes. La financiación del sistema debe ser tripartito, contando con el apoyo de toda la sociedad (Frente Amplio, 2003:78).

Con referencia a la regulación del mercado laboral, el Frente Amplio también anunciaba el retorno a la modalidad de la negociación colectiva, utilizando el mecanismo de los Consejos de Salarios con modificaciones acordes al contexto de aquellos años.

> En relación a los trabajadores bajo nuestra administración debe establecerse un buen relacionamiento sustentado en el respeto mutuo, el diálogo y la concertación, sobre la base de algunos parámetros claramente definidos e impulsados: - El compromiso del gobierno de mejorar las condiciones laborales y salariales, de acuerdo a sus posibilidades y definiciones estratégicas atendiendo la situación y el proyecto global. - El Impulso de la negociación colectiva y la política de convenios (Frente Amplio, 2003:28).

Tal como se aprecia, los compromisos de gobierno en las tres arenas de política pública fueron explícitos e inequívocos: en asistencia social el PANES; en salud, la reforma integral y en trabajo, el retorno a una institución de larga data como lo son los Consejos de Salarios. Repasando en particular algunas de las intervenciones y dispositivos presentados en diversas ocasiones, mucho antes y durante la campaña electoral del año 2004, el primer abordaje ante la crítica situación de la población fue el denominado Plan de Emergencia Social. En sus contenidos básicos se definieron varias medidas de corto plazo combinadas con las de largo plazo; en esta dirección debe consignarse que el diseño del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (en adelante PANES), que fuera a la sazón la ley promulgada por el Poder Ejecutivo (ley n.° 17.689, de emergencia social y de ingreso ciudadano, del 20 de mayo de 2005) se estructuró en base a siete componentes. La creación de un ingreso ciudadano o subsidio para los hogares en situación de extrema vulnerabilidad social; complementado con un Plan Alimentario Nacional (PAN), Programa de Emergencia Sanitaria, Programa Educación en Contextos Críticos, Programa de Empleo Transitorio, Programa Asentamientos Precarios y Pensiones, y finalmente un Programa de Alojamiento a las Personas en Situación de Calle.

Además de la reforma integral del sistema de salud, el retorno a la modalidad de negociación colectiva (restableciendo el marco regulatorio en el campo de las relaciones laborales y el empleo), se propuso la expansión de la educación preescolar y la promoción de emprendimientos asociativos como uno de los vectores de generación de nuevo empleo para los desocupados de larga duración. Y si bien, en términos de política macroeconómica, no se preveían sustanciales modificaciones en el manejo de las variables fundamentales, se incluyó en la agenda pública una reforma del sistema tributario, que finalmente se concretaría en el año 2008.

Durante el segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2015), se ampliaron los *issues* de la agenda política; proponiendo el diseño e instrumentación de un Sistema Nacional de Cuidados y el reconocimiento de derechos para colectivos vulnerables (homosexuales, trans, afrodescendientes), y la jerarquización de medidas tendientes a la igualdad de género, así como la legalización y regulación de la producción, comercialización y consumo de la marihuana. La nueva agenda de derechos amplió la legitimidad del gobierno y logró posicionarse positivamente frente a los actores que representaban aquellos intereses y demandas, especialmente el movimiento feminista. La inclusión de nuevos tópicos y su tramitación, manifestó de algún modo, la flexibilidad y predisposición del gobierno progresista a tomar en cuenta la voz de los movimientos sociales, sobre todo de aquellos segmentos sociales históricamente postergados en el ejercicio pleno de sus derechos. Debe consignarse que, algunas de las áreas o esferas de la intervención pública, obtuvieron desarrollos más profundos que otras, por citar las más relevantes: áreas relacionadas a la situación de extrema vulnerabilidad (protección y asistencia social); a la salud (ante una situación crítica al inicio de la década); al trabajo en razón de la alta tasa de desocupación registrada en los años 2002 y 2003.

5. Los logros de la coalición de izquierda (2005-2015)

El punto de partida de la gestión frenteamplista fue un escenario de recuperación incipiente, una vez superado el trance más crítico de 2002, pero cuyas secuelas se prolongaron en los dos años subsiguientes. Frente al panorama social y económico, el nuevo gobierno dispuso un paquete de medidas de aplicación inmediata, al tiempo que implementó una estrategia de reactivación productiva, apostando a la redinamización del mercado interno, sustentado en buena medida por las políticas de fomento del empleo y la recuperación del salario real de los trabajadores. Tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro, se resume un conjunto de indicadores ilustrativos de la fase de crecimiento redistributivo, en buena medida, producto de la reforma tributaria del año 2008.

Cuadro 13. Resumen de indicadores sociales y económicos

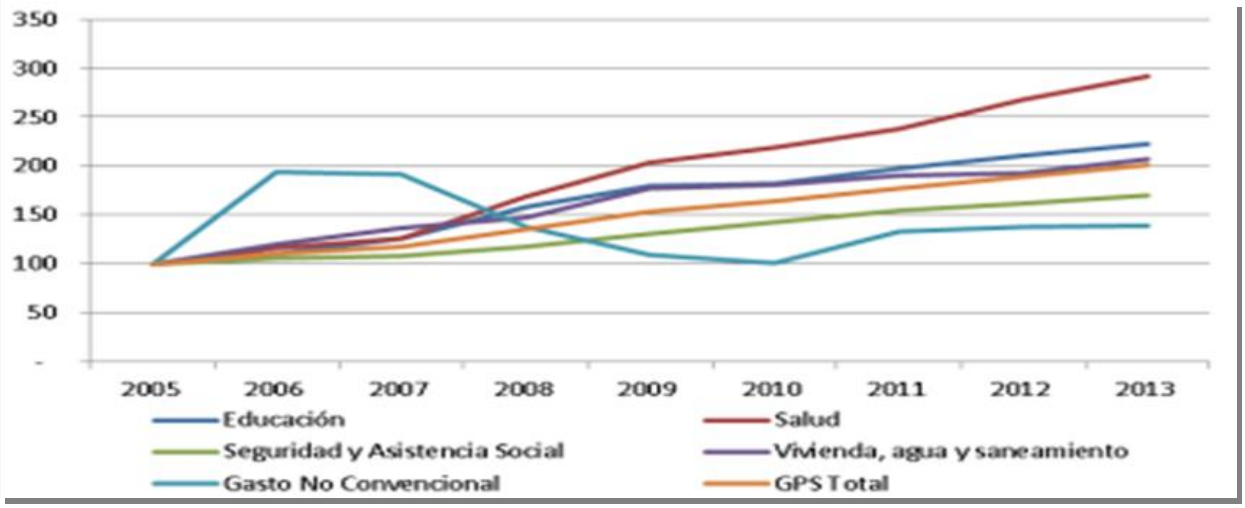
Indicadores	2004	2006	2010	2015	2018	2019	2020
Pobreza (%)	31,86	24,2	12,6	6,4	8,1	8,8	11,6
Extrema pobreza (%)	3,12	2,6	1,1	0,3	0,1	0,2	0,4
Desigualdad (Gini)	0,459	0,459	0,445	0,402	0,397	0,397	s/d
Desempleo (%)	13,1	8,95	5,73	7,4	8,3	8,5	10,5
Salario Real*	97,53	106,48	112,7	132,4	137,7	138,38	136,27
Informalidad (%)	49,1	34,9	30,6	23,5	24,14	24,8	s/d

Fuentes: INE, BPS, IECON, BM. Nota: Datos al término de cada año.
* Base dic. 02 = 100.

Los logros obtenidos, se explican por varios factores; de un lado el crecimiento del PBI y el ingreso de divisas (agroexportaciones, turismo, servicios financieros, inversiones extranjeras), del otro, implementación de políticas sociales de alto impacto que combinaron criterios de focalización (PANES) con la profundización de estrategias universalistas (reforma de la salud, expansión de la educación inicial), sumado a la incorporación sostenida de trabajadores al sistema de la seguridad social.

Cabe destacar, asimismo, el significativo incremento de la inversión social en el período considerado, reflejado en el siguiente gráfico.

Gráfico 10. Evolución del gasto público social en términos reales. Total y principales incisos. Evolución 2005-2013. Índice 2005 = 100



Fuente: Estimación Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM)-Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Detallamos a continuación los logros obtenidos en las tres arenas de política pública en las que se apoya el presente estudio, dando cuenta de los avances y su conexión con la conformación de alianzas o coaliciones relativamente estables y consistentes.

Logros en la asistencia social

En consideración a los elevados índices de pobreza e indigencia y de acuerdo a lo previsto en aquel plan de gobierno, el PANES fue ajustado e inmediatamente implementado al amparo de la norma sancionada en mayo de 2005. La cobertura alcanzó un porcentaje alto con relación al universo de la población considerada (97,6 %) según el Informe de Evaluación presentado por el propio Ministerio de Desarrollo Social en convenio con el Instituto de Economía (Vigorito *et al.,* 2009). A diferencia de la mayoría de los programas de transferencias condicionadas en la región, el PANES tuvo una fecha de finalización, dándose en efecto por concluido –formalmente– en diciembre del año 2007. A su vez, otra diferencia respecto a programas homólogos en la región fue la fuente de

financiamiento, ya que se apeló a recursos presupuestales nacionales sin endeudamiento específico,[25] otorgándole independencia en la implantación de todos los componentes del plan. Dicho esquema fue establecido teniendo en cuenta al menos dos supuestos: por un lado, que la reactivación económica y la generación de empleo habría de incidir en el descenso de la pobreza y, por otro, que resultaba necesario abordar algunas reformas del sistema de protección social a medio y largo plazo.

No obstante, el diseño *a posteriori* de un Plan de Equidad (no previsto inicialmente en su formato en tanto plan), aseguró de alguna manera la continuidad de las prestaciones monetarias condicionadas, a través de la instauración del nuevo régimen de asignaciones familiares (AFAM), que amplió la cobertura para los niños, niñas y adolescentes de hogares que se encontraban bajo la línea de la pobreza en aquel año. Cabe destacarse que, en la institucionalidad vigente, no existía un Ministerio de Desarrollo Social, creado efectivamente el mismo día de la asunción presidencial (1 de marzo de 2005), no obstante lo cual, con diversas apoyaturas tanto de las organizaciones sociales (ONG, organizaciones barriales) como de organismos internacionales (PNUD, BID), el Plan de Emergencia pudo iniciar su concreción casi de inmediato. El componente del Ingreso Ciudadano del PANES, de hecho, se configuró como un programa de transferencias monetarias condicionadas, muy similar a los dispositivos de este tipo implementados en la mayoría de los países latinoamericanos y cuyo antecedente se halla en México con el Programa Progresa (1997). Tras una identificación de la población destinataria del Ingreso Ciudadano a partir del relevamiento básico y la definición de los criterios de accesibilidad, el PANES se implementó en coordinación con numerosas organizaciones sociales, tanto las de enclave territorial, como las

25 Durante el aprestamiento del Plan de Emergencia a fines de 2004 y principios de 2005, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo les ofrecieron a las autoridades electas del Ministerio de Desarrollo Social (que sería creado en marzo del 2005), recursos especiales para implementar el PANES, los que –finalmente– no fueron aceptados, aun cuando efectivamente se contó con financiamiento focalizado en ciertos componentes tecnológicos.

sindicales. Como consecuencia inmediata, la tasa de indigencia pasó del 1,9 % en 2005 al 1,1 % en 2008, para ubicarse en el 0,2 % para el año 2015. Mientras que la pobreza registró un abrupto descenso en el período 2005-2015 según lo ilustra el siguiente cuadro, pasando del 24,2 % en el 2006 al 6,4 % en el año 2015.

Cuadro 14. Evolución de la pobreza 2005-2017

	Total país	Total país (5.000 + hab.)	Montevideo	Interior		
				Localidades de 5.000 + hab.	Localidades de menos 5.000 hab.	Zonas rurales
2002	..	22,1	21,3	22,9	..	..
2003	..	29,4	28,6	30,3	..	..
2004	..	29,9	28,9	31,0	..	..
2005	..	27,1	27,6	26,6	..	..
2006	24,2	24,2	24,5	23,9	32,6	16,0
2007	21,2	21,5	22,0	21,0	27,4	11,8
2008	17,4	17,5	19,0	16,1	23,7	8,5
2009	14,7	15,1	17,1	13,1	18,4	6,4
2010	12,6	12,6	14,6	10,8	16,4	4,6
2011	9,5	9,8	11,6	8,1	11,9	4,6
2012	8,4	8,9	11,3	6,7	7,0	2,9
2013	7,8	8,0	10,5	5,7	8,5	2,4
2014	6,4	6,7	8,5	4,9	6,4	2,2
2015	6,2	6,8	8,7	5,0	5,6	2,0
2016	6,2	6,4	8,3	4,6	6,8	2,1
2017	5,2	5,5	7,3	3,8	5,0	1,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).
Nota:".." hasta el año 2005 no se dispone de información ya que la cobertura de la ECH era de localidades de 5.000 y más habitantes.

Los múltiples informes de evaluación y análisis de los impactos del PANES, argumentan que dicho programa repercutió sobre todo en el descenso sensible de la extrema pobreza y en menor medida en la tasa de pobreza, cuyo descenso sería explicado por la baja del desempleo y el incremento relativo del ingreso de los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

El PANES, además de incluir siete programas que se complementaban entre sí, exigió un esfuerzo de coordinación interinstitucional, logrando en la primera etapa altos compromisos colaborativos de parte de las

diferentes entidades estatales. Asimismo, el plan implicó el desarrollo de intervenciones focalizadas que se apoyaron en estructuras preexistentes en territorio, articulándose en consecuencia, con los niveles departamentales y locales. Precisamente, los efectos e impactos logrados durante su implementación fueron producto de la convergencia combinada de programas en terreno, con la coejecución de decenas de organizaciones sociales y no gubernamentales.

El componente de transferencia monetaria –el denominado Ingreso Ciudadano– aportó dinero a los hogares en situación de indigencia y pobreza, para reducir al menos la brecha de sobrevivencia. El Programa Trabajo por Uruguay (empleo promovido y transitorio) fue uno de los componentes que se sumaron al Ingreso Ciudadano, en tanto apuntó a reincorporar a los desocupados de larga duración (más de dos años) a la cultura del trabajo y a una reinserción a mediano plazo al mercado de empleo formal. Fueron varios miles de desempleados que pasaron por el programa, realizando jornadas laborales de seis horas (la mayoría de estas de carácter comunitario, es decir que servían a la recuperación de una plaza pública, el mejoramiento de un local para niños o la limpieza de las calles), a las que se agregaron actividades complementarias (talleres informativos, capacitación básica), que apuntaban a su inclusión social. Es significativo que la tasa de desempleo abierta descendiera de manera acelerada a partir del año 2005, tendencia que se observó igualmente en los quintiles de ingresos más bajos. Ciertamente el abatimiento del desempleo resultó ser uno de los principales logros de la administración frenteamplista, impactando en la reducción de la pobreza; mientras que las transferencias monetarias tuvieron efectos más contundentes en la disminución de la extrema pobreza o indigencia.

De manera complementaria se ejecutaron otros componentes previstos y aprobados en la propia ley n.° 17.869, Plan Alimentario Nacional (PAN), Programa Emergencia Sanitaria, Programa Educación en Contextos Críticos, Programa Asentamientos Precarios y Pensiones, Programa

Alojamiento a las Personas en Situación de Calle. Siendo el novel Ministerio de Desarrollo Social el directamente responsable y coejecutor de dichos programas, se impuso una reingeniería institucional que garantizara la concreción de los lineamientos estratégicos, proceso que desembocó en la incorporación del Instituto Nacional de Alimentación (INDA) y del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) en la órbita de aquel ministerio. Cabe destacar otra de las innovaciones institucionales de aquel año 2005, cual fue la creación del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales cuyo objeto principal fue la articulación de las variadas intervenciones estatales en el campo de los derechos sociales y el bienestar. Dicho consejo se constituyó en el epicentro de las principales definiciones del Plan de Equidad durante los años 2007 y 2008. Hay que mencionar que se trató de un organismo coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), y al que confluyeron prácticamente todos los ministerios del área social, sumados al Ministerio de Economía y Finanzas, y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). En tanto que los órganos pertenecientes a la órbita de la enseñanza (Administración Nacional de Educación Pública, ANEP) se incorporaron con un *status* especialmente formulado para facilitar su participación y luego extendido a los gobiernos departamentales a través de un representante del Congreso de Intendentes.

Tal como lo ilustran las siguientes tablas, las transferencias monetarias condicionadas en el formato del Ingreso Ciudadano (PANES), lograron cumplir con el objetivo de cobertura a los hogares que registraban mayores niveles de carencias críticas; en tanto que las pensiones no contributivas y las asignaciones familiares del nuevo régimen se expandieron –sobre todo– a partir del año 2008 (Plan de Equidad). Dos años después, se agregaron otros dispositivos, especialmente la Tarjeta Uruguay Social (TUS), a partir del rediseño de las prestaciones económicas no contributivas.

Cuadro 15. Cobertura pensiones no contributivas (2005-2015) y cobertura ingreso ciudadano – PANES (2005-2007)

Años	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pensiones no contributivas por vejez e invalidez	66.956	69.359	71.618	75.667	78.430	82.890	84.027	84.445	86.335	86.210	86.939
Transferencias – Ingreso Ciudadano	299.134	309.855	320.350	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Observatorio Social MIDES, 2019.

Si analizamos la inversión realizada en el área de la protección social, vale decir, sumando todos los dispositivos del gobierno central (transferencias monetarias, asistencia alimentaria, pensiones por vejez y discapacidad) se observará que el porcentaje tuvo un incremento significativo, pasando del 3,9 % del PBI en 2005 al 6,8 % del PBI en el año 2015. El salto evidente responde a la expansión masiva de las transferencias condicionadas y al conjunto de prestaciones sociales no contributivas, fuertemente explicadas por la implementación del PANES y posteriormente en razón del nuevo régimen de las Asignaciones Familiares como producto de la reforma concretada en el año 2008 con el Plan de Equidad. No obstante, cabe aclarar que, diferenciando solo el gasto ejecutado con cargo al Ingreso Ciudadano, esto es, al componente de transferencia monetaria condicionada del PANES, este no representó más del 1 % del PBI en ninguno de los años durante su vigencia. A su vez, el otro aumento observado a partir de 2015 se explica en buena medida por la inclusión de los subsidios del sistema nacional de cuidados. Examinando los montos promedios no se registran saltos sustanciales en el pasaje del Ingreso Ciudadano al nuevo régimen de las AFAM, aun cuando hubo incrementos proporcionales a la cantidad de niños o niñas a cargo por hogar o núcleo familiar. La cobertura de las asignaciones familiares del nuevo régimen 2008 se mantuvo relativamente estable en todo el período, con oscilaciones leves en términos comparados.

Cuadro 16. Cobertura protección social 2006-2018

Años	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2015	2018
Porcentaje sobre PBI	6,6	6,3	6,2	6,2	6,3	6,2	6,8	7,9
Cobertura de Población– Ingreso Ciudadano PANES	309.855	320.350	-	-	-	-	-	-
Cobertura de Población– AFAM nuevo régimen	-	-	327.913	389.680	412.707	413.619	375.734	372.231
Cobertura de Población– TUS Tarjeta Uruguay Social	-	-	-	-	83.401	77.038	69.162	80.774
Monto Promedio Mensual de las transferencias / por hogar (PANES)	USD 56	USD 56						

Fuente: Observatorio social de CEPAL. Observatorio Social MIDES, 2019.

A los efectos de una desagregación según franjas de hogares de acuerdo a variables de composición (número de hijos), nivel de enseñanza y especiales (discapacidad), se presentan los siguientes cuadros extraídos del Documento Informe MIDES, Seguimiento y Evaluación de Actividades y Programas 2011-2012.

Cuadro 17. Evolución del Monto de las AFAM-PE, total país, en cantidades, 2008-2012

Descripción	2008	2009	2010	2011	2012
PE-Menores no discap.	700	764,34	809,44	865,53	939,97
PE-Complemento liceal	300	327,58	346,91	370,95	402,85
PE-Discapacidad	1000	1091,92	1156,35	1236,48	1042,82
PE-INAU	700	764,34	809,44	865,53	939,97

Fuente: DINEM-MIDES, 2019.

> Para poder reflejar lo que efectivamente reciben los hogares es necesario tomar en consideración la existencia de una escala de equivalencia de 0,6, que deriva en que el aumento del monto que percibe un hogar no es proporcional a medida que aumenta la cantidad de beneficiarios..., si en un

hogar hay un beneficiario escolar y otro que recibe el complemento de educación media, el monto total de la transferencia al hogar es de $ 1827,57. Si en cambio en el hogar hay 7 beneficiarios escolares y 7 en educación media, el ingreso total por AFAM-PE será de $ 5.874 (DINEM-MIDES, 2012: 147).

Cuadro 18. Monto de AFAM-PE según número de niños y nivel de enseñanza, en pesos, 2012

Monto base	Complemento educación media							
	0	1	2	3	4	5	6	7
0	0,00	1342,82	2035,33	2595,91	3084,98	3526,95	3934,66	4315,94
1	939,97	1827,57	2427,73	2938,26	3394,36	3812,35	4201,56	4567,95
2	1424,72	2219,98	2770,08	3247,63	3679,76	4079,24	4453,57	4807,64
3	1817,12	1562,33	3079,45	3533,03	3946,65	4331,25	4693,25	5036,87
4	2159,47	2871,70	3364,85	3799,93	4198,66	4570,93	4922,49	5257,11
5	2468,85	3157,10	3631,75	4051,94	4438,34	4800,17	5142,72	5469,46
6	2754,25	3423,99	3883,76	4291,62	4667,58	5020,40	3533,07	5674,84
7	3021,14	3676,00	4123,44	4520,86	4887,81	5232,76	5560,46	5874,00

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa, 2019.

Logros en trabajo y seguridad social

Con relación al mercado de trabajo, cabe consignar que, por un lado, la reactivación económica condujo, de la mano del alza de los precios internacionales de los *commodities*, a un incremento sostenido del PBI y consecuentemente una disminución de la tasa de desempleo. La puesta en marcha de la política de negociación tripartita anclada en los convenios colectivos con el arbitraje del Estado, implicó una mejora importante del poder adquisitivo de los trabajadores, tanto si se toma en cuenta el Salario Mínimo Nacional como el Salario Medio. La siguiente tabla ilustra las tendencias en cinco variables vinculadas al trabajo y los ingresos. Se advierte una evolución progresiva en el sentido de creación de puestos de

empleo, mejora del ingreso y creciente formalización, medida por la incorporación de los trabajadores al sistema de la seguridad social.

Cuadro 19. Indicadores trabajo y seguridad social

Años	2000	2003	2005	2008	2011	2015	2019
Salario Mínimo Real (en pesos corrientes)	1.060	1.145		3.416	6.000	10.000	15.000
Índice Salario Real	111,83	87,67		103,58	116,84	134,66	163,1
Tasa de empleo	51,5	48,3	50,8	57,7	60,7	59,0	67,6
Tasa de desempleo	13,6 *	16,9 *	12,5	8,0	6,3	7,5	9,2
Porcentaje de Cobertura S. S.	59,47	61,4	-	74,88	79,89	82,97	88,6

Fuente: INE (de 2008 en adelante); Instituto de Economía para los años anteriores. BPS y Asesoría Legal BPS. Banco Mundial.
* Notaro, J., Instituto de Economía (2005).

El salario mínimo nacional se incrementó sustancialmente, pasando de 1060 pesos en el año 2000 a 10.000 pesos en 2015, siendo los ajustes anuales a partir de 2005 superiores en términos proporcionales a los aplicados con anterioridad. La evolución del salario mínimo nacional se debió a la aplicación de un criterio de ajuste según la inflación anual, lo que estuvo alineado a las pautas generales de incrementos salariales, implicando su recuperación sostenida respecto al punto de partida en 2005.

Asimismo, se puede observar una evolución positiva del salario real, lo que implica un aumento significativo del poder adquisitivo de la mayoría de los trabajadores. Por otra parte, la tasa de desempleo que se ubicó en valores históricos, trepando al 17 % de la PEA en el año 2004, descendió de modo sensible, en concomitancia con el incremento de la tasa de empleo, lo que fue un signo marcado por la recuperación económica, posibilitando la mejora de los ingresos de los hogares de todos los quintiles de población, especialmente aquellos que se encontraban en una situación de extrema vulnerabilidad a principios del presente siglo. La

evidencia es fuerte en el sentido de mejora del bienestar de la población uruguaya a partir de la gestión de gobierno de la izquierda:

> El triunfo del Frente Amplio en 2005 en Uruguay significó importantes movimientos en las tradicionales estructuras de bienestar del país. Las reformas en materia de mercado laboral, salud, tributación, y particularmente las vinculadas a los sectores más vulnerables evidenciaron una agenda que, sin estar exenta de conflictos, configuró una orientación política que modificó el paisaje institucional y discursivo de las políticas sociales (Milanesi, Mirza y Zeballos, 2018: 194).

La reorientación de las estrategias políticas, abandonando el enfoque pro mercado de los períodos anteriores, fue decisiva en la obtención de los resultados en materia económica y social, de recuperación y aligeramiento de las situaciones más críticas en los primeros años y consolidación y expansión de la cobertura de seguridad y protección social en los siguientes. Desde este nuevo abordaje de la cuestión social, el gobierno progresista desplegó mecanismos o dispositivos ya conocidos y aplicados en otros períodos a nivel nacional, bajo el criterio de la regulación del mercado de empleo, con la modalidad de la negociación tripartita.

En ese sentido, hay que subrayar que, la tradicional institución de la negociación colectiva tripartita fue suspendida o abandonada casi totalmente como práctica en los noventa y recién reactivada por el gobierno del Frente Amplio. Hay que remontarse a la década de los cuarenta para ubicar el surgimiento de un formato particular de diálogo y tramitación del conflicto entre capital y trabajo. En efecto, fue el 12 de noviembre de 1943 cuando se votó la ley n.° 10.449, denominada de Negociación Colectiva, instalando un ámbito formal e institucionalizado para tramitar los incrementos salariales y las condiciones de trabajo. Los Consejos de Salarios abarcaban tanto al sector privado como al público, convocando a representantes de las gremiales empresariales y los delegados sindicales por rama de actividad, con la mediación del Estado a través del representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Sin embargo, poco antes del golpe de Estado de 1973, los Consejos de

Salarios fueron dejados de lado, quedando librada de alguna manera a las fuerzas del mercado la tramitación de los aumentos salariales. Es en el primer período de gobierno posautoritario que vuelven a convocarse, para ser nuevamente desestimados como mecanismo de regulación del mercado de empleo durante los noventa, etapa de auge del paradigma residual y deslocalizado (Barba, 2010). Fue a partir de la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional que los Consejos de Salarios recuperaron el protagonismo, en virtud de una reorientación de las políticas públicas. En esta dirección, la central obrera hubo de celebrar su retorno, habiendo formado parte de su plataforma de reivindicaciones de larga data. Precisamente, para ilustrarlo de manera inequívoca, reproducimos un fragmento de la proclama leída el 1 de mayo de 2005, dos meses después de haber asumido la presidencia de la República el Dr. Tabaré Vázquez:

> Un largo reclamo de años podemos decir hoy que se está conquistando, estamos hablando de la negociación colectiva. 12 años sin negociación en la inmensa mayoría de los trabajadores privados uruguayos y ni que hablar de la mayoría de los trabajadores públicos y la totalidad de los asalariados rurales, que nunca jamás han tenido ámbito alguno de negociación colectiva del salario y las condiciones de trabajo. Es enorme la satisfacción que tenemos por esto, han sido muchos años de lucha y pelea para que este derecho fundamental, consagrado en las normas internacionales de la OIT y aprobado por el país, se cumpla cabalmente. Y por qué no decirlo también es un hecho positivo y destacadísimo de esta nueva administración, que, a los pocos días de instalada, convoca a los Consejos de Salarios (PIT-CNT, 2005).

Si la negociación tripartita que –en ocasiones– exigiera al Estado un rol equilibrante, inclinando la balanza a favor de los sindicatos, efectivamente explicó en buena medida la mejora del poder adquisitivo de los hogares y el ingreso de nuevos contingentes de trabajadores a sectores de la actividad productiva formal, fue con la incursión proactiva del instituto de la seguridad social (BPS) que se logró un creciente nivel de inclusión al sistema de aquellos trabajadores. De hecho, se logró reducir la proporción de informalidad o precariedad laboral a menos del 25 % de la población

económicamente activa al final de los tres períodos de gestión. Y la reducción de la informalidad trajo, de suyo, el acceso al conjunto de derechos laborales y dispositivos de protección social asociados al empleo formal (seguro de enfermedad, de desempleo, cobertura sanitaria, pensiones y jubilaciones), de una población que al inicio de la presente centuria se hallaba por fuera de cualquier régimen institucionalizado de seguridad social.

Por otra parte, debe agregarse que, la legislación relativa al trabajo rural y doméstico tuvo hitos de alto impacto en el primer período de gobierno frenteamplista. En noviembre de 2006 fue aprobada la ley n.° 18.065 que regula el trabajo doméstico estableciendo "la limitación de la jornada laboral de las/os trabajadoras/es domésticas/os en un máximo legal de ocho horas diarias, y de cuarenta y cuatro horas semanales". Dos años más tarde, en diciembre de 2008, se aprobó la ley n.º 18.441, que regula la jornada laboral y el régimen de descansos en el sector rural; impactando en un contingente importante de trabajadores rurales y mejorando notoriamente sus condiciones laborales en la medida que estableció "que la duración máxima de la jornada laboral de todo trabajador rural será de ocho horas diarias", mientras que "las horas que excedan la jornada legal serán abonadas como horas extras" (Ley 18.441, diciembre 2008).

Nótese que, si bien la fuerza política que asumió el gobierno en 2005 ya había expuesto en su programa de gobierno la nueva filosofía en clave de apertura al diálogo con los actores sociales, la actitud o postura del movimiento sindical en particular, fue abonando un vínculo más constructivo que en los períodos precedentes (Busquets, 2013). De hecho, las demandas agregadas de los trabajadores fueron, al menos en los primeros años que aquí se analizan, casi todas contempladas. Efectivamente, tanto el mantenimiento del poder real de los salarios, como los dispositivos de protección social asociados (seguridad laboral, seguros de desempleo), como los recalibramientos y ajustes del sistema

de seguridad social que se introdujeron –a raíz de la crisis de 2008– coadyuvaron al sostenimiento de la coalición socio política. Los resultados de las políticas públicas desplegadas por los sucesivos gobiernos progresistas retroalimentaron las bases de la coalición o, visto desde otro ángulo, la persistencia de la densidad del diálogo y la conducta colaborativa del movimiento obrero, contribuyeron a la mejora del bienestar de grandes segmentos de la población.

Logros en salud

Fue en el área de la salud donde se produjo una de las principales reformas sociales, la que impactó positivamente en varios sentidos, tanto por haber implicado un incremento de la cobertura en salud, como haber contribuido al salvataje de las prestadoras de servicios de asistencia sanitaria (mutualistas), que se encontraban en situación crítica en los primeros años del presente siglo. Si bien el sistema de salud ya contaba con una amplia cobertura, aunque fragmentada y estratificada, la reforma de la salud apuntó a asegurar la plena universalización de la atención sanitaria, con un objetivo adicional que apuntaba a la inclusión de los hijos e hijas de los trabajadores al régimen mutual, al tiempo que descomprimir los efectores estatales como la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE). La configuración del Sistema Nacional Integrado de Salud (2008), anunciado en el programa de gobierno durante la campaña electoral de 2004, fue una de las primeras reformas sociales de corte más estructural por varias razones. En primer lugar, consolidó y produjo un mayor grado de universalidad en el acceso de las prestaciones sanitarias en la medida que expandió su cobertura, incorporando principalmente a sectores sociales excluidos del sistema mutual. En segundo lugar, se produjo una modificación significativa de roles al separar las funciones de rectoría, control y regulación al Ministerio de Salud de aquellas específicas de provisión de servicios sanitarios; por lo cual ASSE pasó a tener autonomía en la planificación, gestión y ejecución como entidad prestadora, pero en estrecha articulación con el

Ministerio, tal como su propia ley de creación lo define (Servicio Descentralizado, ley n.° 18.161, 2008). Y, por otra parte, el resto de las instituciones de tipo mutual (instituciones de asistencia médica colectiva, IAMC), algunas de las cuales habían estado en condiciones de extrema fragilidad a principios del presente siglo, finalmente lograron superar los problemas de sustentabilidad. En tercer lugar, se creó el Fondo Nacional de Salud (Fonasa, ley n.° 18.131) que financia todo el sistema a través de aportaciones tripartitas (trabajadores, empresas y Estado) de manera proporcional y solidaria. En cuarto lugar, también se creó la Junta Nacional de Salud (Junasa), como organismo desconcentrado del Ministerio de Salud Pública (MSP), conformado por delegados o representantes de los diversos actores del sistema.

> El MSP preside la Junasa, que oficia como un ámbito de gobernanza del SNIS, un espacio para la concertación social y para las mediaciones corporativas. La Junta refuerza el papel rector del MSP, ya que en ese ámbito se negocian las orientaciones asistenciales y financieras para el desarrollo del SNIS [Sistema Nacional Integrado de Salud] (Setaro, 2014: 13).

La prioridad colocada en la profunda reforma del sistema de salud, fue en concordancia con el incremento de la inversión pública en el sector, tal como puede apreciarse en la siguiente tabla: mientras se registró un aumento importante de la inversión en salud con relación al gasto público total, concomitantemente el gasto per cápita se incrementó de manera sensible, teniendo efectos directos en la expansión de la cobertura, mejora de la infraestructura hospitalaria y a continuar indirectamente descendiendo la tasa de mortalidad infantil.

Cuadro 20. Indicadores en Salud

Años	2000	2003	2005	2006	2009	2010	2012	2015
Gasto en Salud sobre Gasto Público Total %	14,28	17,99	13,23	13,75	17,25	16,93	18,46	19,05
Gasto Público Consolidado % PBI	1,7	1,9	1,7	1,8	1,8	1,8	2,6	3,0
Gasto per cápita en Salud	140	139	144	168	243	268	331	417
Cobertura población	606.209	-	-	665.061	1.459.473	1.555.826	2.108.278	2.409.702
Tasa de mortalidad infantil	14,8	13,7	12,5	11,8	9,6	9,1	8,5	8,0
Razón de mortandad materna	31	-	26	-	-	19	-	15
Accesibilidad					Univ.	Univ.	Univ.	Univ.

Fuente: Cepalstat, 2019. DatosMacro.com, 2020. BPS/AEA-AGSS.

- Las limitaciones y constreñimientos de la izquierda en el poder

Uruguay se ha caracterizado –en el período examinado– por un enfoque recostado al neodesarrollismo o para ser más preciso, el capitalismo coordinado fue la variante predominante según varios autores (Bogliaccini y Filgueira, 2011; Busquets, Schenck y Pose, 2016), emparentado –en cierto modo– con el que inspirara a los gobiernos kirchneristas. Y, desde luego, sin intencionalidad de modificar sustancialmente el patrón de acumulación del capital. Vale decir, como en Argentina, la variante se asemeja al capitalismo coordinado, con énfasis más intenso en la regulación del mercado de empleo. Los programas de emergencia social del tipo transferencias monetarias condicionadas, a diferencia del caso argentino, fueron más acotados en el tiempo, realizando tempranamente algunas reformas sociales más estructurales, siendo que en Argentina fueron más tardías. No obstante, el esfuerzo fiscal en la etapa declarada de emergencia social, no superó en el caso del Ingreso Ciudadano (PANES) el 1 % del PBI. Las tasas de crecimiento del PBI fueron un factor relevante para explicar la amplitud y generosidad del gasto en protección social, al tiempo que la negociación colectiva favoreció de modo sensible

el incremento de los ingresos de los hogares (salario medio y salario mínimo nacional). Aun cuando algunos ajustes o recalibración de los dispositivos del régimen de seguridad social fueron significativos, sobre todo, como respuesta a los efectos de la crisis internacional del año 2008, no se incursionó en modificaciones más profundas del sistema, manteniendo un régimen mixto con participación de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional.

Por otra parte, pese a los esfuerzos sistemáticos de gran porte, la población ocupada en el sector informal se ubicó en alrededor del 27 % de la PEA en el año 2015, siendo de todos modos y a escala regional uno de los países con mayor cobertura de la seguridad social por efecto de la creciente formalización registrada a partir del año 2005. Si bien el esfuerzo sostenido por parte del Estado amplió la cobertura de la seguridad social, la persistencia de un importante segmento de la población trabajadora en situación de informalidad, supuso la desprotección en materia de derechos laborales y exigió un sobreesfuerzo desde el pilar no contributivo. Con referencia a los programas de asistencia social, cabe destacar la reconversión del Programa Uruguay Trabaja, modificando parcialmente el formato y afectando en consecuencia los derechos laborales adquiridos bajo esta modalidad. Es preciso señalar que –a partir de 2008– la transferencia del monto a los trabajadores que resultaron beneficiados fue asumida por el BPS con algunas limitantes en términos de derechos laborales.

Por otra parte, los montos de las asignaciones familiares del nuevo régimen (Plan de Equidad) fueron ajustados en forma proporcional a los hijos e hijas a cargo, manteniendo las condicionalidades que exigían a los destinatarios del Ingreso Ciudadano, mientras que, algunos programas de índole promocional-educativo fueron desapareciendo a partir del segundo período de gobiernos frenteamplistas (2010-2015). Uno de dichos ejemplos fue el Programa Rutas de Salida que había concitado el interés de numerosas organizaciones civiles e incluso de algunas entidades

departamentales por su carácter innovador. Asimismo, la crisis internacional y regional del año 2008 exigió la introducción de ajustes en los dos pilares del Sistema de Protección Social, creándose nuevos instrumentos en materia de política alimentaria para la infancia. No obstante, las condiciones estructurales de reproducción de la pobreza no pudieron modificarse, más allá de las múltiples intervenciones y dispositivos públicos que continuaron implementándose a lo largo de los quince años. En rigor, el conjunto de las políticas públicas en el campo de la asistencia social mantuvo la impronta mitigatoria que –aunque exitosas– no pudieron resolver los clivajes de reproducción de las situaciones de vulnerabilidad social de una parte importante de la población.

En otro plano, la renovada ingeniería institucional que produjera la creación del MIDES por un lado y, por otro, la instalación del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en el mismo año 2005, perdieron cierto protagonismo, una vez aprobado el Plan de Equidad en 2008. Tal vez porque dicho plan requirió un esfuerzo mayúsculo para producir reformas de corto y largo alcance, el desgaste del proceso de negociaciones en el propio Estado y la consiguiente obtención de asignaciones presupuestales por parte de cada componente institucional finalmente desembocó en el relajamiento del funcionamiento del Consejo a cuyo frente estuvo el MIDES.

6. Coaliciones pro bienestar por arena de políticas públicas

El análisis del comportamiento de los actores permite identificar y diferenciar las articulaciones a partir del intercambio de iniciativas, proposiciones y demandas entre el Estado y sus principales referentes, con los actores o movimientos sociales implicados específicamente en cada subsector de política pública social. De este modo, se observaron coincidencias básicas –tanto con relación a los diagnósticos sociales como en cuanto a las propuestas de abordaje– entre el Gobierno, el Frente

Amplio y algunos de los actores sociales de relevancia en el escenario nacional. La realidad social y económica al inicio de la gestión gubernamental de la izquierda –que exhibió descarnadamente un conjunto de déficits y problemas sociales– se constituyó en el argumento fundamental e imperioso para construir amplios consensos en torno a las respuestas que el Estado debió generar. De otra parte, el itinerario de la protesta social y la presión ejercida desde el propio sistema político, especialmente durante la coyuntura de la crisis económica y financiera del año 2002, fueron dibujando una alianza sociopolítica conformada por los partidos políticos progresistas y los movimientos sociales.

Diversas propuestas del movimiento sindical, cooperativo y estudiantil, así como las demandas y reivindicaciones de las organizaciones representativas de los jubilados y pensionistas, sumadas a los reclamos de las organizaciones barriales fueron ganando terreno en el escenario público. Los problemas sociales se colocaron en la agenda pública como asuntos de urgente atención (pobreza, desempleo, salud) exigiendo de los actores políticos un esfuerzo de diseño y elaboración de soluciones acordes a las circunstancias. Precisamente, con el cometido de elaborar respuestas eficaces capaces de suscitar amplios consensos y acuerdos programáticos, el Frente Amplio presentó un Plan de Emergencia Social que tuvo como antecedente el documento presentado mucho antes, en el marco de la campaña electoral del año 1999 y finalmente profundizado y propuesto durante las elecciones del año 2004. Dicho plan, junto al conjunto de medidas incluidas en los denominados Ejes Programáticos (Uruguay Social, Uruguay Productivo), concitaron rápidamente la adhesión de una multiplicidad de organizaciones sociales que, de alguna manera, vieron reflejadas sus aspiraciones en tales proposiciones articuladas entre sí.

Asimismo, puede afirmarse que, a lo largo de las décadas posteriores a la dictadura, la convergencia de acciones de la izquierda política y la izquierda social, contribuyó a moldear una coalición de hecho que, años

más tarde, se consolidó como una coalición no institucionalizada pero no por ello menos sólida. En efecto, la búsqueda y construcción de plataformas comunes o relativamente cercanas en términos de medidas y, sobre todo, expresadas en macrovisiones similares, lograron la conformación de una suerte de bloque social y político alternativo a las alianzas configuradas históricamente entre las élites económicas y políticas. Los antecedentes de una alianza popular, incluso pueden rastrearse en otras etapas de la historia moderna, siendo el período autoritario bien ilustrativo de esta convergencia estratégica y programática. Por las razones expuestas, la edificación de una coalición pro bienestar no resulta en modo alguno el producto exclusivamente de la crisis del año 2002. La coalición entre actores sociales y partido de izquierda se explica con una doble argumentación; por el marco de referencia conceptual que comprende la razón teórica y, por otra parte, la práctica o praxis política, referida a la razón práctica (Arditi, 2009), las que históricamente han manifestado coincidencias significativas. Al respecto resulta ilustrativo lo consignado por el movimiento obrero a poco de asumir el presidente Vázquez:

> Coherentes con nuestra conducta histórica, también participamos como invitados, en la construcción del proceso programático de la izquierda que se denominó "Uruguay Productivo, Social, Democrático, Integrado e Innovador" en donde volcamos los aportes programáticos de la clase y en el que nos consta una buena parte de nuestras propuestas fueron tomadas en cuenta. Al mismo tiempo, y como legado que viene desde el fondo de nuestra historia que compartimos en el presente, hemos planteado a los cuatro vientos nuestra independencia de clase, que no confundimos ni con indiferencia ni con apatía. Vamos a ser muy claros: nuestra prioridad es el trabajo de los/as uruguayos/as, es la emergencia social reclamada desde la tribuna del año 2000 y desoída por el gobierno anterior, es la convocatoria a la negociación colectiva en todos los sectores de actividad, la educación, la salud y la vivienda, es la verdad y la justicia y hemos encontrado en los primeros anuncios de gobierno posiciones que nos alientan a pensar que se van a producir avances en los temas que nos ocupan (Fragmento de la proclama del 1 de Mayo, PIT-CNT, 2005).

Rastreando diversos documentos tanto de la central sindical, como del movimiento estudiantil y cooperativista (particularmente relacionado al de

vivienda por ayuda mutua), durante los ochenta y noventa, se alcanza a distinguir aquella proximidad no solo discursiva sino programática, con el partido político Frente Amplio. De hecho, los antecedentes pueden registrarse en el período posdictadura, tomando como ejemplo la Concertación Nacional Programática como ensayo democrático entre partidos políticos y movimientos sociales. El análisis histórico permite advertir las significativas coincidencias en el diagnóstico y en las estrategias propuestas por la mayoría de los actores sociales y el Frente Amplio, abonando la hipótesis de la plausibilidad de una coalición o bloque sociopolítico emergente en los albores de la restauración democrática. Este bloque sociopolítico, aun cuando diverso y heterogéneo en su composición, también se prefiguró durante la década de los noventa, en tiempos de hegemonía del neoliberalismo (en la región y en Uruguay), toda vez que los ensayos privatizadores concitaron la resistencia proactiva de actores sociales y políticos. El impulso de plebiscitos y referéndums propiciados por el movimiento sindical en esa dirección, logró la adhesión explícita de las fuerzas progresistas (Frente Amplio y otras organizaciones de menor porte).

Estos antecedentes son más que relevantes y contribuyen a una explicación razonable en torno a la hipótesis de la existencia de una coalición pro bienestar en Uruguay durante el período 2005-2015, aun cuando esta se hubiere de manifestar más o menos robusta, más o menos frágil a lo largo de todo aquel período. La génesis del movimiento sindical, en particular vinculada con su proceso de unificación en torno a la central única y unitaria guarda cierto paralelismo con la convergencia y unificación del movimiento político de izquierda que culminara con la fundación del Frente Amplio. Precisamente, la temprana maduración de la organización obrera contribuyó ciertamente a fortalecer su autonomía política, coincidiendo en este aspecto con Alegre (2008), este rasgo le confirió un activo significativo en su relacionamiento con el partido de izquierda.

> a diferencia de otras experiencias de la región, el movimiento sindical contó con una importante autonomía organizacional respecto a las organizaciones que impulsaron la incorporación política (Lanzaro, 1986; Collier y Collier, 1991). Esto permitió estrechar el vínculo temprano constituido entre los partidos de izquierda, de mayor cohesión ideológica pero menor inserción entre los sectores populares no organizados, y el movimiento sindical urbano (Alegre, 2008: 144).

Examinando el sesgo en cada una de las arenas de política pública, se observarán las particularidades de la coalición pro bienestar, tanto por los actores singulares concernientes en cada una, como por las condiciones contextuales en los procesos de debate, negociación y tramitación de los acuerdos o consensos entre todos los actores. Así pues, en la arena del trabajo y seguridad social, el actor social primordial lo constituyó el movimiento obrero, articulado y representado por su principal y legítima central sindical. Además, la organización de jubilados y pensionistas tuvo especial participación en el proceso de discusión de varios proyectos de ajuste del sistema de seguridad social. En cuanto al campo de la asistencia social, se agregaron numerosas organizaciones no gubernamentales, barriales y cooperativas, la principal federación estudiantil entre otros actores sociales, mientras que, a nivel de la salud, la asociación de usuarios, algunas corporaciones médicas (SMU) y el referente sindical (FUS) fueron los protagonistas de la reforma de mayor alcance en el primer período. El examen minucioso y particular, permite advertir la intensidad, estabilidad y consistencia de la coalición pro bienestar en cada una de las arenas de política pública, lo que nutre el análisis macro.

Red de Asistencia Social

En primer lugar y con respecto al subsector de la Asistencia Social, se pudo constatar un consenso general en el primer período de gobierno del Frente Amplio (2005-2010) que también incluyó a los partidos políticos de la oposición en torno a las políticas de primera generación y sus correlatos prácticos (Plan de Emergencia Social y sus siete componentes),

que se expresaron en discursos de apoyo explícito de parte de todo el sistema político y su correspondiente votación en el Parlamento (la Ley de Emergencia Social n.° 17.689 de 2005 fue aprobada por unanimidad de ambas cámaras); además de contar con el respaldo de la central sindical (PIT-CNT)[26] y de las organizaciones no gubernamentales asociadas a la Anong. No obstante, tras la implementación exitosa en los primeros dos años del PANES, las críticas por parte de los partidos políticos de oposición no demoraron en surgir en los diversos ámbitos públicos, alejándose de las definiciones programáticas del Estado que luego derivaron en el diseño y formulación del Plan de Equidad en el año 2008.

La coalición pro bienestar (movimiento sindical, estudiantil, cooperativo, micro y pequeños empresarios, oenegés y Onajpu) mantuvo su composición en base a la defensa de los resultados e impactos sociales logrados y sostuvo a lo largo de todo el período una articulación política relativamente robusta y estable. Conviene subrayar que, desde el plano de la implementación, el papel de las ONG fue una de las claves imprescindibles en la operacionalización de los diversos programas sociales. En este sentido, la mutua necesidad entre el MIDES y sus contrapartes ejecutoras, contribuyó de manera decisiva a la solidez y estabilidad de la coalición, aunque en este plano pudiera objetarse la condición de tal, en función de la alta dependencia de las organizaciones respecto al ministerio.

Por otra parte, el papel de la Universidad de la República fue, sin duda, de especial relevancia, aun admitiendo el legítimo interés académico y económico subyacente a la convergencia colaborativa de algunas de sus instituciones (facultades de Ciencias Económicas y de Ciencias Sociales), los aportes metodológicos y en experticia técnica de los dos servicios universitarios fueron también una pieza clave en la implementación de las primeras intervenciones dirigidas a la atención de la emergencia social.

26 En declaraciones a la prensa los principales dirigentes sindicales se manifestaron explícitamente en la misma línea de declarar la emergencia social, apoyando los lineamientos y proyectos que se implementaron a partir del 1 de marzo de 2005.

Conviene destacar la participación de numerosas organizaciones sociales de base en casi todos los departamentos del interior del país,[27] tanto en la etapa previa de consulta e información acerca de los contenidos del Plan de Emergencia Social, así como en la implementación de sus diferentes programas o componentes. En este sentido, la coejecución de aquellos se fundó en llamados abiertos y concursables en los que participaron decenas de organizaciones no gubernamentales. Asimismo, los gobiernos locales se sumaron a la implementación aportando infraestructura como algunos recursos complementarios a los aportados por el gobierno nacional. Unos meses antes de que finalizara el PANES, el MIDES dispuso la creación de un equipo especial con el cometido de elaborar las líneas programáticas y los principales contenidos del Plan de Equidad. En esta dirección la convergencia de múltiples agentes estatales se combinó con los aportes de los actores sociales, en particular destacándose la participación de la entidad que nuclea las organizaciones no gubernamentales, la ANONG; así como la colaboración de la central sindical (PIT-CNT), la federación de estudiantes universitarios (FEUU), varias organizaciones cooperativas y de micro y pequeños empresarios (Anmype). Por otra parte, las principales organizaciones de referencia en la defensa de los derechos de las mujeres también participaron, al menos en el nivel de la consulta.

El Plan de Equidad (2008) introdujo importantes reformas sociales y tributarias, entre las cuales la implantación del nuevo sistema integrado de salud, la reforma impositiva con la creación del impuesto a las rentas de las personas físicas (IRPF) y la implementación del nuevo régimen de asignaciones familiares fueron las de mayor impacto social y económico.

27 Durante la etapa previa de aprestamiento del Plan de Emergencia, el grupo inicial o "fundacional" del MIDES aún no creado, integrado por doce personas y encabezado por la ministra designada, recorrió todo el país convocando a todas las organizaciones sociales de cada uno de los departamentos. En cada ocasión, decenas de organizaciones participaron de una suerte de asambleas abiertas, con fines informativos y preformativo del PANES. Numerosas iniciativas y sugerencias fueron luego procesadas para ser integradas al plan, lo que generó un terreno fértil para la rápida implementación de prácticamente todos sus componentes en el mismo año.

Este último implicó el aumento sustancial de la cobertura de niños y niñas, alcanzando a casi el 90 % de la población destinataria que no contaba con las AFAM en el año 2011.

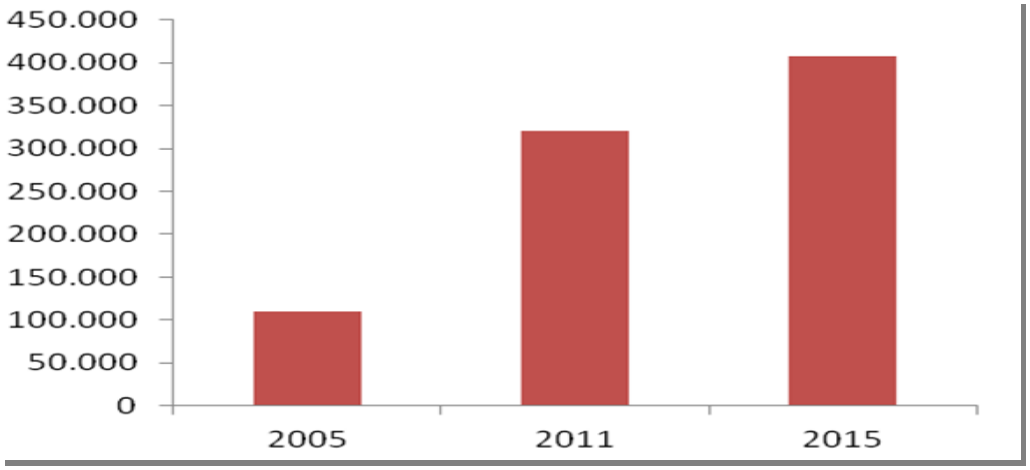
La convergencia de actores plurales en la instrumentación del PANES posibilitó su concreción en la medida que el aparato estatal no tuvo las capacidades instaladas hasta después de la aprobación y entrada en vigor de la ley del presupuesto quinquenal. Sin embargo, el diseño del Plan de Equidad abrió la oportunidad de incluir –antes de su ejecución– las opiniones, sugerencias y aportes de los diversos actores sociales, que reforzó la capacidad de interlocución del MIDES vis a vis con los movimientos sociales. Es cierto que, dicha participación se canalizó de manera fragmentada y en función de los problemas abordados, en consideración a la amplitud y pretensiones del Plan de Equidad que expresamente se enfocó a iniciar un proceso de reformas sociales en diferentes subsectores de las políticas sociales. De todos modos, la implantación de estas reformas contó con el beneplácito de los actores sociales implicados y coaguló en intervenciones sustantivas en la instrumentación de los diversos dispositivos incluidos en el plan.

Trabajo y Seguridad Social

Como era de suponer, la coincidencia y proximidad ideológica entre el partido de gobierno (Frente Amplio) y la central sindical (PIT-CNT) adquirió relevancia y fuerza una vez que se reinstauraron los mecanismos de negociación colectiva en el campo laboral. La confluencia de las demandas históricas del movimiento obrero con las propuestas preelectorales del Frente Amplio, que colocaron el énfasis en la necesidad de gestionar el conflicto capital-trabajo en el marco de una estrategia de regulación de los salarios y de las condiciones del empleo, desembocaron rápidamente en la construcción de una coalición que se mantuvo durante todo el período examinado. Debe acotarse que, la cooptación de algunos de los principales dirigentes históricos del movimiento obrero por parte

del Estado, resultó –de algún modo– beneficiosa para ambas partes; lo que no conllevó la pérdida de autonomía de la central sindical, que sostuvo durante todo el período una doble postura de búsqueda de acuerdos programáticos y movilizaciones frecuentes. Desde la perspectiva gubernamental, la incorporación de aquellos a las filas de los mandos medios y superiores en las agencias estatales le aportó fluidez en el diálogo y las negociaciones en todo el proceso, así como la dosis necesaria de legitimidad en la interlocución con los socios de la coalición. Y, desde la perspectiva del movimiento sindical, la lógica inaugurada en el año 2005, le aportó ganancias políticas en el plano de la legitimidad de las organizaciones sindicales en su confrontación con las corporaciones empresariales, al tiempo que incentivó fuertemente la afiliación de miles de trabajadores a sus respectivos gremios. Tal como lo ilustra el siguiente cuadro, la adhesión creció fuertemente en el período 2005–2010 luego de haber registrado un descenso significativo durante la década anterior.

Gráfico 11. Afiliaciones al PIT – CNT (2005-2015)



Fuente: Anexos Informe Perfiles Nacionales de Políticas Sociales, CIESU, 2018.

No cabe duda, por otro lado, de que la obtención de buenos resultados en el terreno de las concesiones salariales y adicionalmente de nuevas normas que mejoraron sustancialmente la eficacia de los dispositivos e instrumentos de protección (seguro de desempleo, créditos, capacitación y recalificación laboral), anotaron puntos favorables para las

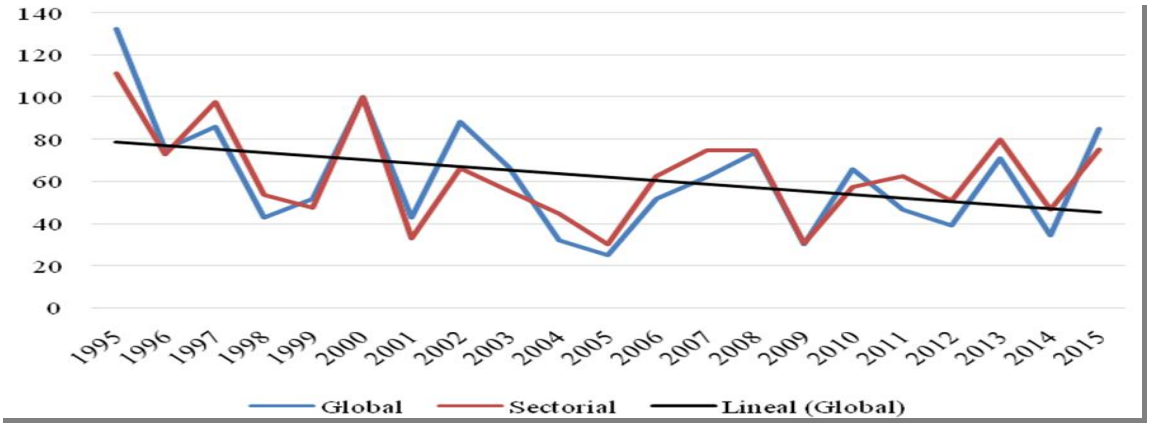
reivindicaciones sindicales. Asimismo, la mejora de los ingresos por trabajo, el abatimiento de la tasa del desempleo abierto y la creciente formalización de la economía, fueron factores que coadyuvaron notablemente al mantenimiento de la estabilidad y robustez de la coalición pro bienestar en el campo laboral y de la seguridad social. En ese sentido, el nivel de conflictividad sindical se mantuvo en niveles bajos, aun cuando se registraron paros parciales y generales, movilizaciones de trabajadores privados y públicos, así como algunas ocupaciones de plantas y fábricas en coyunturas críticas. Si bien la tendencia de largo plazo ha sido a la baja; en promedio el grado de conflictividad laboral fue sustancialmente menor al observado en la década de los noventa del siglo pasado y en tiempos de políticas de orientación neoliberal y sin negociación colectiva como modalidad de gestión del conflicto. De todos modos, la protesta social expresada por las movilizaciones de trabajadores no supuso un riesgo de ruptura de la coalición, incluso considerando las críticas emanadas de algunas corrientes sindicales no alineadas totalmente con la conducción del movimiento obrero.

Al observar el siguiente gráfico, se identifican los picos de conflictividad que estuvieron vinculados a diversas coyunturas; sea en ocasión de la discusión en torno a las leyes presupuestales quinquenales o de rendiciones de cuenta (razón de asignación de recursos financieros sectoriales y globales), sea asociados a ciertas arenas específicas o por decisiones particulares (a modo de ejemplo, conflictos en el sector educativo, declaración de esencialidad en el año 2015, entre otras coyunturas singulares), no obstante lo cual, la tendencia fue marcadamente descendente si comparamos los "picos" de los noventa con los manifestados entre los años 2005 a 2015. Recordando el contexto de aplicación de la esencialidad, por vez primera desde la asunción del gobierno de izquierda, se cita a colación un fragmento periodístico del 25 de agosto del 2015:

> Fuentes del Poder Ejecutivo informaron al matutino que en esa ocasión Vázquez manifestó que la gota que derramó el vaso fueron las medidas sindicales que resolvieron el fin de semana las bases de los sindicatos, luego de que el viernes sus dirigentes y el presidente del PIT-CNT, Fernando Pereira, firmaran un acta de acuerdo salarial para el quinquenio con el Consejo Directivo Central (Codicen) de la ANEP, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Trabajo (MTSS). Cayó muy mal también la acusación de "neoliberal", que algunos sindicatos profirieron contra el gobierno (*En Perspectiva*, entrevista a la Ministra de Educación y Cultura, 25 de agosto de 2015).

No obstante, tras mediaciones políticas, la medida se levantó pocos días después, por acuerdos básicos entre la cúpula de la central sindical y el gobierno del Dr. Vázquez. Una vez más, quedaba corroborado el pacto fundamental entre el movimiento sindical y el gobierno, a partir del eje que vertebrara durante todo el período de análisis, es decir, la recuperación y mantenimiento del poder adquisitivo de los trabajadores y la voluntad del Estado en garantizar y sostener los compromisos electorales de la fuerza política en el gobierno. Los datos de la evolución salarial refrendan el cumplimento de los pactos y, consecuentemente, consolidaron la alianza tejida entre actores políticos y sociales.

Gráfico 12. Conflictividad sindical (1995-2015)



Fuente: Anexos Informe Perfiles Nacionales de Políticas Sociales, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay, CIESU, 2018.

La coexistencia de corrientes de opinión de diferente signo en la interna de la central sindical se expresó durante todo el período del gobierno progresista, sin poner en cuestión el pacto distributivo. Numerosos

episodios y declaraciones –en ocasiones muy duras– con relación a las políticas oficialistas no pusieron en riesgo en ningún caso aquello que fue forjándose durante los años precedentes, finalmente cristalizado al asumir el Frente Amplio el 1 de marzo de 2005.

> El sindicalismo uruguayo vive hoy una especie de era dorada. Con la llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno en 2005, sus recursos de poder se han visto sustancialmente aumentados. Asimismo, las victorias electorales del FA fueron fruto de una relación estratégica de larga duración con el PIT-CNT, en la cual los sindicatos aportaron su capacidad de movilización y organización. El sindicalismo uruguayo se ha podido desarrollar dentro de un contexto bastante singular en América Latina, sobre la base de una tradición de un Estado social sostenido por una importante institucionalidad democrática (Padrón y Wachendorfer, 2017: 62).

Vale destacar, además, que algunos de los dirigentes del movimiento sindical fueron incorporados en distintos ámbitos del Estado, sobre todo, en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, lo que pudiera parecer una suerte de cooptación a cambio de posturas más complacientes de la central sindical. Sin embargo, tal como se evidenció, la inclusión de aquellos referentes del mundo sindical, no devino en una suerte de "genuflexión simbólica" del movimiento obrero. La autonomía de la central sindical, proclamada al inicio del mandato del Frente Amplio y recurrentemente invocada, fue efectivamente la tónica que marcó la relación entre ambos actores sociales y políticos. Al respecto se coincide con las apreciaciones de Padrón y Wachendorfer (2017).

> Bajo los gobiernos del FA –una fuerza política que aglutina partidos de centroizquierda e izquierda–, el Estado de bienestar social vive un importante renacimiento. La llegada al poder del FA, a fines de 2004, no hubiera sido viable sin una alianza estratégica con la central sindical única, el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT). Se trata de una alianza construida sobre la base de acuerdos programáticos, que respeta la autonomía de ambos actores (Padrón y Wachendorfer, 2017: 82).

Los logros obtenidos en el campo del trabajo y los derechos concomitantes durante los tres gobiernos frenteamplistas se explican

entonces desde una doble mirada: la concurrencia de objetivos estratégicos de ambos actores y la capacidad movilizadora del movimiento sindical reforzada y ampliada durante el período de referencia. La negociación permanente a partir de una cosmovisión de las relaciones productivas y sociales resultó en un esquema de confrontación de baja intensidad (con picos de mayor intensidad) entre el gobierno progresista (con matices según el período de gobierno) y el movimiento obrero. Adicionalmente, la permanencia de algunos de sus dirigentes en la élite del gobierno de izquierda más otros cuadros de gobierno con dilatada trayectoria en el movimiento sindical, abonan la hipótesis del entendimiento político esencial para sostener las orientaciones de las políticas públicas direccionadas en la arena del trabajo y la seguridad social.

En otro plano y si bien no directamente vinculadas a la arena que se examina, conviene subrayar el hecho de la participación activa de representantes de los trabajadores en los organismos de gestión de la educación pública. Al respecto, la jerarquización de un formato similar a la cogestión en las tres ramas de la enseñanza, expresada por la constitución tripartita de los consejos (Primaria, Secundaria y Técnica), pone de relieve la intencionalidad de diálogo del progresismo en el gobierno y la predisposición colaborativa de los delegados sindicales que accedieron a través de elecciones secretas a los ámbitos señalados.

Por otra parte, y con relación a la seguridad social, debe subrayarse el papel de otro actor relevante en esta arena específica, la Onajpu (Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas), que también hubo de alinearse con las propuestas de cambio y ajuste de las pasividades, aun cuando merecen reconocerse las diferencias explícitas con el gobierno en torno al esquema general del sistema. Esto es la demanda de modificación del actual esquema previsional, particularmente vinculado a las Administradoras de los Fondos Previsionales (AFAP), que exigían su eliminación total o parcial. Pese a esta divergencia sustantiva, la Onajpu

mantuvo un perfil colaborativo, que se verificó sobremanera en su participación en la cogestión del principal organismo del sistema. En efecto, la dirección colegiada en la dirección del BPS (Instituto de la Seguridad Social), junto a delegados de los trabajadores y empresarios, acercó la Onajpu más a los primeros y a los delegados oficialistas. Asimismo, cabe resaltar la participación activa en las convocatorias al Diálogo Nacional sobre la Seguridad Social en tres momentos durante todo el período de análisis (2007 y 2017), que produjeron un conjunto de iniciativas y propuestas consensuadas, algunas de las cuales fueron finalmente implementadas (Busquets, 2013). El primer diálogo social se realizó entre agosto y setiembre del año 2007, prácticamente en paralelo a la elaboración y diseño del Plan de Equidad. En aquella oportunidad los participantes fueron delegados y representantes de organismos estatales y de organizaciones sociales.

La estrategia desplegada por el gobierno con el apoyo organizativo y técnico de la Udelar concitó una importante adhesión a la convocatoria, verificándose un importante grado de acuerdos o consensos básicos en algunas de las temáticas desarrolladas durante el proceso de intercambio y debate. Como resultado de aquel primer diálogo social pueden anotarse algunas reformas parciales o ajustes de las normas vinculadas a diferentes instrumentos asociados al empleo formal. En primer lugar y entre los acuerdos registrados se pueden mencionar varias de las propuestas contenidas en el Plan de Equidad: la reforma de las asignaciones familiares (ley n.° 18.227); la ley n.º 18.241 que creó una pensión por vejez (mayores de 65 años y menores a 70 años) para quienes no tuvieran ninguna prestación o subsidio otorgado. En segundo lugar, y dentro de un paquete de medidas específicas se acordaron algunas mini reformas relativas a las prestaciones jubilatorias; estableciendo la posibilidad de un retiro anticipado para los mayores de 55 años bajo determinadas condiciones de desempleo de larga duración, así también la introducción de la bonificación que implicó el cómputo por

hijo para las mujeres y la baja de la edad mínima para generar derechos jubilatorios. En tercer lugar, también se registraron acuerdos que se plasmaron en modificaciones al régimen del seguro de desempleo, atendiendo a las características de algunos sectores y alargando los plazos teniendo en cuenta las edades de los trabajadores comprendidos en aquel régimen.

> El Subsecretario de Trabajo, Jorge Bruni, anunció que se disminuirá a 30 los años de trabajo necesarios para jubilarse y que las mujeres podrán descontar un año de la edad exigida, por cada hijo nacido vivo. Asimismo, dijo que se flexibilizan condiciones para acceder a la jubilación por edad avanzada y a subsidios por incapacidad. Recordó que estas reformas surgieron del "Diálogo Nacional sobre Seguridad Social" de 2007 (Portal de la Presidencia de la República, 2008).

Entre los actores principales que participaron activamente en aquel proceso de diálogo social se destacan además de la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay, la central sindical PIT-CNT, algunos sectores empresariales (sobre todo los nucleados en Anmype) y de algunas Universidades, especialmente la Universidad de la República (Udelar). Estos actores sociales coincidieron en gran medida con las propuestas y definiciones que aportaron los delegados del gobierno nacional y los delegados del Frente Amplio. Al respecto debe destacarse que, a lo largo de todo el período considerado, se concretaron tres rondas del denominado Diálogo Social: la primera convocatoria durante la primera administración del presidente Vázquez en el marco de la Comisión Sectorial de Seguridad Social en el año 2007; la segunda etapa desarrollada entre el 2011 y el 2013 (durante el mandato del presidente Mujica) y la tercera en el año 2016, iniciado en el 2015 y concretado en el segundo gobierno del presidente Vázquez (Busquets, 2016). Además, debe mencionarse la nula participación del Partido Colorado y una participación menor del Partido Nacional.

Por otra parte, la participación de los representantes sociales en el Directorio del BPS (Instituto de la Seguridad Social), dejó entrever las coincidencias entre los diversos actores allí representados con las

orientaciones generales del gobierno. Si bien esta institucionalización de la participación de los actores sociales en aquel organismo no fue producto de los gobiernos progresistas (la inclusión de representantes de los trabajadores, jubilados y empresarios data de los noventa), las resoluciones tomadas durante todo el período de estudio confirman la coincidencia de visiones entre trabajadores y gobierno.[28] En esta dirección, aun cuando cualitativamente diferente, la participación de los empresarios coadyuvó a un mejor entendimiento entre este sector, por cierto, muy heterogéneo, con las posiciones del gobierno frenteamplista, sobre todo si se toma nota de que la representante designada provenía del sub sector de los micro, pequeños y medianos empresarios. En otros términos, del trayecto de construcción de consensos en torno a la recalibración o ajustes del régimen de la seguridad social se desprende un sostenido nivel de consensos, seguramente en función de los aportes de todos los actores y mérito, sin duda, de una amplitud de perspectivas asumidas en conjunto. En consecuencia, se advierte en esta arena de políticas públicas, la conformación de una coalición pro bienestar, en parte como extensión de la alianza más amplia que incluyó a la central sindical, a la Onajpu y en parte, la inclusión limitada de algunos actores del mundo empresarial, en particular, el sector de los pequeños y medianos empresarios.

Salud

En referencia al subsector de la salud debe destacarse una de las reformas sociales de mayor impacto en el período de análisis, esto es el diseño e implantación del Sistema Nacional Integrado de Salud. El debate en torno a las modificaciones del sistema vigente hasta el año 2007

28 Resulta interesante destacar que el primer presidente del BPS fue el maestro Ernesto Murro, quien fuera efectivamente electo como representante de los trabajadores en épocas anteriores al gobierno frenteamplista, con lo cual se podría valorar en un doble sentido: por un lado, como un gesto o una señal de proximidad del gobierno de izquierda hacia el movimiento sindical y por otro, como expresión de la voluntad de diálogo y búsqueda de acuerdos en una de las arenas más sensibles para el colectivo de trabajadores activos y pasivos.

enfrentó parcialmente a los actores sindicales con los intereses de las mutualistas prestadoras de servicios sanitarios. Una vez más, la central sindical fijó posturas muy similares a las propuestas reformistas del gobierno, siendo los gremios de la salud, sobre todo la FUS (Federación Uruguaya de la Salud) que aglutina a los funcionarios públicos y privados, los que abonaron los fundamentos de los cambios operados efectivamente a partir del año 2008.

> A un mes de iniciado el gobierno del Frente Amplio, el Ministerio de Salud Pública creó mediante un decreto el denominado "Consejo Consultivo para la implementación del Sistema Nacional Integrado de Salud". Dicho espacio reflejó rápidamente un factor que caracterizó en líneas generales el proceso de negociación y elaboración de diferentes iniciativas sectoriales en el área social: la apertura a la participación de diferentes organizaciones y actores vinculados al sector (Milanesi *et al.*, 2018:201).

En efecto, la reforma del sistema de salud, que impactó notablemente en la incorporación de amplios segmentos de la población al mutualismo, aumentando la cobertura de trabajadores y sus familias, generando efectos redistributivos en el financiamiento vía creación del Fonasa (Fondo Nacional de Salud), fue el resultado de un proceso de debate y negociación con los actores más relevantes en el sistema de salud. La implementación de la reforma se efectivizó a través de tres leyes; por un lado, la instauración del Fonasa (ley n.° 18.131), por otro, la descentralización de ASSE (Administración de los Servicios de Salud Estatales) con la ley n.° 18.161 y finalmente la instauración del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) con la ley n.° 18.211. La central sindical participó intensamente en todo el proceso e incluso mucho antes, durante la elaboración de las propuestas electorales previamente a la instancia comicial, y lo hizo mediante la Federación Uruguaya de la Salud (FUS). Dicho proceso incluyó también a las propias entidades prestadoras de servicios de salud y el principal gremio de los médicos, el Sindicato Médico del Uruguay (SMU), que reclamara insistentemente su incorporación en la Junta Nacional de Salud (Junasa), así como a los usuarios organizados. Precisamente este último organismo fue el producto

de un acuerdo con los sindicatos, que culminó con la inclusión de sus representantes en dicho nivel de gestión. Efectivamente, se destaca el hecho de incorporar las voces de los usuarios a través de sus representantes electos, así como de los trabajadores en los diversos niveles y ámbitos de participación y decisión, particularmente en el Directorio de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) y en la Junta Nacional de Salud (Junasa).

La producción académica en el área de la salud (Oreggioni, 2015; Fuentes, 2010; Jorcin *et al.,* 2012) ha evidenciado el impacto positivo de la reforma de la salud iniciada en el año 2008, tanto porque amplió sobremanera la cobertura de atención hasta alcanzar a más del 96 % de la población (considerando todos los efectores), lo que supone un avance sustantivo hacia la universalización, como en razón de haber incluido a los quintiles de población medios y bajos. No obstante, también se indica que el sistema es aún segmentado en función de los ingresos económicos, siendo que el gasto en salud per cápita aumentó después de la reforma. Aun cuando se mantienen sin resolver los mecanismos de elección de los representantes en la Junasa (trabajadores y usuarios), lo cierto es que no hubo impugnaciones, como tampoco graves conflictos asociados a la legitimidad de quienes asumen un papel importante en el sistema. En síntesis, es posible sostener que la reforma de la salud ha sido fruto de acuerdos ampliamente consensuados entre el partido de gobierno, los interlocutores estatales y los actores sociales, afianzando una coalición de soporte que se mantuvo en todo el período analizado. Las expresiones de un dirigente de la Federación Uruguaya de la Salud (Bermúdez) a propósito del origen del Sistema Integrado de Salud, son más que elocuentes y evidencian la proximidad conceptual e ideológica que afianzó la coalición –muy especialmente en la arena de la salud– facilitando enormemente la implantación de la reforma en el año 2008.

> En el 11.º congreso de la FUS, donde se plantea, con Olesker integrando la comisión de programa, la idea del Sistema Nacional Integrado de Salud. Como un sistema que integra el sector público y el privado, que haga que la

> salud no sea una mercancía y que el conjunto de los uruguayos pueda acceder a esos derechos y que la gente pague de acuerdo al total del ingreso del núcleo familiar. Tal vez era un planteo que no se basaba en la realidad y por lo tanto no era un planteo fácil de llevar a cabo. Ahora, nosotros entendemos que es una reforma de esta magnitud, con un contenido democrático y popular importante, que permitió el acceso a un montón de personas que nunca tuvieron cobertura asistencial (Semanario Voces, 30 de marzo de, 2017).

Es plausible afirmar que, de acuerdo a los criterios manejados para dar cuenta de la robustez y permanencia de las coaliciones, en el subsector de la salud se mantuvo el alineamiento de intereses entre el movimiento sindical y el partido de gobierno, en tanto que, las corporaciones más fuertes (SMU) se adecuaron a los cambios por necesidad y conveniencia.

En síntesis

Tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro, la emergencia de coaliciones pro bienestar resultó de acuerdos básicos por arena de política social, aun cuando algunos de sus integrantes coincidieron en las tres arenas analizadas. Dicho de otro modo, obviamente el Estado en sus vertientes ministeriales fue el propulsor principal de las iniciativas en todos los casos, al cual se agrega la central sindical que –más allá de discrepancias coyunturales– se mantuvo alineada a la estrategia global del gobierno. Precisamente la composición de la coalición, permite proponer la verosimilitud de la influencia de los movimientos sociales en la reconfiguración de las matrices de bienestar, al menos en las arenas específicas en las cuales se verificaron cambios del segundo y tercer orden (Palier, 2001), es decir, cambios en instrumentos y objetivos de las políticas públicas.

Cuadro 21. Síntesis coaliciones por arena de políticas

Coaliciones pro bienestar	Red de Asistencia	Trabajo y Seguridad Social	Salud
Actores sociales y políticos	Organizaciones barriales Frente Amplio PIT-CNT /Anong Fucvam	Frente Amplio PIT-CNT Onajpu ANMYPE	Frente Amplio PIT-CNT/FUS Usuarios de salud SMU

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes secundarias.

Estabilidad en la composición de la coalición, incidencia de los actores sociales en la definición de políticas públicas, convergencia ideológica y coincidencia de intereses fueron las claves que explicaron en buena medida los avances en el perfilamiento de una matriz de bienestar cuyos rasgos notorios fueron inequívocamente beneficiosos para la mayoría de la población.

En referencia a las políticas públicas vinculadas al trabajo y la seguridad social, fueron la central sindical (PIT-CNT), la principal asociación de jubilados y pensionistas (Onajpu), así como los pequeños empresarios (Anmype) que, junto a la Universidad de la República, contribuyeron a producir los consensos fundamentales en orden a las políticas socio laborales y la implantación de las reformas en la seguridad social. Aun cuando la implementación de los tres Diálogos Sociales tuvo amplia repercusión, puede sostenerse que constituyeron en una externalidad positiva más que la causa o el factor decisivo en la introducción de las reformas en el régimen de seguridad social. Con relación a la arena de políticas públicas de asistencia y protección social, nuevamente se identifican la central sindical, la Universidad de la República (como apoyo técnico) y las organizaciones no gubernamentales nucleadas en Anong (como soportes técnico-operativos), como actores que coincidieron en términos de propuestas e implementación de las estrategias dirigidas a los sectores más vulnerables de la población (PANES y Plan de Equidad). En menor medida, las organizaciones territoriales, tales como comisiones barriales o las propias derivadas del movimiento cooperativo (Fucvam),

fueron aliadas del gobierno progresista en la definición de prioridades en la agenda pública. Finalmente, con relación al área de la salud, el movimiento sindical fue una pieza clave, participando activamente a través de la Federación Uruguaya de la Salud (FUS), que logró importantes avances en base a negociación con el partido de gobierno y las corporaciones médicas, para implementar como resultado el Sistema Nacional Integrado de Salud, al cual se incorporaron también los usuarios a través de sus respectivas organizaciones representativas. Agréguese el involucramiento activo de las corporaciones médicas, especialmente representadas en el Sindicato Médico del Uruguay (SMU) y otras entidades más específicas (Instituciones Médicas de Asistencia Colectiva) que participaron en el itinerario complejo, pero productivo, para culminar en el Sistema Nacional Integrado de Salud en el año 2008.

En suma, estas coaliciones pro bienestar se consolidaron conforme los impactos sociales y económicos en el período considerado, han sido por demás positivos y acordes a las orientaciones promovidas hacia la desmercantilización, universalización e inclusión de grandes segmentos de la ciudadanía, con efectos redistributivos progresivos. Asimismo, se observaron matices relativos a la intensidad y estabilidad de las coaliciones pro bienestar, filtrados por el lente particular de cada arena de política pública. Siendo que los actores sociales básicamente se mantuvieron alineados con las orientaciones del gobierno progresista, sin perder autonomía, es razonable afirmar que la proximidad o afinidad ideológica fue más plausible en el campo laboral.

COLOMBIA

1. Sinopsis política, social y económica

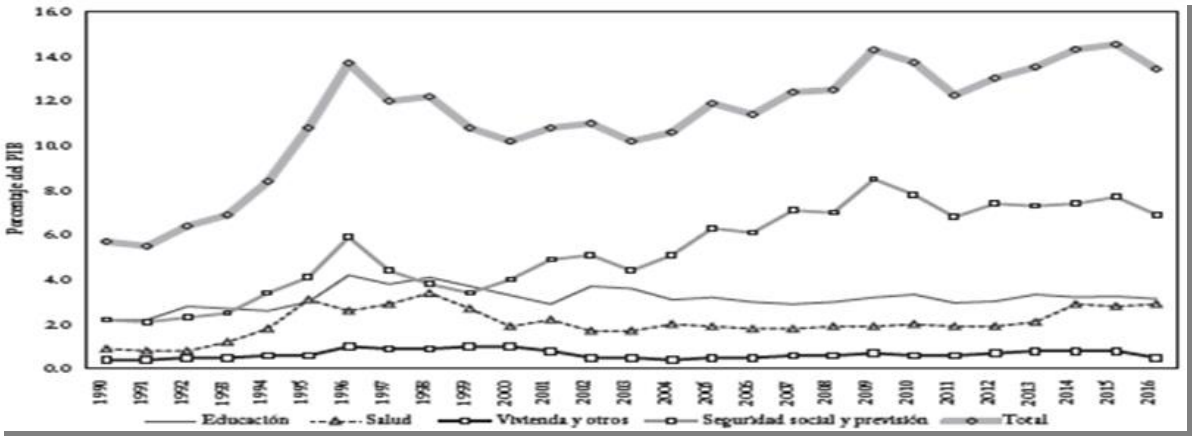
Caracterizado por el enfrentamiento del Estado con los movimientos guerrilleros más antiguos en América Latina, particularmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y por el narcotráfico y su

vinculación con actores políticos que protagonizaron los enfrentamientos históricos, el país ha sido siempre gobernado por partidos situados a la derecha en el espectro ideológico, fueran estos conservadores o liberales. A principios de la presente centuria Álvaro Uribe y luego Juan Manuel Santos implementaron políticas de corte neoliberal con matices importantes entre ambos mandatarios. La problemática de los desplazados ha agravado la pobreza y desprotección social, tornando más vulnerables a las poblaciones –sobre todo– de las zonas rurales. La acción social colectiva, particularmente de los movimientos campesinos y sindicales ha sido relativamente débil en comparación a sus pares latinoamericanos, no obstante, resulta pertinente subrayar que –durante el período examinado– se registraron importantes movilizaciones populares de variada índole. Por otra parte, no se observan coaliciones o alianzas de poder en base a determinados postulados o demandas sociales, siendo los partidos políticos los que de alguna manera "imponen" la agenda social, tanto desde las élites de gobierno como desde la oposición. El sistema de protección social ha registrado interesantes avances –entre otros aspectos– por un esfuerzo de territorialización de las intervenciones públicas y la implementación de programas de transferencias monetarias (Familias en Acción), desde una perspectiva asistencialista, pero con cierta vocación universalista. Aun así, la informalidad sigue siendo un factor de exclusión y pobreza.

El enfoque predominante relativo al abordaje de la cuestión social se basa en el *manejo social del riesgo* recomendado por el Banco Mundial y adoptado como el modelo a seguir por los gobiernos que asumieron las principales orientaciones en materia de política social. De este modo, se puede observar una línea de continuidad y más allá de algunos matices, refrendados en reformas o modificaciones parciales, en los gobiernos de Uribe y Santos (2002-2018). El gasto público social se incrementó de manera leve en dicho período, ubicándose en aproximadamente un 9 % del PBI en el año 2003, para elevarse hasta el 14,5 % en el año 2009 y

luego descender hasta llegar al 13 % del PBI en el año 2016; aun cuando según lo ilustra el siguiente gráfico, el porcentaje a inicios de la última década del siglo pasado registraba un menguado 6 % del PBI.

Gráfico 13. Gasto Público Social 1990-2016 (% del PBI)



Fuente: DANE 2019.

En razón de un sistema bipartidista profundamente arraigado en la conformación de las élites locales y, aun cuando, en la primera década del siglo XXI emergió una nueva formación política (Primero Colombia), esta no logró quebrar el formato histórico del sistema político sino a través de una reconversión más o menos novedosa sobre la base de un nuevo liderazgo, que condujo precisamente a Uribe al poder en 2002. Esta característica histórica estructural del sistema de partidos y su vínculo con la construcción del Estado, impidió o limitó sobremanera la incidencia de los actores o movimientos sociales en el diseño y orientación de las políticas públicas. Este rasgo resulta evidente en las tres arenas de políticas que se analizan y con mayor nitidez en el proceso de implantación de las reformas en el sector salud, tal como se apreciará en el capítulo específico.

La constitución de una correlación de fuerzas adversa a los actores sociales, que, sin un poder consolidado y robusto, determinó en cierto modo la prescindencia de sus voces en el quehacer de las políticas públicas, permite aseverar la inexistencia de coaliciones pro bienestar en Colombia en el sentido aquí asignado. No obstante, es preciso apuntar

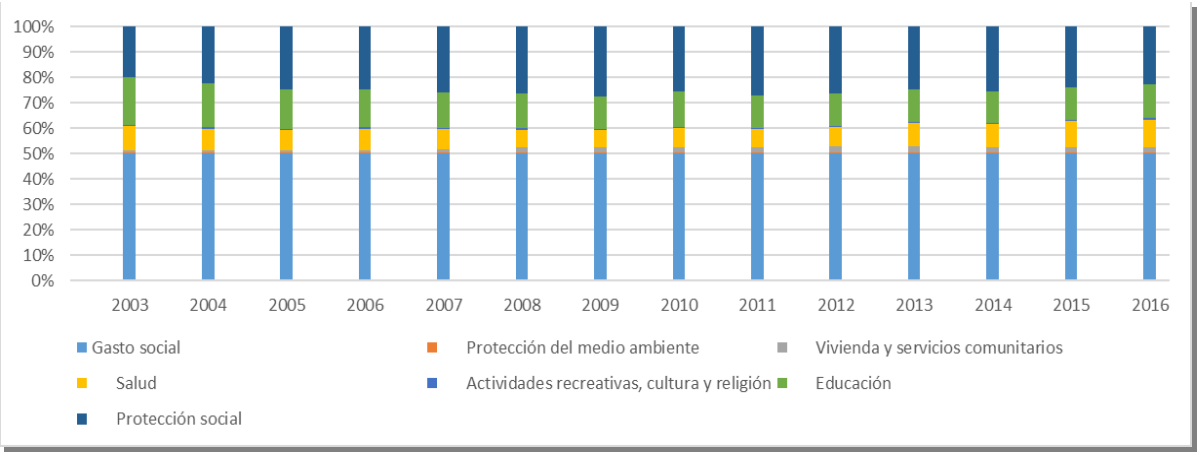
que, con movilizaciones masivas y protestas sociales, las organizaciones campesinas, obreras e indígenas lograron algunos avances en el sentido de incluir sus demandas en la agenda pública. Por otra parte, el alto grado de informalidad y precariedad del mercado laboral (unidades familiares, cuentapropismo), dificultó enormemente la expansión del movimiento obrero, restándole en consecuencia capacidades de *lobby* -vis a vis- las élites políticas. Debe subrayarse, asimismo, que la represión y hostigamiento sistemático perpetrado en contra de las organizaciones sociales, sean sindicales, campesinas, indígenas o defensoras de los derechos humanos, también fue un factor inequívoco de disuasión y desincentivo a la expansión de los movimientos sociales en Colombia.

Por aquellas razones, puede explicarse la ausencia de una alianza o coalición entre actores políticos y sociales de similares características que las observadas en Argentina y Uruguay. Sin embargo, no puede descartarse el efecto de la protesta y acción colectiva social en el proceso de decisiones en algunas esferas de política pública, aun cuando fuere en mínimo grado. Los procesos de negociación concernientes a las diversas demandas provenientes del campo popular se tramitaron de manera bilateral o de manera puntual según el sector y de acuerdo a la capacidad organizativa y los recursos disponibles en cada caso. Pese a este contexto descripto, pudieron registrarse algunos logros o avances en la atención de las manifestaciones de la cuestión social; a modo ilustrativo, el gasto público social se incrementó levemente en la primera década y media del presente siglo; se redujo la pobreza extrema y la tasa de desempleo también descendió en el período analizado. No obstante, si comparamos la asignación presupuestal dirigida al bienestar de la población con la de Argentina y la de Uruguay, notamos una significativa menor proporción en el caso de Colombia.

Por otra parte, las tendencias son más pronunciadas en los dos países rioplatenses si comparamos la reducción de la pobreza e indigencia con la registrada en Colombia. Analizando la afectación por rubro se puede

apreciar que básicamente las variaciones no fueron significativas, con oscilaciones de subida y descenso en los sectores vinculados a la salud y la protección social. En este sentido se destacan algunos programas de transferencias condicionadas, siguiendo el patrón generalizado en la región. Tanto el Plan Familias en Acción, como la Red Unidos alcanzaron una población de 2,5 millones de hogares en el primer caso y una cobertura de 1,5 millones de familias en el segundo.

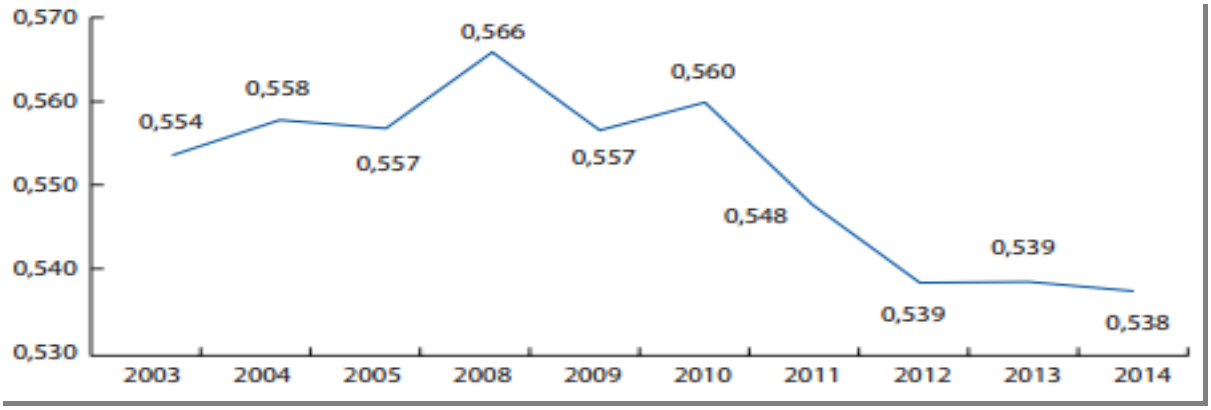
Gráfico 14. Gasto Público Social por sectores 2003-2016



Fuente: DANE, 2019.

La desigualdad medida con el índice de Gini, se redujo levemente en el período 2003-2015 como puede apreciarse en el gráfico siguiente; advirtiendo, no obstante, que, en los años de comparación, el indicador se mantuvo siempre por encima del 0,50. Mientras que en el año 2003 el coeficiente de Gini se ubicaba en 0,554, al cabo de una década, apenas se redujo al 0,538, con oscilaciones muy marcadas entre el año 2008 y el 2010.

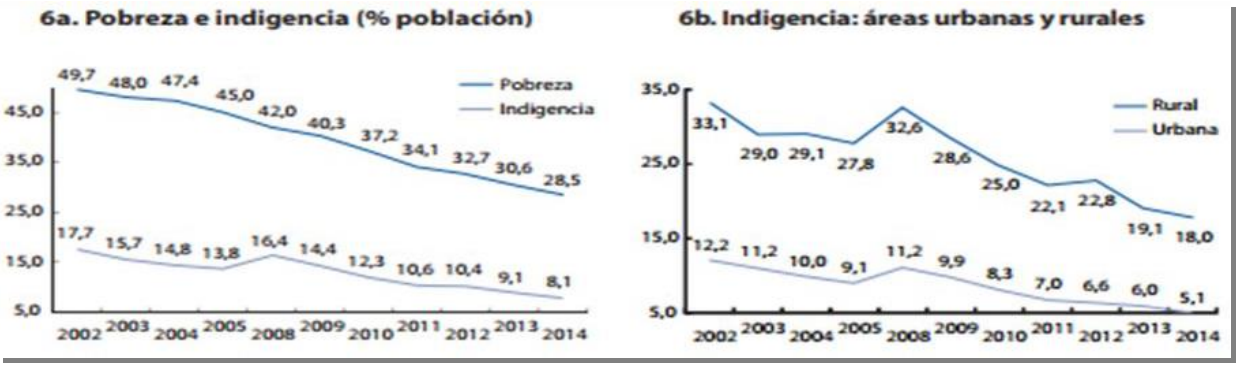
Gráfico 15. Desigualdad social según el índice de Gini 2003-2014



Fuente: Cálculos DANE según Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 y la Gran encuesta integrada de hogares 2008-2014. Acción Social y DNP, 2010.

Paralelamente, en idéntico período, la pobreza descendió del 49,7 % al 28,5 %, significando un importante esfuerzo fiscal, sobre todo explicado por los recursos financieros del Plan Familias en Acción. Tendencia semejante fue también la observada por la evolución de la indigencia o extrema pobreza, que pasó del 17,7 % al 8,1 % en el año 2014. Nótese que la incidencia de la pobreza es significativamente superior en las áreas rurales respecto a las urbanas.

Gráfico 16. Pobreza e indigencia 2002-2014



Fuente: Cálculos DANE según Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 y la Gran encuesta integrada de hogares 2008-2014. DNS, 2013g: 9-11.

No obstante haber verificado el mejoramiento parcial de los indicadores de bienestar durante la primera década y media del presente siglo, el régimen o matriz de bienestar asume un perfil más próximo al tipo informal-familiarista que al estatal-proteccionista (Martínez, 2008). En otras palabras, la positiva evolución de la tasa de pobreza y del

desempleo, durante aquel período, no modificó sustancialmente los rasgos históricos del régimen de bienestar en Colombia, habida cuenta de la proporción del trabajo informal en el conjunto de la economía y, consecuentemente, el alcance limitado de los dispositivos de protección social asociados al empleo formal.

2. La institucionalidad social y las políticas públicas en los noventa

En un contexto de crecimiento económico, interrumpido a fines de la década de los noventa, el diseño y la estrategia en el campo social se inspiraron en las recomendaciones de los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Asimismo, la reforma constitucional del año 1991 definió un conjunto de derechos reconocidos referidos a la seguridad social, la salud y la educación. Se destacan en este período, las leyes de descentralización (ley 60, 1993), de creación del sistema general de seguridad social y el sistema de pensiones (ley 100, 1993), la instauración del derecho universal a la educación (ley 115, 1994) y la creación del Sistema de Selección e Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales (Sisben). En el transcurso de aquel período, la pobreza que había descendido levemente, volvió a trepar al 59 % en las postrimerías del siglo XX, sobre todo, como efecto directo e inmediato de la crisis económica del año 1999. Los criterios que orientaron las políticas sociales se apoyaron en tres ejes, por un lado, el subsidio a la demanda en reemplazo del subsidio a la oferta de los servicios sociales, por otro, la hiperfocalización en los segmentos más empobrecidos y, finalmente, en la descentralización, que transfirió responsabilidades y funciones específicas a los municipios. Se realizaron ensayos de reingeniería institucional y generación de dispositivos especialmente direccionados a la población desplazada por efecto del enfrentamiento entre el Ejército y las guerrillas, así como a sectores en situación de extrema vulnerabilidad social; entre los cuales pueden mencionarse el Sistema Nacional de Atención a la

Población Desplazada en 1997 y la creación del FOSES (Fondo de Solidaridad y Emergencia Social). Pocos años más adelante, se crea la Red de Apoyo Social (2000) con tres ejes de acción; subsidios condicionados, capacitación laboral y trabajo protegido (Manos a la Obra), los que constituyeron los antecesores de los programas focalizados de la primera década del siglo XXI. Precisamente, en 2001 se genera el Sistema Social de Riesgo "para articular y flexibilizar la oferta pública" con el doble propósito de prevención de situaciones derivadas ante riesgos identificados y mitigatorio ante las consecuencias de crisis económicas (como la acontecida en 1999). Un año más tarde, por la ley 789 se crea el Sistema de Protección Social y en 2005, surge la Agencia Presidencial para la Acción Presidencial la Cooperación Internacional con el fin de gestionar el Fondo de Inversión para la Paz, en el marco de la estrategia del gobierno de Uribe.

3. Itinerario abreviado del sistema de partidos

Durante el siglo pasado, se gestó en la historia política colombiana un esquema bipartidista en el que los partidos Liberal y Conservador se alternaron el ejercicio de la gestión del Estado, lo cual no impidió la emergencia de otros partidos independientes o de izquierda de menor peso electoral. El proceso de construcción democrática durante las primeras décadas del siglo XX estuvo fuertemente condicionado por el enfrentamiento armado decimonónico entre las formaciones políticas rivales.

> A mediados del siglo XX el papel jugado por los partidos políticos cambió como consecuencia del acuerdo del Frente Nacional que institucionalizó las reglas bipartidistas excluyentes del sistema político colombiano (Osorio, 2012: 39).

El poder de los partidos políticos se fundó sobre la base del caudillismo y el gamonalismo (estructurado en torno a los caciques locales), en un territorio que geográficamente limitaba la intercomunicación entre regiones y estimulaba la emergencia de poderes autónomos del poder

central. El esfuerzo sistemático de los partidos políticos intentó subsanar este escollo, con éxitos relativos, proyectando un Estado relativamente centralizado. Asimismo, el proceso de construcción política se asentó fuertemente en una práctica clientelar extendida, en el marco de un sistema bipartidista con bajo grado de polarización. Sin embargo, es a mediados del siglo XX que ambas formaciones políticas se enfrentaron con las armas en procura de conquistar la hegemonía (período de La Violencia que culminara con el magnicidio de Gaitán), el que finalmente se resolvió con el acuerdo del Frente Nacional que implicó la alternancia pre cordada por ciclos consecutivos de predominancia de uno y otro partido.

El pacto entre caudillos, no obstante, fue incapaz de frenar otra ola de violencia desatada por las guerrillas, representativas, de una u otra manera, de aquellos sectores políticos que quedaron excluidos del gran acuerdo nacional. Los años posteriores a la década del setenta marcan un itinerario de enfrentamientos armados, surgimiento de bandas de narcotraficantes que lentamente se apropiaron de territorios bajo su control. La reforma constitucional del año 1991 que concitara un amplio consenso, trajo de suyo importantes transformaciones normativas que posibilitaron la emergencia de partidos y movimientos políticos de izquierda, la institucionalización de un Estado social de derecho y el debilitamiento del esquema bipartidista que comenzara a deslegitimarse en tiempos del Frente Nacional (Vargas, 2011).

4. Propuestas y estilos políticos del uribismo

La llegada al poder político de Uribe en Colombia, imprimió una huella de fuerte impronta autoritaria, según consignan varios autores en sus estudios focalizados en el período de su gestión 2002-2010 (Osorio, 2012; Mira González, 2013; Araque Ortiz, 2009). La irrupción de un disidente del Partido Liberal se explica en razón de la pérdida de legitimidad de los partidos tradicionales, del decaimiento de los

indicadores sociales y la dificultad arrastrada –de larga data– en la negociación con las guerrillas. El proyecto de Uribe se apoyó en una reconceptualización del papel del Estado, así como en la reformulación de los vínculos con el sistema político y la sociedad, expresada elocuentemente en la noción del *Estado comunitario*.

Por Estado comunitario se entiende, en los mismos términos del presidente Álvaro Uribe Vélez:

> un Estado participativo que involucra la ciudadanía en la consecución de los fines sociales. Un Estado gerencial que invierte con eficiencia y austeridad los recursos públicos. Un Estado descentralizado que privilegia la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria (2012:17).

Dicha concepción del Estado condujo a marcar una impronta escasamente delegativa en el proceso decisional, fuertemente personalista y concentradora del poder de mando y de estilo gerencial (Osorio, 2012). El vínculo del presidente Uribe con los partidos políticos fue complejo y contradictorio a la vez, sea porque su iniciativa del referendo (2003) fracasó en gran parte, sea por la necesidad de contar con las apoyaturas parlamentarias para implantar las políticas de reducción del gasto público, asignación de mayores competencias y atribuciones al Poder Ejecutivo en el combate a las guerrillas y al narcotráfico. Esta relación de tensión permanente entre el estilo personalista y autorreferenciado de Uribe y los partidos políticos, condujo de modo recurrente a imposiciones autoritarias, amenazas y manejos clientelares (contradiciendo su propio discurso), generando incertidumbre y malestar en la ciudadanía. Desde otra perspectiva estratégica, la interlocución directa entre el primer mandatario y la ciudadanía (apreciada como la *comunidad*), pretendió saltearse las mediaciones entre esta y los partidos políticos, organizaciones y movimientos sociales, entronizando el estilo directo de comunicación con los vecinos de cada localidad apelando a la realización de los Consejos Comunales, de relativa representatividad.

> El tipo de relación Estado-sociedad que proponía Uribe fue llamado Estado comunitario: "Nuestro Estado comunitario dedicará sus recursos a erradicar la miseria, a construir equidad social y dar seguridad. Habrá más participación ciudadana en la definición de las tareas públicas, en su ejecución y vigilancia. La participación ciudadana garantiza que los recursos lleguen a la gente y no se enreden en la politiquería" (Osorio, 2012: 54).

En este marco, la intención explícita de Uribe se asentó en la convocatoria a la ciudadanía para colaborar activamente en la lucha contra las guerrillas y el narcotráfico, resultando en un estímulo a la formación de grupos paramilitares, que actuaron a la sombra de la legalidad. Siendo uno de sus objetivos declarados en la campaña electoral, resumidos en el lema "ley y orden", el gobierno de Uribe procuró la participación de las comunidades en la vigilancia y denuncia ante cualquier sospecha de movimientos y actividades delictivas. De este modo, reforzó el vínculo entre la figura del presidente, elevado a una categoría superior como el principal defensor de la patria y de la sociedad civil, hastiada del conflicto armado y la impunidad de los narcotraficantes, muchas veces denunciada en base a la corrupción o la amenaza directa a líderes y caudillos locales. Innegable fue el papel de los grandes medios de comunicación que, a excepción de unos pocos, fueron funcionales al reforzamiento de la imagen del presidente, construida y amplificada al servicio de una visión del Estado como gran empresa familiar, cuyo vértice conjugaba los anhelos de paz y prosperidad.

En referencia a las propuestas expuestas en su Manifiesto Democrático a modo de plataforma electoral del año 2002, pueden resumirse en algunas dimensiones vinculadas a la seguridad, al combate del narcotráfico, la eliminación de las corruptelas enquistadas en los partidos políticos, la reducción del gasto público, la apuesta a la participación comunitaria, entre otras. Mientras que se pueden destacar –en el campo de las políticas sociales– aquellas que propuso para expandir la salud (Sisben), con preferencia en las asociaciones no lucrativas (del régimen subsidiado); las relacionadas a las mujeres, a las cuales se apoyará con el

carné prioritario del Sisben, y "cupos escolares para sus hijos, subsidio de vivienda social, ingreso al programa de microempresas".

> Propongo siete herramientas para construir justicia social: revolución educativa, ampliación y mejoramiento de la seguridad social, impulso a la economía solidaria, manejo social del campo, manejo social de los servicios públicos, desarrollo de la pequeña empresa para que haya nuevos actores de la economía que eviten la concentración de la riqueza, y calidad de vida urbana, porque de lo contrario, aún con estudio, los ciudadanos no tendrán motivación para vivir en nuestro medio (Uribe, 2002:45).

En el sector de la educación las promesas incluyeron un incremento de los recursos presupuestales con el fin de fortalecer el sistema público; así también se establecerían los "sistemas atípicos como el de aprendizaje tutorial que impulsé en Antioquia" (Uribe, 2002:47). Con relación al trabajo y las organizaciones sindicales, las propuestas –claramente orientadas a la desactivación del poder sindical– colocaron el énfasis en el carácter empresarial de los trabajadores informales, para cuyo propósito se instrumentarían medidas tarifarias y crediticias. Por otra parte, se explicitaba precisamente aquella concepción, que implícitamente desconocía el papel central del movimiento sindical, para reemplazar el componente reivindicativo por una nueva modalidad de gestión del trabajo, supuestamente más avanzada en términos organizativos.

> Queremos que los sindicatos de trabajadores tengan la posibilidad de ser empresarios. Me he comprometido con muchos de ellos a impulsar los contratos sindicales y sus proyectos empresariales para hacer la transición de un sindicalismo reivindicatorio a otro de participación (Uribe, 2002:67).

Dicho enunciado delata una concepción del trabajo que presupone el fin del conflicto central del capitalismo, encarnado en el anhelo de la reconversión del trabajador sea como emprendedor o, lisa y llanamente, como empresario. Precisamente, esta mirada singular, informa la estrategia desplegada durante los dos mandatos del presidente Uribe con el objetivo de desmontar las capacidades asociativas y potencialmente contenciosas del movimiento obrero colombiano, cuestión que habrá de detallarse en el capítulo correspondiente. Finalmente, y con relación al

régimen previsional, apenas se declaraba la intención de rebajar la pensión del presidente, la de congresistas y magistrados; estableciendo las condiciones para que los fondos de pensiones invirtieran en el sector productivo. Junto a estas y muchas más promesas de campaña, Uribe expresaba su firme disposición a combatir la corrupción y cesar los privilegios de las élites políticas, causa principal en el desorden fiscal y sangría de recursos públicos.

5. Resultados de las políticas sociales

Se exponen a continuación los principales resultados, logros y falencias derivadas de la aplicación de las políticas públicas implementadas durante los dos mandatos del presidente Uribe y el subsiguiente a cargo del presidente Santos, cubriendo de esta manera el período seleccionado en este estudio.

- Red de asistencia social

A principios del siglo XXI, los gobiernos conservadores adoptaron el modelo provisto por el Banco Mundial, caracterizado como de Manejo Social de Riesgo. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) del año 2001 institucionalizó aquel modelo, dando origen al Sistema Social de Riesgo que introdujo modificaciones en el esquema de protección social –hasta ese año vigente–, configurado como Red de Apoyo Social y asentando su reestructura en tres programas sociales básicos: Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Empleo en Acción (Soto, 2016). Y, más adelante aquel enfoque se expresa en el Plan de Desarrollo 2006-2010 en el que, a diferencia del abordaje anterior se incorpora el concepto de promoción social, procurando la creación de oportunidades para acumular capital humano. Consecuentemente, se despliegan estrategias en el marco de los pilares de protección social; por un lado, la ampliación del Plan Familias (Más familias en acción), la Red Unidos para la población en situación de extrema pobreza y por otro, el desarrollo de dos sistemas en el marco del pilar contributivo, el Sistema nacional para

la formación para el trabajo y el Sistema de protección al desempleo. El siguiente cuadro ilustra la evolución del gasto aplicado desde la creación del Familias en Acción, la cobertura y el monto máximo (para hogares con niños entre 0 y 7 años).

Cuadro 22. Indicadores Red de Asistencia Social

Años	2001	2003	2007	2011	2015
Porcentaje sobre PBI (Protección social)*	4,1	3,8	5,9	6,7	6,3
Cobertura de Población (Familias en Acción)	83.726	350.781	1.559.369	2.437.952	2.701.250
Monto promedio de las transferencias					63.525*

Fuente: Elaboración propia; Fuente Cepalstat, INEI.
* Gastos del Gobierno Central.
* Las cantidades se expresan en moneda local, es decir, pesos colombianos. La tasa de cambio representativa del mercado promedio de 2013 fue de $ 1.869 pesos colombianos por dólar, según la Superintendencia Financiera de Colombia. Dicho monto asciende a 74.100 para el caso de hogares con pobreza multidimensional igual o mayor a 70 %.

El principal programa de intervención en la arena de la asistencia social, Familias en Acción hunde sus orígenes en la administración Pastrana (2000), a modo de respuesta al incremento notable de la pobreza durante los noventa. Algunos autores lo han calificado como un componente híbrido, en el sentido de reflejar una doble adscripción teórica, el neoliberalismo, por un lado, y por otro, el neoestructuralismo (Ciro y Ospina, 2013).

> Familias en Acción es un programa que por su estructura y por el contexto en el que surge, se mueve en arenas intermedias entre el neoliberalismo y el neoestructuralismo. Su influencia neoliberal se advierte primero como parte de las respuestas a la crisis producto de la apertura económica neoliberal de los 90, proceso en el que se le da prevalencia al mercado autorregulado y a la liberalización de la economía nacional (265).

Dicho Programa expandió la cobertura durante los primeros años de la presente centuria, llegando a superar el millón y medio de hogares en el año 2008, lo que contribuyó a disminuir los índices de extrema pobreza. Por otra parte, el desempeño de la economía fue importante –con un

promedio de crecimiento del 5,2 %– en el descenso de la tasa de pobreza, sobre todo la urbana y en menor medida en la pobreza rural, mientras que tuvo escaso o nulo impacto redistributivo. Debe subrayarse el impacto de los desplazamientos forzados a causa del enfrentamiento entre el Gobierno y las guerrillas, lo que supuso la pérdida de tierras de la masa campesina e indígena.[29] Al respecto, la pobreza en este segmento de la población colombiana es muy superior al promedio nacional, siendo que "el 63 % de los indígenas se ubican debajo de la línea de pobreza, y de este grupo, el 47,6 % se encuentra en una situación de indigencia" (Tassara, Ibarra y Vargas, 2015: 89).

Diseñado al inicio como un programa transitorio, se tornó de carácter permanente o indefinido en función de los resultados positivos obtenidos en varios aspectos; aquellos que incidieron directamente en la disminución de la indigencia y pobreza, así como los que –en razón de las propias condicionalidades– repercutieron favorablemente en algunos indicadores de salud materno-infantil, en educación básica y en menor medida en la generación del capital humano. Las evaluaciones (nacionales e internacionales), finalmente influyeron decididamente en la consolidación del programa y su incrustación indefinida e institucionalizada en el esqueleto de la protección social, mediante la ley 1532/2012, otorgándole el *status* de derecho ciudadano. Con relación a las fuentes de financiamiento de Familias en Acción corresponde señalar que más de la mitad de su presupuesto fue provisto por préstamos internacionales de modalidad blanda (BM, BID), en tanto que el resto, cerca del 46 % fue suministrado por fondos fiscales. Tal como sucedió en otras naciones latinoamericanas, aquellos organismos internacionales también aportaron transferencia de tecnología, capacitación y cooperación técnica para desarrollar las evaluaciones y monitoreo correspondientes. Apenas a un año de iniciado el mandato del presidente Santos, se

29 Se estima un total de 5.500.000 de personas en el período 1985-2012 según datos del Codhes.

procedió a realizar una nueva restructura del sistema de protección social, con la aprobación por una sucesión de decretos, en noviembre de 2011. De este modo, emergió en Sistema de Inclusión Social y la Reconciliación (SISR).

> Este sector está liderado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), que es una entidad central, y está compuesto por las siguientes entidades descentralizadas: (1) Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE); (2) Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uaariv); (3) Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT); (4) Centro de Memoria Histórica (CMH) y (5) Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (Tassara, Ibarra y Vargas, 2015: 91).

Integrado el programa de transferencia monetaria condicionada más grande de Colombia al polo no contributivo, es en esta etapa que se rediseña para denominarse Más Familias en Acción, modificando en parte su organigrama. A partir de las evaluaciones realizadas, se introdujeron ajustes adaptando el programa a los rasgos específicos de la pobreza rural, incluyendo la variable étnico-cultural y ampliando las intervenciones complementarias a la provisión monetaria.

Paralelamente, se diseñó e implementó el Programa Red Unidos cuyo antecesor se denominaba Red Unidos (2007-2010), focalizando sus intervenciones en los sectores en situación de extrema pobreza (zonas rurales, desplazados e indígenas), para lo cual se aportaron diversos tipos de subsidios, apoyos en el área laboral y capacitación, articulados con los demás dispositivos existentes. Los tres componentes principales que vertebran la acción pública (central, regional y municipal) se concentran en el acompañamiento familiar y comunitario, en la gestión de la oferta y acceso preferente a los programas sociales del Estado y, por último, en el fortalecimiento institucional (agencias estatales y organizaciones no gubernamentales). Finalmente, estos trazos relativos a las iniciativas y decisiones de política pública en la esfera de la asistencia social no reflejan coaliciones consistentes, estables y robustas en torno a proyectos sociales de largo plazo. Antes bien, se constata la conveniente articulación

entre el sector estatal en sus diferentes niveles, con organizaciones privadas, comunitarias o de capacitación y promoción social. Los resultados han sido evaluados según un patrón de integración o inclusión previamente formateado, en base a indicadores específicos de salud, educación, trabajo, vivienda, entre otros.

- Trabajo y Seguridad Social

El indicador más impactante en el plano del empleo y la cobertura de la seguridad social está marcado por la tasa de informalidad que en el año 2009 se ubicó por encima del 60 % de la población económicamente activa, evolucionando apenas por encima del 53 % en el año 2013 (OIT, 2014), ubicándose en 2015 en el 48,5 % tomando en cuenta 23 ciudades y áreas metropolitanas, excluyendo al sector rural. Ello implica desde luego, la deficiencia en la cobertura de los dispositivos de protección social que conlleva estar afiliado al sistema y empuja a la mayoría de los trabajadores al dominio de la asistencia social. En gran medida, este perfil del mercado laboral determina la densidad y los recursos de poder, además de la dispersión y fragmentación de los actores sindicales. Por otro lado, la tasa de desempleo a nivel nacional pasó de 13,1 % al 8,3 % de la PEA entre los años 2003 y 2015; en tanto que la informalidad registró un leve descenso pasando del 69 % en el año 2008[30] del total de ocupados al 64,6 % en el año 2015 a nivel global. Los programas implementados durante todo el período examinado se sustentaron en medidas mitigatorias, desplegando intervenciones en obras a través del Empleo en Acción, cuyos primeros resultados fueron duales; en un sentido promovieron una reinserción laboral de los participantes en porcentajes significativos, pero en otro sentido, solo alrededor del 6 % pudo insertarse en la economía formal. Tal como se aprecia en el siguiente cuadro, la tasa de desempleo se redujo en varios puntos

30 El registro según Cepalstat es del año 2008, en tanto no muestra datos anteriores a dicho año.

paralelamente a la baja de la informalidad, aun cuando esta se ubica en niveles muy superiores al 50 % de la población económicamente activa.

Cuadro 23. Tasa de desempleo 2003-2015. Colombia

Años	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ambos sexos	13,1	12,7	11,0	11,1	10,2	10,5	11,3	11,0	10,1	9,7	9,0	8,5	8,3
Hombres	10,4	10,2	8,7	8,7	8,3	8,5	9,0	8,6	7,9	7,5	7,0	6,7	6,4
Mujeres	17,0	16,3	14,4	14,4	13,1	13,4	14,5	14,2	13,1	12,7	11,7	11,0	10,8

Fuente: Cepalstat, 2020.

Con relación a las políticas de negociación colectiva, puede sostenerse la casi nula presencia de ámbitos tripartitos de tramitación de los conflictos derivados de las relaciones asalariadas (tanto a nivel estatal como privado) y la escasa incidencia del movimiento obrero en la determinación de las prioridades en el campo o arena de política pública laboral. Al recorrer la historia reciente en Colombia, se devela una realidad dramática y sangrienta, por cuanto la represión a las organizaciones sociales y entre ellas, los sindicatos, exponen la extrema vulnerabilidad de los militantes y dirigentes sindicales tanto frente a la acción estatal como a la proveniente de los aparatos paramilitares. Las denuncias de asesinatos y atentados al movimiento sindical fueron efectivamente a la par de acciones criminales desplegadas en aquella nación en los últimos veinte años.

> Desde la firma del acuerdo de paz entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia en 2016, los asesinatos de líderes sociales han aumentado y dominado parte de los titulares que se leen sobre Colombia en la prensa internacional: van más de 600 asesinatos desde entonces, según la ONU. Pero antes de eso los líderes en Colombia ya estaban bajo amenaza, sobre todo aquellos que representaban intereses de organizaciones de trabajadores: entre 1973 y 2019, 3.300 sindicalistas fueron asesinados en el país, según la Escuela Nacional Sindical (ENS) (Pardo, BBC News: 25 de noviembre 2020).

Vale reafirmar en consecuencia que, la debilidad y fragilidad del movimiento obrero, expuesta en una de las más bajas tasas de sindicalización latinoamericana,[31] combinada con el elevado porcentaje de informalidad del mercado de trabajo y la represión desatada –sea por parte del Estado o proveniente de los aparatos paramilitares– impactaron directamente en las opciones de gestión pacífica del conflicto capital–trabajo. Asimismo, las prácticas antisindicales desarrolladas de manera explícita o velada por parte de diversos estamentos estatales, han conjurado el conflicto social o, al menos, reducido su intensidad, frecuencia, profundidad y alcance. Todo cuanto se traduce en la grave limitación del ejercicio de los derechos básicos de la clase trabajadora, sobre todo en razón de las posiciones de debilidad antes expuestas. En coincidencia con lo expresado con Zúñiga Romero (2012):

> La hipótesis que plantea este estudio consiste en que la disminución de sindicatos en Colombia reduce las posibilidades de un conflicto colectivo y, en consecuencia, la negociación y convenciones colectivas, trasladando la defensa de los intereses y derechos de la clase asalariada al Estado y evitando, con esto, la progresividad de los derechos colectivos, que a futuro se traducen en verdaderos derechos individuales (205).

Difícilmente se pueda concluir en una mejora sustantiva de las retribuciones salariales o de la calidad del empleo en las condiciones y contextos descriptos, lo cual se sustenta en la inexistencia de una alianza entre actores sindicales y partidos políticos en el gobierno, conforme se han registrado evidencias –precisamente– en un sentido contrario a la mejora del bienestar de los trabajadores. Tanto los marcos normativos como las prácticas represivas, han persuadido la consolidación de un movimiento sindical autónomo y con capacidades de sostener una estrategia eficaz de oposición a las políticas laborales en el período de estudio. La evolución de algunos indicadores relativos a la creación de sindicatos y su contralor se observó en un descenso de las inscripciones de casi el 50 %, por acción directa de los inspectores del ministerio que

31 Para el año 2009 se estimaba una tasa de afiliación sindical del orden del 4,2 % de los ocupados (Ríos Navarro, Luis, 2010).

tuvieron un mayor grado de discrecionalidad sobre todo en el período 2002-2008 (mandato de Uribe) y una concomitante reducción del número de afiliados a las organizaciones sindicales estimada en un 14,23 % en el mismo período. Por otra parte, hubo una disminución de los arreglos entre trabajadores y empresarios, en formatos de convenciones colectivas del orden del 18 % también entre 2002 y 2008. Todo lo cual, junto a severas restricciones legales para la realización de paros y el ejercicio del derecho de huelga, significó un virtual encorsetamiento para el libre desarrollo de la actividad sindical (Ríos Navarro, 2010). Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, la evolución de los salarios fue ascendente (tanto del salario medio como del salario mínimo) en el período 2000 a 2015, acompañada de un aumento de las tasas de empleo y de formalización, aun cuando esta última se ubica en niveles muy por debajo –en términos comparados– a los dos casos antes analizados (Argentina y Uruguay).

Cuadro 24. Indicadores Trabajo y Seguridad Social

Años	2000	2003	2008	2011	2015
Salario Mínimo Real (pesos corrientes)	260.100	332.000	461.500	535.600	644.350
Salario Medio Real	89,4	91	96,1	100,3	105,7
Tasa de empleo (%)		54,1	51,9	56,8	59
Tasa de desempleo (%)	-	13,1	10,5	10,1	8,3
Porcentaje de Cobertura S. S. (a)	-	-	30,9	30,5	35,5

Fuente: Cepalstat (2021); (a) ocupados que cotizan en cualquier sistema previsional.

Con relación a las modalidades innovadoras en el régimen de contrataciones laborales, los efectos de aquellas resintieron las capacidades gremiales, en la medida que los sindicatos asumieron, forzosamente, un papel diferente en su relacionamiento con las empresas. Así lo expresa con claridad Vázquez (2017):

> Con la reforma laboral plasmada en la Ley 789 de 2002, su primer año de gobierno, se disminuyó la remuneración que los trabajadores recibían por el trabajo entre las 6 y la 10 de la noche, y por el trabajo dominical y festivo. Con datos actualizados, unos 2,2 millones de trabajadoras formales que laboran después de las 6 de la tarde, y 1,9 millones que lo hacen domingos y festivos, han sufrido una reducción de su salario en 17,2 % por la supresión del 35 % del recargo nocturno, y en 5,8 % por la disminución del 25 % del pago en dominicales y festivos diurnos (2).

La presunción de debilitamiento del poder sindical, por otra parte, disminuido en razón de la persecución sistemática de sus dirigentes, viene confirmada por las modificaciones introducidas en los marcos legales que regularon las relaciones entre empleados y empresarios.

- Cobertura de la seguridad social

El régimen de la seguridad social se organiza en base a la ley 100 de 1993, que luego fue modificada en lo concerniente al sistema de pensiones en el año 2003. Se desprende del marco normativo la coexistencia de dos tipos o categorías de sistemas; por un lado, el Sistema General de Pensiones y, por otro, los Sistemas Exceptuados (especiales).

> El Sistema General de Pensiones, aplicable a la gran mayoría de trabajadores tanto dependientes como independientes, está compuesto por dos regímenes: el solidario de Prima Media con Prestación Definida (RPM), y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) (Azuero-Zúñiga, 2020: 12).

De modo similar a la organización mixta de la seguridad social en Uruguay, cohabitan dos modalidades de prestación de servicios de cobertura jubilatoria y pensional. En el caso de la Prima Media se sustenta en un principio de solidaridad intergeneracional y subsidiariedad, cotizando al sistema, tanto los trabajadores como los empleadores en Colpensiones (instituto de la seguridad social) y con relación al régimen de ahorro individual, tanto los aportes y cotizaciones como las prestaciones son gestionadas por las Administradoras de los Fondos de Pensiones y Cesantías (bajo control y supervisión estatal). En el primer caso se establecen unas edades mínimas para acceder al retiro (57 años

para las mujeres y 62 para los hombres) y un mínimo de 1.150 semanas (durante la vida laboral) de aportes al Fondo. Mientras que, en el segundo caso, las Administradoras no exigen mínimos ni en cuanto a edad de retiro y tampoco de semanas de cotización, pero sí, de contar con un capital mínimo exigible para ingresar al sistema privado.

Asimismo, se identifica –en el polo no contributivo– un esquema de protección social articulado en torno al Programa Colombia Mayor, que sirve pensiones básicas para adultos mayores en situación de extrema pobreza y sin capacidad de aportación a cualquiera de los dos regímenes del polo contributivo. En esta dirección, el Estado brinda la pensión utilizando dos formatos; por un lado, una transferencia monetaria y por otro, la provisión de servicios sociales básicos, todo lo cual se ejecuta a través de los municipios.

- Salud

En el sector salud debe destacarse el proceso de reforma del sistema y la dinámica de interacción entre el poder político y las diversas organizaciones sociales, gremiales y de usuarios que participaron en la discusión que finalmente desembocó en un esquema bien diferente al propuesto por los actores sociales implicados. Al respecto debe consignarse que, la reforma impulsada por el Gobierno de turno en el año 2013, se abocó a la modificación del Sistema General de Seguridad Social en Salud surgido a partir de los cambios del sistema en 1993 (Daza-Castillo, 2017). Aquella reforma de los noventa se inspiró en el enfoque neoliberal imperante, dirigido a otorgar una mayor intervención del sector privado y focalizar las propiamente estatales. Durante los primeros años del presente siglo fueron varios los intentos de recalibración y ajustes del sistema de salud, los que finalmente desembocaron en la propuesta de 2013, aprobada dos años después. Efectivamente, el gobierno nacional asumió una estrategia de modificaciones parciales tal como lo señala Daza-Castillo.

> Desde agosto de 2012 el Estado colombiano, en cabeza del ministro de Salud y Protección Social, y bajo el liderazgo del presidente de la república, ha presionado la inserción dentro de la agenda pública de una nueva reforma al sistema de salud colombiano, en consideración a los fracasos y el alcance paliativo de procesos previos de corte similar... (2017: 83).

Aquellos empujes de reformas parciales tienen como hitos singulares la ley 1.122 de 2007; los decretos de emergencia social de 2010 y la ley 1438 del año 2011, todas ellas insuficientes y que repercutieron en las iniciativas de cambios de mayor porte. Resulta significativo que, en todas las iniciativas decididas unilateralmente por el gobierno, no fueran convocadas las organizaciones sociales más representativas, tanto aquellas conformadas por los usuarios como las constituidas por los diferentes gremios o asociaciones médicas. Precisamente y a modo de reacción, las organizaciones sociales tuvieron un protagonismo importante durante el proceso de debate y tramitación de las reformas. Hay que retrotraerse en la historia reciente para dar cuenta del proceso de conformación progresiva de un movimiento social, claramente contestatario y contrario a la reforma implantada en el año 1993 por intermedio de la ley 100. Los impactos producidos por la entrada en vigencia y consecuente aplicación de dicha ley se manifestarían en el debilitamiento de la institucionalidad pública, el deterioro de la salud de la gran mayoría de la población y el incremento de las barreras de acceso a las prestaciones y servicios sanitarios (Torres-Tovar, 2014).

Una breve historización refiere a tres etapas o momentos claves para entender la prefiguración de un movimiento social a partir de la entrada en vigencia de aquella ley. Una primera de carácter reivindicativa, una segunda que se expresa en el debate público, en la politización y articulación de un conjunto variado de actores en el campo de la salud manifestada con elocuencia en la realización de los congresos nacionales por la salud (2003-2004), y una tercera etapa de configuración de una identidad colectiva cuyo perfil asumió también un carácter propositivo (2010), lo que obligó a los gobiernos a considerarlos como actores

legitimados en la contienda (Torres-Tovar, 2014). Tras movilizaciones sociales, reclamos populares y ensayos correctivos del sistema de salud (2011-2013), finalmente se inicia un proceso de discusión y negociación entre el gobierno y varias organizaciones sociales, las cuales fueron emergiendo como las nuevas protagonistas devenidas en actores sociales articulados en la denominada Alianza Nacional por la Salud (ANSA). De la coordinación entre los colectivos y gremiales de la corporación médica se constituyó la Gran Junta Médica en la que convergían diversas agremiaciones médicas, la Academia Nacional de Medicina y la Asociación de Sociedades Científicas (Daza-Castillo, 2017). Por otra parte, asociaciones de usuarios, sindicatos y otras organizaciones sociales confluyeron con aquella para conformar precisamente la ANSA, la que propuso un conjunto de reformas articuladas en un proyecto alternativo al diseñado por el gobierno.

Cuadro 25. Indicadores en Salud

Años	2000	2003	2008	2011	2015
Porcentaje del Gobierno Central sobre PBI	1,4	1,8	1,6	1,8	2,7
Porcentaje gasto en salud % PBI	5,6	5,8	6,8	6,8	7,5
Gasto per cápita en salud (euros)	105	86	174	258	280
Tasa de mortalidad infantil	21	19,3	16,8	15,3	13,4
Tasa de mortandad materna	94	-	-	85	85

Fuente: Cepalstat, 2020.

Las propuestas de la ANSA estuvieron condensadas en el proyecto de Ley Estatutaria en Salud 233 presentadas en el Congreso en abril de 2013; sin embargo, el gobierno había ingresado previamente un proyecto de regulación del derecho a la salud, luego fusionado en un proyecto de ley de reforma más abarcativo, presentado en mayo de 2013. Finalmente, el resultado tras la aprobación de la ley por parte del Congreso, da cuenta de la primacía de los intereses económicos de las empresas prestadoras de servicios de salud y de una visión mercantilizada. En efecto, de la

investigación realizada por el autor citado (Daza-Castillo, 2017), surgen de manera nítida las diferencias entre los actores sociales que tomaron parte del ciclo de la política en salud y los representantes del oficialismo y los agentes económicos.

Las diferencias entre el gobierno nacional y los actores sociales se manifestaron desde el principio general que establece la salud como derecho fundamental (ANSA) y asumido como un negocio público-privado según la lógica del proyecto del gobierno, hasta sus correlatos en términos de la modalidad de financiamiento (cuasi eliminación del copago para ANSA); el destino de los fondos públicos transferidos a las entidades prestadoras de servicios sanitarios y el papel del Estado como garante del derecho a la salud. Tal como señala Daza-Castillo:

> Entre las muchas críticas a la propuesta del Gobierno, la más grave fue aquella por la cual este no cambia la lógica financiera de la salud en Colombia, ya que solo incide en la financiación del sistema, la intermediación que hacen las EPS del sistema y el control de los precios de medicamentos y tecnologías, que han llevado a sobrecostos y el déficit presupuestal del sistema de salud (2017: 86).

Precisamente, en octubre de 2013 la Alianza Nacional por un Nuevo Modelo de Salud (ANSA), emite una declaración pública en rechazo al proyecto finalmente presentado por el Poder Ejecutivo (gobierno de Santos), exigiendo su no aprobación "y solicitar a la Corte Constitucional la declaración de inexequible a la Ley Estatutaria de Salud". Más allá de la introducción de algunos componentes de la propuesta inicialmente presentada por la pluralidad de actores sociales nucleados en la ANSA, el proceso culminó con la imposición de un enfoque mercantilista, lo que deja al descubierto la ausencia de una coalición entre Gobierno y los principales movimientos y actores sociales en la arena de la política pública en salud. Las divergencias conceptuales y estratégicas, entre el Estado y la sociedad civil organizada en la ANSA, confirman la distancia entre actores y sus respectivos proyectos de reforma que –eventualmente– podrían haber confluido en consensos amplios para

garantizar el acceso a la salud a toda la población y muy especialmente a los sectores más expuestos y vulnerables.

- Las limitaciones

Las orientaciones generales en la dimensión económica y social de los partidos políticos que fueron alternándose en el poder, se inspiraron en un enfoque liberal y neoliberal. Aun cuando se verifiquen algunos matices importantes en algunas de las arenas de política pública, el continuismo en los grandes trazos de las intervenciones estatales en las áreas de la protección social, la salud y el trabajo ha determinado escasas variaciones entre un gobierno y otro. El ciclo uribista fue, sin dudas, más ortodoxo que el período de gestión del presidente Santos. El discurso de este último mandatario auguraba, tal vez, los tibios cambios en las prioridades y acentos en el campo de la cuestión social. Los constreñimientos generados por la política macroeconómica redujeron de modo sensible los márgenes de maniobra de las políticas públicas, restringiendo la capacidad de ampliar la cobertura de la seguridad social y frenando los posibles avances en materia salarial de la mayoría de los trabajadores colombianos.

A su vez, la ausencia de un diálogo fluido y permanente entre movimientos sociales y sistema político ha sido una de las principales limitaciones a la hora de registrar avances significativos en términos de bienestar. En rigor, la política sistemática de debilitamiento del poder sindical, mucho más explícita durante la administración Uribe y congruente con su concepción de las relaciones laborales, contribuyó a desestimar la voz de los actores sociales o –en último caso– subordinarla a la política hegemónica desplegada por el poder político. Asimismo, la inestabilidad política contribuyó a frenar los avances en materia social, principalmente a consecuencia de dos factores fundamentales; por un lado, la acción armada de las guerrillas (FARC) y por otro, al estilo autoritario del presidente Uribe. El éxito obtenido por su sucesor, en cuanto a las negociaciones del presidente Santos con aquel grupo

armado, allanó en cierta medida el camino deseado hacia la paz y la convivencia pacífica. No obstante, no cesaron los asesinatos de militantes y líderes sociales, por lo que el éxito obtenido oportunamente no repercutió sustancialmente en el mejoramiento de las condiciones de vida de miles de colombianos.

En síntesis

En el marco de las tres arenas de política pública analizadas en Colombia, no hay hallazgos relevantes en el sentido de corroborar la existencia de alianzas o coaliciones sociopolíticas tendientes a obtener resultados mínimamente satisfactorios en términos de mayor bienestar para las grandes mayorías ciudadanas. Al contrario, la observación de los procesos recientes durante los mandatos de los partidos que asumieron el ejercicio gubernamental, ha traslucido la confrontación de intereses entre –digámoslo así– aquellas provenientes del campo popular y los representados por los sectores empresariales. La mediación del Estado en el conflicto de intereses ha inclinado la balanza y no precisamente a favor de los sectores más vulnerables, más allá del despliegue de programas asistenciales de carácter mitigatorio. Los factores que explican en buena medida los indicadores sociales de bienestar se asocian a buenos rendimientos del desempeño económico y a las capacidades de articulación de intervenciones estatales con las apoyaturas de organismos internacionales, sobre todo en lo concerniente a la asistencia pública y al pilar no contributivo de la red de protección social.

Por otro lado, la capacidad de los movimientos y actores sociales colombianos, fue disminuida por efecto de las prácticas caudillistas y clientelares de los partidos históricos, así como la sistemática represión y uso de la violencia en contra de militantes y dirigentes sociales (campesinos, sindicalistas, defensores de los derechos humanos), obstruyó sensiblemente sus posibilidades de acción colectiva. La fragmentación del movimiento sindical afectó, de alguna manera, las

posibilidades de avanzar en procesos de formalización del mercado de empleo, lo que a su vez, repercutió en las capacidades y recursos de poder de la clase trabajadora colombiana. En consecuencia, el débil peso y la fragilidad de los movimientos sociales obturó la emergencia de coaliciones o alianzas de carácter estratégico con el objetivo de mejorar sustancialmente el bienestar de la población. En rigor, a los partidos políticos que ejercieron consecutivamente el gobierno en el período de referencia no les resultó necesario en absoluto, el soporte de los movimientos sociales.

PARTE IV

Capítulo I. Las hipótesis, las preguntas y más interrogantes

La hipótesis central de la investigación sugiere que la conformación de coaliciones distributivas (alianzas sociopolíticas) que sustentaron los gobiernos progresistas, de izquierda o centroizquierda en Argentina y Uruguay (2003-2015), contribuyó decisivamente a la transformación de las matrices de bienestar en la región, produciendo impactos sociales significativos en el sentido de la reducción de la pobreza y de la desigualdad, paralelamente a la tendencia de desmercantilización en algunas arenas de política pública. Dicho enunciado exige examinar la evolución comparada de las variables consideradas dependientes, en rigor asociadas a las condiciones de vida de las poblaciones de los tres países seleccionados: tasa de pobreza e indigencia; tasa de mortalidad infantil; tasa de desempleo y grado de informalidad del mercado de trabajo y el coeficiente de Gini. Por otro lado, la cobertura y rasgos de la asistencia social por las reformas introducidas en las arenas de la salud, la protección social y el empleo permitieron identificar el alcance de los procesos de desmercantilización y universalismo en aquellos sectores de referencia. En la medida que Argentina y Uruguay incursionaron en estrategias progresistas, los resultados en aquella dirección resultaron plausibles. Sin embargo, la evidencia recolectada permite distinguir los matices y, en algún caso, las distancias significativas habidas entre ambas naciones rioplatenses desde una perspectiva global y singularmente, por arena de política pública.

Por otra parte, para explicar la evolución de los principales indicadores sociales seleccionados y simultáneamente la progresiva desmercantilización de las matrices de bienestar, así como la creciente

universalización de las prestaciones y servicios públicos, es inevitable dar cuenta de otros factores concurrentes. Efectivamente, las tasas de crecimiento del PBI, la expansión de la demanda de bienes primarios en los mercados internacionales y, concomitantemente, el aumento de los precios correlativos, fueron variables que coadyuvaron a obtener los resultados sociales esperados. En otras palabras, aquellos factores contribuyeron de manera significativa en la prosecución de los objetivos de aseguramiento de los satisfactores para cubrir las necesidades básicas de la mayoría de las poblaciones en Argentina y Uruguay, conforme el despliegue de las políticas públicas se orientó a expandir la cobertura y desmercantilizar los bienes y servicios públicos. La comparación de la *performance* de las políticas sociales en ambas naciones con lo ocurrido en Colombia permite establecer algunas diferencias, unas sensibles y otras menos evidentes.

Efectivamente, si bien en Colombia la evolución –en grandes líneas– de ciertos indicadores sociales exhibió un perfil positivo, tanto en la reducción de la pobreza como de la tasa de desempleo, la desigualdad se mantuvo en niveles similares al comienzo del período analizado, mientras que la cobertura de la seguridad social (tasa de informalidad del mercado laboral) presentó una variación relativamente negativa, con puntos de partida extremadamente elevados. Tal como se detallará más adelante, la evolución del bienestar medida por los indicadores seleccionados, fue proporcionalmente mucho más favorable en las naciones de orientación progresista que en Colombia, regido por políticas de impronta neoliberal. En otros términos, la configuración de coaliciones distributivas (en ambos países rioplatenses), más o menos robustas y estables, en las arenas de política pública incluidas en el estudio, dieron como resultado unas modificaciones plausibles de las matrices de bienestar. Tanto la estabilidad como la robustez no se consideran atributos absolutos observables durante todo el período considerado, no obstante, dichos rasgos registran fluctuaciones cíclicas que no modifican las condiciones de

sostenibilidad de las coaliciones distributivas. Por un lado, la estabilidad refiere a la constatación de la presencia de acuerdos básicos entre los mismos actores sociales y actores políticos que se mantienen durante un período prolongado (con entradas y salidas coyunturales de la coalición); por otro, la robustez alude a la fortaleza de aquellos acuerdos, en el sentido estratégico.

Lo señalado permite establecer con abundante evidencia, la capacidad de ciertas formaciones coalicionales en producir determinados impactos en el orden de las políticas y que, asimismo, la *performance* económica no resulta suficiente para generar mayor igualdad y mejoras sustantivas en la calidad de vida de amplios sectores sociales. Precisamente, la comparación entre dos casos de similares perfiles ideológicos (de impronta progresista o centroizquierda) con otro, en el cual gobernara partidos o formaciones políticas de cuño conservador o de derecha; arroja un haz de luz en la relevancia de aquellas coaliciones distributivas. Resulta pertinente subrayar, una vez más, que la articulación consistente y relativamente continua entre actores políticos y movimientos sociales se generó por efecto de una convergencia de ideas, intereses y demandas en contextos de negociación colaborativa. En el caso de Colombia, las políticas públicas tomadas por los gobiernos conservadores y de impronta neoliberal, no incluyeron la participación de los principales movimientos o actores sociales y cuando las tomaron en cuenta, los resultados fueron parciales y lejanos a las propuestas aportadas desde la sociedad civil organizada. De hecho, la formación de alianzas nunca incorporó al movimiento sindical ni campesino, sino más bien, la represión y la impugnación constituyeron las piezas maestras de una estrategia de sujeción a la hegemonía neoliberal.

Las variables dependientes

Los indicadores de las variables relativas a las condiciones de bienestar de las poblaciones en Argentina y Uruguay, según lo ilustra el Cuadro de Síntesis Comparado, expresan un mejoramiento sensible respecto a los

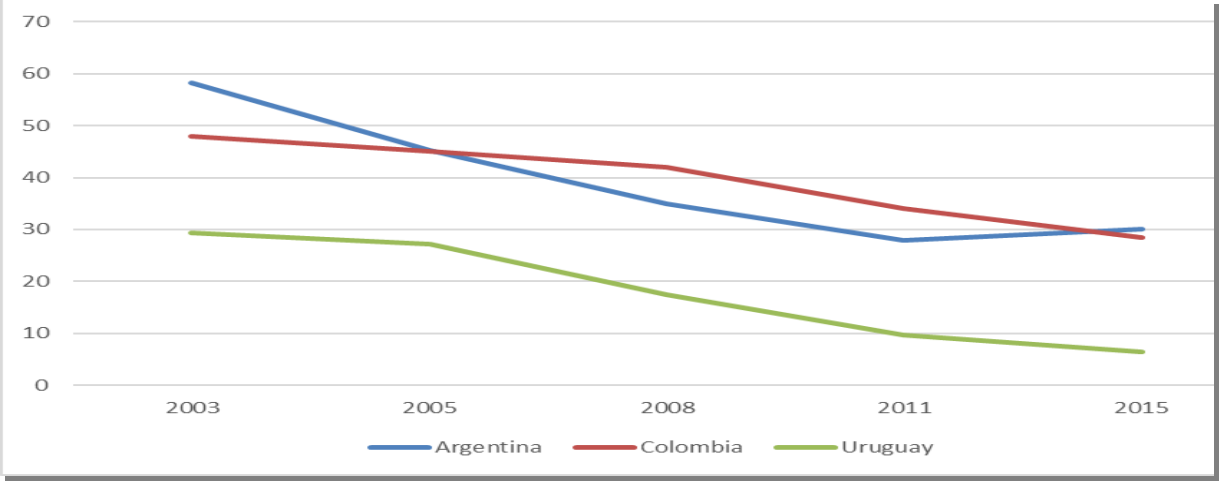
períodos precedentes a la asunción de los gobiernos de izquierda o centroizquierda. Vale decir que, de acuerdo a los valores relevados en ambos países hubo signos positivos: i) en la reducción sensible de la pobreza; ii) en el descenso relevante de la tasa de extrema pobreza; iii) en la disminución de la tasa de mortalidad infantil; iv) en la reducción significativa de la tasa de desempleo; v) en la ampliación de la cobertura de la seguridad social y mejora de los salarios reales y vi) en la relativa baja del índice de Gini como indicador de desigualdad.

Independientemente de las metodologías de medición y con relación a los datos estadísticos, en todas estas variables la tendencia de descenso en el período 2003-2015 para Argentina y en el período 2005-2015 para Uruguay, se respalda en evidencias empíricas conclusivas. En otras palabras, los registros positivos son manifestaciones de mejora del bienestar en rasgos generales. No obstante, deben relativizarse algunos datos, a saber, en Uruguay la tasa de mortalidad ya venía bajando desde fines de los noventa, aun cuando es plausible una evolución más acelerada de la caída a partir del año 2005, y en Argentina, la fiabilidad de los datos a partir del 2013, o tal vez antes, no es absoluta; no obstante, habiendo contrastado con otras fuentes y bases de datos, la tendencia es descendente más allá de las cifras específicas. Para Colombia, las tendencias en grandes líneas muestran también una curva descendente, sea con relación a la pobreza, a la indigencia, al Gini o al desempleo, las tasas respectivas se reducen, aunque comparativamente, en porcentuales menores que en los casos de Argentina y Uruguay. A los efectos de un análisis singular por variable, se desagregan a continuación en escalas igualmente comparables para los tres casos.

i) Pobreza: En el período 2003-2015 en Argentina la variación porcentual de la tasa de pobreza muestra una reducción estimada en 29,8 puntos, en Uruguay (2004-2015) estimada en 21,2 puntos y en Colombia (2003-2015) se observó un descenso del orden de 16,5 puntos. Dichas diferencias en términos comparados pueden, de alguna manera,

explicarse por la participación de los actores sociales en formatos de coalición sociopolíticas relativamente estables. Desde luego que, otros factores estructurales, en función de los legados institucionales y del tipo de regímenes de bienestar históricos en Argentina y Uruguay, así como la redinamización de las economías y la expansión concomitante del empleo, fueron concurrentes en los logros sociales, particularmente los relacionados a la pobreza.

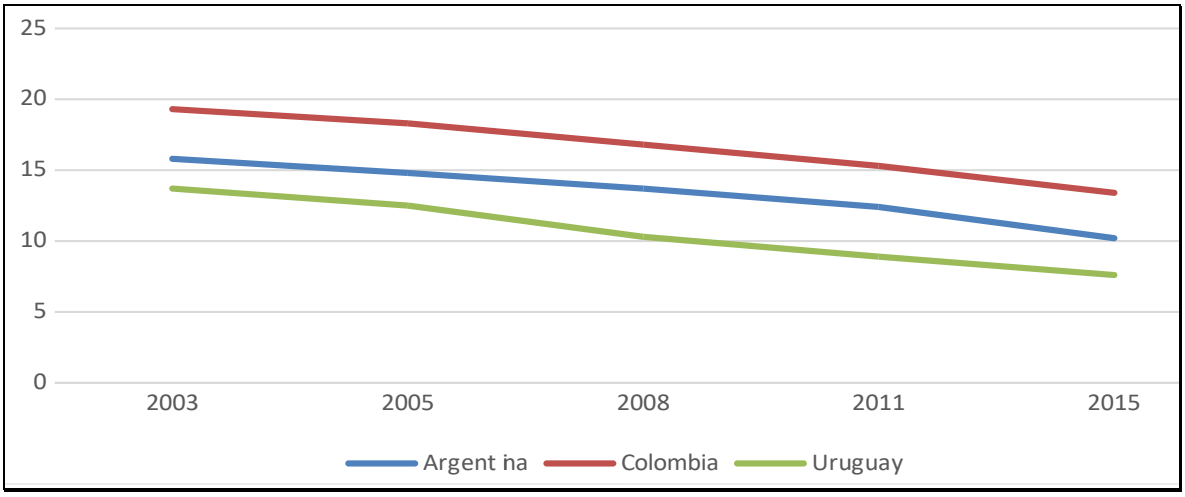
Gráfico 17. Evolución de la pobreza 2003-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Cepalstat, Cedlas, INE, 2020.

ii) Indigencia: En el período 2003-2015 en Argentina la variación porcentual estimada expresa una reducción de 7,9 (11,2 a 3,3), en Uruguay (2005-2015) la reducción fue de 2,8 % aproximadamente (3 a 0,2), mientras que en Colombia la indigencia bajó 8,3 puntos porcentuales (19,7 a 11,3), teniendo el indicador más alto en comparación a los dos países anteriores. Para el caso colombiano, el peso de la extrema pobreza recae especialmente en las áreas rurales y aunque el descenso fue cuantitativamente mayor que en Uruguay y Argentina, el punto de llegada siguió ubicándose muy por arriba de los niveles de indigencia de estos.

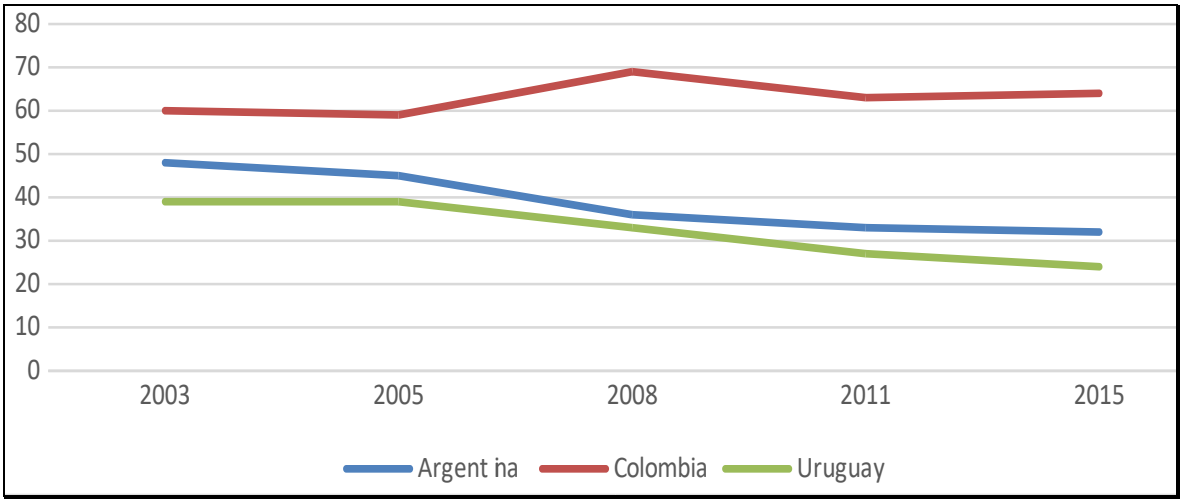
Gráfico 18. Tasa de mortalidad infantil (IGME)



Fuente: Elaboración propia en base a Cepalstat, 2020.

iii) Tasa de mortalidad infantil: En el mismo período para Argentina, la tasa de mortalidad infantil descendió de 15,8 a 10,2 (cada 1.000 nacidos vivos), en Uruguay la tasa bajó del 12,4 a 7,6, mientras que en Colombia pasó del 18,3 a 13,5 en el período 2005-2015. Nuevamente se observa que, pese a reflejar la misma tendencia en los tres casos, el indicador es significativamente superior en Colombia, posiblemente explicado por el efecto de la reforma del sistema de salud, más mercantilizado y menos universalista que en Uruguay y Argentina.

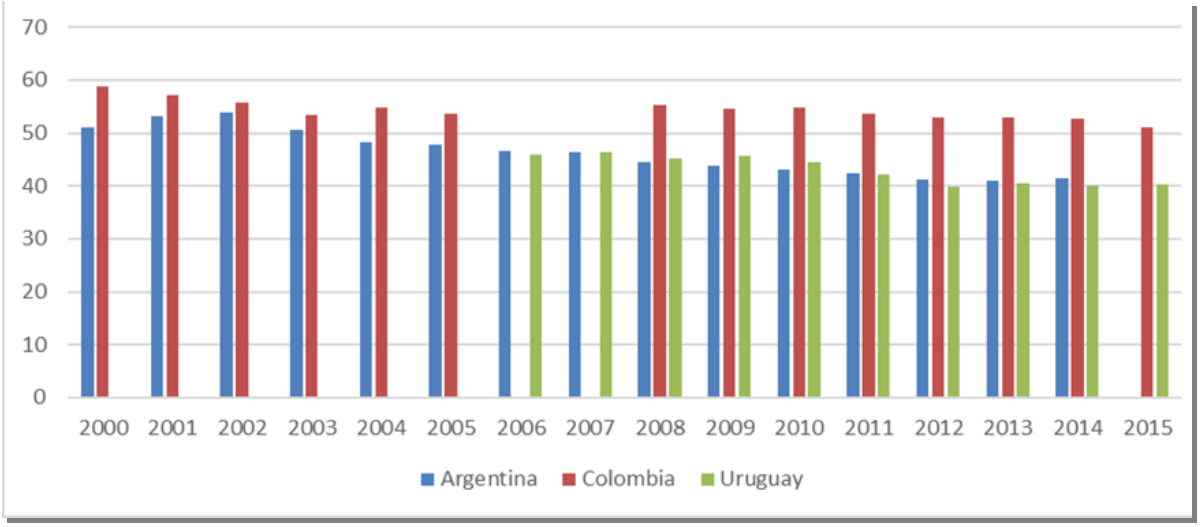
Gráfico 19. Informalidad del mercado de trabajo 2003-2015



Fuente: Elaboración propia en base a Cepalstat, 2020.

iv) Índice de Gini: Con relación a la brecha de desigualdad, se observó una leve caída en Argentina en el período (2003-2015), pasando de 0,438 al 0,391, en Uruguay el coeficiente también bajó del 0,463 al 0,392, por su parte el Gini apenas descendió en Colombia del 0,550 al 0,524. También en este indicador se refleja la sensible diferencia en términos de la distribución del ingreso entre los dos países rioplatenses y Colombia, tal y como puede apreciarse en el siguiente gráfico.

Gráfico 20. Índice Gini 2000-2015



Fuente: Elaboración propia en base a Cepalstat, 2020.

v) Tasa de desempleo: el desempleo cayó del 17,3 % al 6,5 % en Argentina, producto de un importante esfuerzo por reactivar el mercado doméstico, en tanto que, con similar evolución, la cifra en Uruguay pasó del 12,5 % al 7,5 % en el mismo período. En Colombia, el desempleo descendió del 13,1 % al 8,3 % entre el año 2003 y 2015, vale decir, quedando apenas un punto por arriba de Uruguay. No obstante, es importante subrayar las características del mercado de trabajo, siendo que la informalidad en este último caso es muy superior a los anteriores. Ambos gráficos ilustran la evolución de los indicadores de desempleo e informalidad. La proporción de los trabajadores en el mercado informal es un indicador de desprotección social, en razón de la no inscripción a los dispositivos vinculados a los riesgos inherentes a la fluctuación del

mercado laboral, lo que implica la no cobertura por desocupación, enfermedad, accidentes de trabajo, o discapacidad temporal o definitiva.

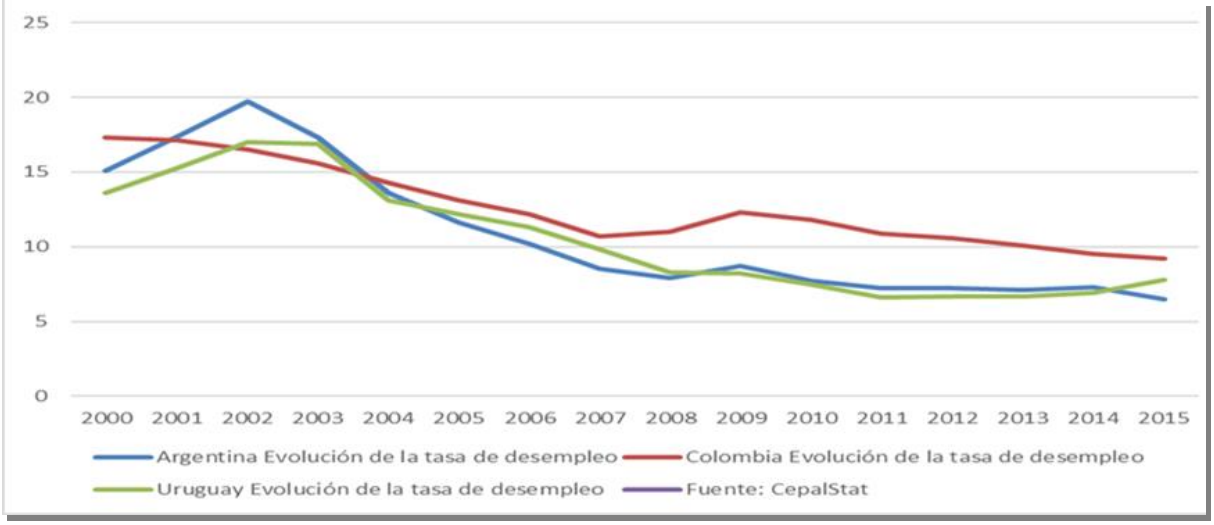


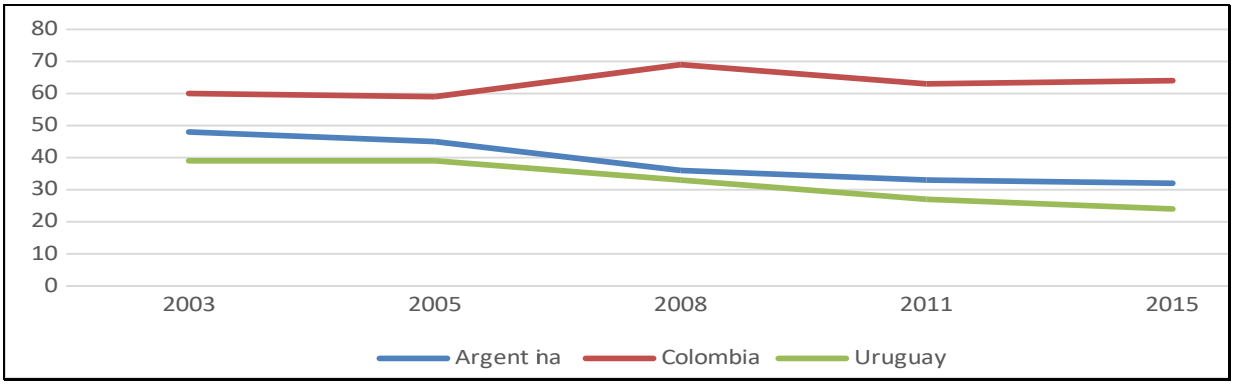
Gráfico 21. Evolución de la tasa de desempleo 2000-2015

Fuente: Elaboración propia en base a Cepalstat e Institutos de Estadística Nacionales, 2020.

vi) Informalidad y cobertura de la seguridad social. Las políticas desplegadas en Argentina y Uruguay se orientaron a expandir los mercados domésticos respectivos, en el marco de un modelo de tipo neodesarrollista, con el propósito de dinamizar la economía a partir de un fuerte impulso al consumo interno. El capitalismo coordinado, variante que evidentemente predominó en buena parte del subcontinente, se apoyaba –entre otras condiciones– en la regulación del mercado de empleo y su creciente formalización. No sorprende, en consecuencia, que las tasas de cobertura de la seguridad social se hayan elevado, a la par de las mejoras de las retribuciones y la incorporación de otras categorías de trabajadores, hasta el momento excluidas de la protección asociada al trabajo formal. Al apreciar la evolución del nivel de informalidad, se observa una distancia muy grande entre, por un lado, las dos naciones rioplatenses y por otro, el caso colombiano. Mientras que en Argentina el porcentaje de formalización mostró una tendencia decreciente en el tramo 2003-2015, partiendo de un valor próximo al 50 %, para ubicarse cercano

al 30 %; en Uruguay la cobertura alcanzó a una mayor proporción de la población económicamente activa, ubicándose en el umbral del 25 % de trabajo informal y sin protección, luego de haber estado en valores superiores al 40 % en 2003. En Colombia el punto de partida ya era elevado y tras las fluctuaciones económicas y financieras, el punto de llegada no resultó sino igual o peor en términos de cobertura de la seguridad social. Es siguiente gráfico ilustra las tres tendencias observadas de manera comparativa.

Gráfico 22. Informalidad del mercado de trabajo 2003-2015



Fuente: Elaboración propia en base a Cepalstat (2020) y García Cruz (2008).

El siguiente cuadro resume los principales indicadores sociales utilizados para comparar las *performances* en materia de desarrollo social en los tres países; así y desde una panorámica amplia, resaltan algunos datos significativos. Por ejemplo, la tasa de extrema pobreza en el año 2015 en Colombia es prácticamente igual a la tasa de extrema pobreza en Argentina, pero en el año 2003. En otras palabras, en Colombia y pese al esfuerzo desarrollado para reducir la pobreza, los logros distaron mucho respecto a los obtenidos en Argentina en el mismo tramo de tiempo. Por otra parte, Uruguay se distanció aún más en las tasas comparadas, reduciendo casi a 0 la indigencia y ubicando la tasa de pobreza en un dígito.

Cuadro 26. Síntesis comparada de indicadores sociales globales

	Argentina		Uruguay		Colombia	
Años	2003	2015	2005	2015	2005	2015
Pobreza	59,8	30,0	24,6	6,4	45	28,5
Extrema pobreza	11,2	3,3	3,0	0,2	19,7	11,3
Mortalidad infantil	15,8	10,2	12,4	7,6	18,3	13,5
Desempleo	17,3	6,5	12,5	7,5	13,1	8,3
Coeficiente de Gini	0,438	0,391	0,463	0,392	0,550	0,524
Informalidad del mercado laboral	56,1	31,2	46,2	23,5	60	64

Fuente: Elaboración propia en base a Cepalstat, INE. Para Argentina, estimaciones promediales según varias fuentes de microdatos (CEDLAS, CESO, ODSA-UCA, CIFRA-CTA, INDEC).

La variable independiente

La verificación de la existencia de *coaliciones distributivas pro bienestar*, tal como las he definido –en Argentina y Uruguay– reposa en la evidencia discursiva y fáctica tanto de los actores sociales, como de parte de los actores políticos. Los arreglos entre varios movimientos sociales y las formaciones políticas de izquierda y centroizquierda en los gobiernos respectivos, aluden a definiciones y decisiones en torno a las manifestaciones de la cuestión social y las correlativas respuestas en materia de políticas públicas. Las prácticas sociales (en clave de comportamientos y conductas colectivas) y políticas (decisiones, enunciados y posturas) de los actores y agentes económicos fueron la materia relevada y examinada bajo el lente del *corpus teórico* predeterminado. Globalmente consideradas las *coaliciones distributivas* resultaron polimorfas y heterogéneas en su composición, no obstante, en las dos naciones rioplatenses se constató un común denominador relevante: en ambos casos el movimiento sindical se mantuvo, en términos generales, alineado a los gobiernos progresistas, más allá de determinadas coyunturas o disrupciones circunstanciales. Asimismo, y dependiendo de la especificidad de las arenas de política pública, se sumaron otros actores sociales de arraigo territorial urbano, movimientos

estudiantiles, organizaciones del sector cooperativo, organizaciones de micro y pequeños empresarios, organizaciones no gubernamentales de promoción y capacitación, defensoras de los derechos humanos, agrupaciones feministas e, incluso, asociaciones representativas de usuarios.

Si bien no se han establecido parámetros cuantificables de esta variable, fue posible registrar algunos indicadores relevantes y suficientes, tales que contribuyeron decisivamente en la construcción de argumentos sólidos para conectarla con las variables dependientes. En otras palabras, aun cuando la formación de coaliciones distributivas pro bienestar no explica totalmente la evolución de los indicadores sociales en Argentina y Uruguay (sobre todo y habida cuenta que Colombia también mostró una evolución positiva –aunque en menor medida– de los mismos); los datos relativos a la tendencia desmercantilizadora de la matriz de bienestar son plausibles. A ello se agrega, la ratio de variación de los indicadores de bienestar, es decir, a modo de ejemplo, la tasa de pobreza evolucionó a la baja en Argentina y Uruguay, porcentualmente más aceleradamente que en Colombia, y al incluir la tasa de indigencia, los valores se distancian de manera significativa. En el mismo sentido, la brecha de desigualdad disminuyó en términos comparados, un poco más en Argentina y Uruguay que en Colombia. En síntesis, resulta razonable sostener que la conformación de coaliciones distributivas pro bienestar, contribuye a mejorar los indicadores sociales correspondientes. Por antítesis, la ausencia de aquellas disminuye las probabilidades de asistir a mejoras sustantivas de los mismos indicadores de bienestar.

Desagregando las dimensiones de la variable, analizamos puntualmente su evolución en los casos estudiados:

i) Consistencia y densidad de coaliciones o alianzas entre partidos políticos, gobiernos y movimientos sociales. Considerando las tres arenas de política pública es posible distinguir las diferencias en cuanto a los actores que integraron las alianzas en todo el período. La evidencia es

fuerte e irrefutable con relación al trabajo, en la medida que, tanto en Argentina como en Uruguay, los movimientos sindicales sostuvieron su presencia y participación activa en los procesos de negociación y obtuvieron amplios consensos con los gobiernos respectivos, lo cual se reflejó en los indicadores correlativos. En efecto, los salarios medios nominales y el salario mínimo en ambos países manifestaron incrementos en consonancia a las expectativas de los trabajadores, más allá de las desavenencias coyunturales, sobre todo en Argentina. El descenso marcado de la tasa de desempleo y la expansión de la cobertura de la seguridad social también fueron el resultado de acuerdos estratégicos entre las élites gobernantes y las centrales sindicales.

ii) Niveles de conflictividad social. Con relación a esta dimensión, se destaca la fluctuación de los ciclos de protesta y movilización, que en Uruguay expresó un descenso relativo de la conflictividad. En efecto, la tendencia fue marcadamente descendente en el período analizado en Uruguay, registrando picos de confrontación en los momentos de definición de los presupuestos quinquenales y en circunstancias específicas de incompatibilidad o divergencia de intereses. En Argentina, a su vez, los grados de confrontación se agudizaron, particularmente después del año 2012 en función de la ruptura de los acuerdos entre un sector importante de la CGT y el segundo gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. De todos modos, las huelgas declaradas en esa etapa del kirchnerismo no socavaron severamente las bases de apoyo y lealtades al proyecto progresista. En Colombia, sin embargo, el enfrentamiento permanente entre las élites políticas y las organizaciones sindicales pautaron la impronta durante los gobiernos de Uribe y en menor intensidad el de Santos. La evidencia es abrumadora en el sentido de ausencia de arreglos estables de larga duración, independientemente del grado de conflictividad social, aun cuando la continua represión y asesinatos de líderes sociales condicionaron la pauta relacional entre el poder político y los movimientos sociales.

iii) Estabilidad de las coaliciones. La permanencia, las entradas y salidas de los actores sociales prefiguran un tipo de alianzas en función de su estabilidad en un período prolongado, dependiendo de los ciclos de gobierno y las ventanas de oportunidad generadas por el sistema político. Para el caso argentino se observó una discontinuidad durante los tres períodos de gobierno kirchnerista, presenciando disrupciones y fragmentación; sea porque las dos centrales sindicales mayoritarias sufrieron desgajamientos, sea en razón del realineamiento de sus dirigentes. Vale decir que la estabilidad fue oscilando según el ciclo de gobierno, de grado alto hasta inestabilidad relativa. Cabe acotar que, en todo el período K hubo integrantes que se mantuvieron dentro de la alianza, en tanto otros actores sociales salieron en determinadas circunstancias políticas.

A su vez, los movimientos sociales de arraigo territorial mantuvieron un perfil muy activo en los inicios, sin abandonar en su mayoría la coalición distributiva, y en ciertos casos, nutriendo las corrientes más proclives al oficialismo kirchnerista. En el caso uruguayo, la estabilidad fue el rasgo predominante, en la medida que todos los actores sociales mantuvieron un diálogo fluido con las élites de gobierno. Puntualmente se observaron picos de mayor tensión y confrontación coyunturales en algunas de las arenas de política pública, sin menoscabar las bases que sustentaron los acuerdos de medio y largo plazo. La fortaleza y estabilidad de la alianza se explica en buena medida por las trayectorias pasadas de los actores involucrados.

iv) Acuerdos y calidad/cantidad de iniciativas consensuadas o negociadas entre actores integrantes de las alianzas o coaliciones. En Argentina se constató el surgimiento y consolidación de un movimiento de trabajadores desocupados (MTD), que mantuvo un protagonismo en las luchas callejeras durante el primer lustro del siglo XXI, hasta ir declinando sobre la medianía de la segunda década. Sin embargo, de su seno surgieron algunas iniciativas recogidas por el gobierno y reconvertidas en políticas

públicas, entre las que destacan, la creación de la AUH, los programas de subsidios y de capacitación para el empleo. Si se consideran los acuerdos con el movimiento sindical, la evidencia se halla en el incremento de convenios laborales suscritos con el respaldo del Ministerio de Trabajo, la mejora de la media salarial, el incremento del salario mínimo y la mayor cobertura de protección laboral. En Uruguay, asimismo, el aumento de la masa salarial en el ingreso total, la continuidad de los convenios colectivos, la expansión de la cobertura de la seguridad social, la recuperación del poder adquisitivo de los trabajadores, la regulación del trabajo rural y doméstico, entre otros logros, constituyen ejemplos concretos de acuerdos o arreglos consensuados. La reforma del sistema de salud es una evidencia contundente en el sentido antedicho, habida cuenta de la pluralidad de actores intervinientes en las negociaciones (sindicatos, corporaciones médicas, usuarios), cristalizando en un modelo de atención de la salud con amplio respaldo y alto grado de legitimidad social y política. Por su lado, en Colombia el grado de conflictividad social fue extremadamente alto, violento en muchas ocasiones y en pocas ocasiones (negociación por la reforma de la salud) con avances puntuales y parciales.

- Hipótesis subsidiarias

a) La respuesta de los gobiernos de izquierda o centroizquierda de los países seleccionados ante las demandas y necesidades propuestas por los principales movimientos sociales se ha expresado en un conjunto de políticas públicas con tendencias universalistas y desmercantilizadoras. Una mirada diacrónica revela que, en Argentina, la matriz de bienestar fue deslizándose hacia una arquitectura social más inclusiva, desmercantilizada y con criterios de creciente universalismo. La nacionalización de los fondos previsionales, la expansión de las prestaciones no contributivas y la regulación del mercado de trabajo, resultan datos inequívocos en la dirección indicada. De manera similar, en Uruguay la reforma del sistema de salud, la recuperación de la histórica

tradición reguladora del mercado de empleo y la expansión de las transferencias monetarias también constituyen evidencias de la tendencia hacia la mayor desmercantilización y universalidad.

b) La reconfiguración de las matrices de bienestar se verifica en la implementación de medidas de carácter desmercantilizador (dispositivos de transferencias monetarias que tienden a ser permanentes), reformas sociales que apuntan a la universalidad de las prestaciones y servicios sociales) y nuevos modos de regulación del mercado de empleo. Precisamente, la expansión de los programas de transferencias monetarias condicionadas en ambos países y su incrustación bajo formatos diferentes, son evidencia de la lógica desmercantilizadora. En Argentina se pasó de un Programa Familias para la Inclusión Social, implementado en el primer gobierno del ciclo kirchnerista a la instauración de la Asignación Universal por Hijo con una notable expansión de la cobertura. Paralelamente, la reforma previsional que renacionalizara los fondos en manos de las Administradoras Privadas, implicó asimismo una expansión de la cobertura de protección social, facilitando además la incorporación de sectores sociales a los que antes les era inaccesible el sistema jubilatorio y pensional. La regulación del mercado de empleo a través de la extensión de la modalidad de las paritarias, aun cuando no fueran completamente abandonadas en el período precedente (década de los noventa), favoreció innegablemente (por el formato y el peso específico del Ministerio de Trabajo) tanto la mejora de las retribuciones como de las condiciones laborales.

En Uruguay, por su parte, la recuperación de la tradición anclada en la década de los cuarenta de los Consejos de Salarios le imprimió un redireccionamiento de la negociación colectiva con intervención activa de la autoridad ministerial correspondiente. Consecuentemente, mejoraron los indicadores relativos a retribuciones salariales, se incrementó sustancialmente el salario mínimo nacional y se redujeron los accidentes laborales en todo el período considerado. Por otra parte, la

implementación del Plan de Emergencia Social logró disminuir sensiblemente la extrema pobreza y en menor grado la tasa de pobreza; siendo que la creación de nuevos puestos de trabajo genuinos precisamente explica su sustancial descenso. La reforma del histórico sistema de asignaciones familiares en el año 2008, con la implantación del nuevo régimen consagrado en el marco del Plan de Equidad (en el polo no contributivo) amplió notablemente la cobertura alcanzando niveles cercanos al 90 % de la infancia, siendo, por tanto, un ejemplo nítido de una reforma orientada a la desmercantilización. Los cambios en el régimen de seguridad social fueron significativos; del mismo modo, la reforma aprobada en el año 2007, que renovara radicalmente la atención de salud, con la entrada en vigencia del nuevo Sistema Nacional Integrado de Salud, prácticamente implicó la cuasi completa universalización de los servicios asistenciales, manteniendo un esquema de efectores plurales (mutualismo) pero mucho más regulado y fiscalizado por la Autoridad Sanitaria.

c) La estabilidad de las coaliciones sociopolíticas en el período considerado se fundó en acuerdos más o menos explícitos en torno a determinados problemas sociales de alto impacto (desempleo, pobreza e indigencia, desigualdad). En este sentido puede apreciarse la inclusión de propuestas específicas de los movimientos sociales que recurrentemente formularon iniciativas para mitigar las secuelas de los noventa y principios del presente siglo. En el caso argentino, las medidas reclamadas explícitamente por numerosas organizaciones sociales, aunadas en sujetos colectivos (plataforma contra la pobreza del año 2001), entre los cuales el movimiento piquetero tuvo gran influencia; así como las demandas del renovado movimiento sindical con planteos reivindicativos en torno a la creación de empleo y mejoras salariales, constituyeron ejemplos de expresión de las aspiraciones surgidas en el campo popular. La predisposición del gobierno kirchnerista fue evidente, toda vez que, sobre todo en la primera etapa, se argumentaba en la misma dirección de

las demandas de los actores sociales. Dicho de otro modo, el kirchnerismo se "apropió" de la agenda de los movimientos sociales, incluyendo sus demandas y propuestas en la agenda pública. Si bien es cierto que, a lo largo del ciclo kirchnerista, se verificaron desacuerdos que generaron el distanciamiento de algunos sectores del sindicalismo histórico (particularmente a partir del año 2012), no menos cierto es que otras corrientes obreras permanecieron en la coalición, sin abandonar sus demandas específicas. De hecho, varias medidas tomadas entre el año 2009 y el año 2014 surgieron de acuerdos con movimientos sociales.

En Uruguay, los movimientos sociales, sobre todo, el sindical, formularon sus propuestas y demandas en diversas instancias, sea en los actos centrales (proclama del 1° de mayo) o en documentos elevados a las autoridades del gobierno frenteamplista. Asimismo, organizaciones sociales como Fucvam y la FEUU, expresaron sus reivindicaciones y expectativas en función del cambio de orientación política en la gestión del Estado. Vale agregar que, la asociación que nuclea la multiplicidad de ONG (Anong) hubo de enviar sugerencias y recomendaciones vinculadas a la puesta en marcha de los planes asistenciales focalizados a la atención de la pobreza e indigencia. Por otra parte, en el transcurso de todo el ciclo, también fueron explícitas las demandas del movimiento feminista (en ocasión de la celebración cada 8 de marzo), de las asociaciones de micro y pequeños empresarios (Anmype) y de las organizaciones defensoras de los derechos humanos (Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos), las que se tradujeron en medidas y decisiones de política pública relevantes.

Este estudio pretendió dar respuesta a las siguientes preguntas.

- *¿Cuál es el grado de incidencia de los actores sociales en el diseño de las políticas públicas?*

Si bien es ciertamente dificultoso establecer unos indicadores irrefutables de la influencia o incidencia lineal y directa de los actores sociales en las principales definiciones de política pública, es también evidente que su

participación favoreció el despliegue de unas reformas y cambios de prioridades del gasto social. Las distancias relativas entre Argentina y Uruguay con el caso de Colombia confirman efectivamente la correlación establecida entre mayores niveles de bienestar, desmercantilización y universalidad y su imputación a la existencia de coaliciones sociopolíticas. Sin embargo, la intensidad, profundidad y alcance de las transformaciones no se explican exclusivamente por la variable existencia y robustez de las *coaliciones pro bienestar*. El desempeño de las economías, medido por el crecimiento del producto bruto interno, las ventajas de los precios internacionales de los *commodities*, la estabilidad macroeconómica y el control inflacionario, fueron todos factores que influyeron en la mejora de los indicadores sociales estudiados. De todos modos, cabe preguntarse –a modo contrafáctico– entonces, si se hubiera asistido a los mismos fenómenos económicos –*ceteris paribus*– en los tres países, ¿se hubiera asistido a las mismas tendencias en el campo del bienestar? Dicho de otro modo ¿cuánto es explicado por la presencia de coaliciones? En este segmento se explicitan, en síntesis, las observaciones emanadas de los capítulos correspondientes al análisis de las arenas de política pública elegidos y definidos oportunamente.

Trabajo y seguridad social. La restauración de mecanismos de negociación colectiva en Argentina y Uruguay, posibilitaron y favorecieron en forma sustantiva la mejora de los salarios. Una participación sistemática, institucionalizada y activa de las organizaciones sindicales, influyó de manera significativa en el aumento continuado de las retribuciones salariales, tanto si consideramos la media de los sueldos nominales, como en términos de salario real, esto es, comparado este con los procesos inflacionarios en ambos países. Parece evidente que la habilitación de los mecanismos de negociación repercutió en la reversión de las tendencias anteriores a las administraciones progresistas, que mostraron una caída pronunciada del poder de compra de los trabajadores. Por ello, la incidencia del movimiento sindical ha sido

gravitante en un contexto de regulación del mercado de empleo; tanto obteniendo avances sustantivos en términos de remuneración, mejoras de las condiciones laborales (seguridad ante accidentes de trabajo), en normativas de protección asociadas al empleo formal (licencias, seguros de paro), con relación a la inclusión de sectores excluidos del sistema de garantías laborales (trabajo rural y doméstico), así como en la reducción de la tasa de desempleo y la expansión de la cobertura de la seguridad social.

Asistencia social. La implementación de programas de transferencias monetarias de gran envergadura (Plan Familias para la Inclusión, Plan de Emergencia Social) creó las condiciones de recuperación de la calidad de vida de millones de ciudadanos en Argentina y Uruguay. En el primer caso, la puesta en marcha de reformas profundas, como lo fue la instauración de la AUH, se debió en buena medida a la presión y demandas que numerosas organizaciones sociales formularon a inicios del siglo XXI. Precisamente deber recordarse el plebiscito efectuado en el año 2001, impulsado y organizado por varios actores sociales, que contó con un significativo respaldo ciudadano, proponiendo en aquella instancia una medida idéntica a la AUH. Claro está que, si bien fue una medida asumida unos años más tarde, no obsta a reconocer el papel de los movimientos sociales que persistieron en sus propuestas durante los primeros gobiernos kirchneristas. En el caso uruguayo, si bien los actores sociales tuvieron amplia receptividad en cuanto a sus iniciativas vinculadas a las situaciones de extrema vulnerabilidad social, el Frente Amplio tenía, desde fines del siglo pasado, un plan de contingencia. Asimismo, tras la finalización del Plan de Emergencia Social se diseñó e implementó el Plan de Equidad cuyo propósito apuntaba a reformar buena parte del sistema de protección social (nuevo régimen de asignaciones familiares) e introducir reformas profundas en el sector salud.

- *¿Se trata de coaliciones distributivas pro bienestar?*

La respuesta es sencilla, en tanto los integrantes de las coaliciones responden a una gama de intereses y demandas tan amplia como lo es el universo de los representados. En efecto, los actores sociales que se implicaron en el diálogo, negociación y cooperación en las políticas sociales, lo hicieron conscientes de una expectativa real de cambio, en tanto aquellos expresaron la voz institucionalizada y vehiculizada a través de las múltiples estructuras participativas de los sectores sociales involucrados. En el supuesto que el contenido de *bienestar* se asocia inevitablemente a las mejoras en las condiciones y calidad de vida de la población, este se materializa en la provisión de bienes y servicios públicos que lo hacen no solo deseable, sino posible. Por ende, las aspiraciones de la sociedad de mayor bienestar, se proyectan y expresan en la naturaleza variada de las organizaciones que mejor encarnan aquellos anhelos o aspiraciones. Más allá de las lealtades que respaldan a las organizaciones sociales, toda vez que, identificados unos problemas para satisfacer las necesidades, los individuos estructuran sus demandas, explicitan sus preferencias y se configuran modalidades o formatos que las trasladan al poder político. En la medida que los actores sociales encuentran canales pertinentes y oportunos, la percepción de la receptividad por parte de los actores políticos habilita al acercamiento y producción de intercambios fructíferos. Asimismo, la confiabilidad de los intercambios entre actores puede conducir al entendimiento y consenso en torno a metas y objetivos comunes. En este sentido, los clivajes ideológicos y de adscripción de clase favorecen –procesos de negociación mediante– la producción de *políticas públicas pro bienestar*. La historia reciente en Argentina y Uruguay informa, precisamente, acerca de las coincidencias estratégicas e ideológicas entre movimientos sociales (de carácter contra hegemónico) y las formaciones políticas (de carácter progresista), tal que, constituidas en coaliciones distributivas (relativamente estables y consistentes), han procurado objetivos o

propósitos convergentes. La evidencia empírica ha permitido relevar mejoras concretas e inequívocas en la dimensión del bienestar. Sin embargo, los itinerarios en uno y otro caso, fueron diferentes. Mientras que, en Argentina, la generación de una coalición en el primer período kirchnerista fue a iniciativa del presidente; en Uruguay, se fue gestando en etapas precedentes a la conquista electoral de la izquierda.

- *¿Cuáles son los arreglos en el interior de las coaliciones?*

La permanencia o salida de los agentes sociales y políticos de la coalición distributiva, guardan relación con el *quantum* y la calidad de las concesiones, arreglos y demandas negociadas. La dinámica inherente a las coaliciones, permite registrar los momentos de mayor coincidencia o, por lo contrario, los de mayor enfriamiento en las lógicas colaborativas. Durante las primeras etapas del ciclo progresista y lógicamente fundadas en las altas expectativas iniciales, la cooperación fue intensa y profunda, de modo que favoreció la confluencia de las perspectivas y propuestas programáticas. En este sentido, en el primer gobierno de Néstor Kirchner se pudo apreciar una alta adhesión por parte de los principales actores y movimientos sociales, protagonistas de la protesta social en las coyunturas argentinas más álgidas (piqueteros, CTA, CGT, movimientos territoriales, entre otros), que, respondiendo a la convocatoria del presidente, asumieron una postura inequívocamente de respaldo y en sintonía con los postulados explicitados por el kirchnerismo.

Similar actitud fue la percibida en Uruguay, donde resultó –tal vez– más previsible, que tanto el movimiento sindical, como otros actores sociales de dilatada tradición de lucha en el campo popular (Fucvam, FEUU, Onajpu) apoyaran con fervor las primeras medidas resueltas por el primer gobierno del presidente Tabaré Vázquez. En ambos casos, las propuestas de campaña electoral y los anuncios en materia de abordaje de la cuestión social, se asemejaban en grados significativos a las demandas e iniciativas provenientes del campo popular. En otros términos, los supuestos desde el punto de partida alentaron e incentivaron fuertemente

la conformación, en los hechos, de una alianza entre las élites políticas progresistas puestas a gobernar y los movimientos sociales más activos y contestatarios en etapas precedentes.

Si consideramos la arena de política pública concerniente al trabajo y la seguridad social, resulta plausible la coincidencia en –al menos– dos dimensiones: por un lado, la recuperación de mecanismos de diálogo institucionalizados entre el capital y el trabajo, mediados por el Estado y, en segundo lugar, la prioridad en la recuperación del poder adquisitivo de importantes contingentes de trabajadores. Paritarias en Argentina y Consejos de Salario en Uruguay fueron dos ejemplos emblemáticos situados en el corazón de la negociación e instaurados desde la primera etapa de los gobiernos progresistas, mantenidos durante todo el ciclo con oscilaciones, con encuentros, desencuentros y divergencias que en ningún caso pusieron en riesgo la modalidad reestablecida. Incluso, en los dos casos examinados, hubo picos de tensión entre los integrantes de la alianza, sea por desacuerdos puntuales o en razón de diferencias tácticas en el tratamiento de asuntos neurálgicos en la órbita de los ajustes salariales. No obstante, al evaluar el ciclo completo de los tres gobiernos sucesivos, se apreció un grado significativo de coincidencias, salpicado por interrupciones temporales o salidas preanunciadas, que nunca generaron la ruptura total o la salida de los actores sociales de la coalición.

En cuanto a los arreglos relativos a la arena de la asistencia social, las respuestas de los gobiernos progresistas atendieron mayormente las demandas y necesidades de contención y mitigación de las secuelas provocadas por la aplicación de políticas públicas pro mercado, desreguladoras y concentradoras de la renta. La provisión de ingresos monetarios, a través de diversos mecanismos o modalidades en Argentina, se manifestó inicialmente con la expansión del Plan Familias para la Inclusión Social y culminó con la instauración de la Asignación Universal por Hijo, propuesta que hubo de realizar un conjunto amplio y

plural de organizaciones sociales antes incluso de asumir el kirchnerismo el control del aparato estatal.

Mientras que, en Uruguay, la implementación del Plan de Emergencia Social y poco tiempo después del Plan de Equidad, daban cuenta de la situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica de miles de hogares. En ambos países, la participación de los actores sociales fue una pieza clave para facilitar la ejecución de las intervenciones públicas. Los arreglos institucionales, en este sentido, combinaron la adecuada articulación de los esfuerzos organizados desde la sociedad civil, las administraciones locales con las acciones desde el gobierno central. Desde la conformación de plataformas más o menos orgánicas, hasta la coejecución de programas sociales en base a la cooperación de las organizaciones sociales de base y los canales de consulta y participación instalados, los acuerdos fueron sostenidos, regulares y permanentes.

Finalmente, en cuanto a las políticas públicas enfocadas en la salud, las diferencias entre Argentina y Uruguay son importantes. En primer término, en razón de que, en este último, el primer gobierno del presidente Vázquez se abocó a una reforma integral del sistema de salud, mientras que, en Argentina, no hubo transformaciones profundas. En segundo término, las coincidencias estratégicas en el caso uruguayo fueron amasadas desde el período precedente, a partir de la convocatoria al Diálogo Social del Frente Amplio, concluyendo en la reforma del sistema en el año 2007. El involucramiento de los actores sociales fue –en este sentido– amplio, profundo y consensuado a partir de diagnósticos similares y propuestas convergentes. En el caso argentino, si bien se procedió a instrumentar mejoras de eficiencia y cobertura, no hubo plenos acuerdos entre el movimiento obrero –que gestiona servicios de salud, conocidas como Obras Sociales– y los gobiernos kirchneristas.

- ¿Cuál es el origen de estás coaliciones: la convergencia de intereses o la afinidad ideológica?

La construcción progresiva de las coaliciones distributivas pro bienestar depende de múltiples factores, entre los cuales se subrayan aquellos relacionados al origen y sustento ideológicos de los actores; plataformas reivindicativas; demandas explícitas; repertorios de acción colectiva; recursos disponibles; antecedentes históricos. Los datos recabados me han suministrado información suficiente para ensayar un diagnóstico referido a estos tópicos. En primer lugar, las dos formaciones políticas categorizadas como de izquierda o centroizquierda, esto es las fracciones kirchneristas del Partido Justicialista (PJ) en Argentina y el partido Frente Amplio (FA) en Uruguay, han expresado en sus discursos y programas de gobierno la intención y vocación de diálogo privilegiado con los movimientos sociales contestatarios y declaradamente antineoliberales.

En segundo lugar, en los dos casos analizados, se trata de formaciones políticas cuyos legados históricos ilustran posicionamientos afines a los trabajadores y sus organizaciones. De un lado, el movimiento peronista de corte nacional-popular y del otro, una coalición consolidada como partido predominante en el sistema político con posicionamientos de izquierda desde sus orígenes en la década del setenta. Caben algunas precisiones –particularmente respecto al caso argentino– en virtud de las características propias del peronismo, que encierra en su interior posturas extremadamente contradictorias, que van desde los sectores más conservadores (en alguna etapa de la historia ligados al espectro anticomunista) y corrientes de izquierda anticapitalistas. Sin embargo, a principios del siglo XX y aun sin contar con las mayorías dentro del PJ, el presidente Kirchner (con dilatada trayectoria en su provincia natal), logró concitar la adhesión inmediata y el respaldo de amplios sectores sociales y políticos que depositaron la confianza en su liderazgo. De hecho, podría afirmarse que el kirchnerismo naciendo débil como corriente interna del peronismo, logró afianzarse a lo largo de los tres gobiernos consecutivos,

para finalmente posicionarse como corriente mayoritaria. La evolución del Frente Amplio fue diferente y, aun cuando se reconocen importantes matices en la pluralidad de sus fracciones, mantuvo básicamente y en grandes trazos, un perfil innegablemente de izquierda.

En tercer lugar, los movimientos y actores sociales muy proclives a posiciones progresistas (antineoliberales, clasistas o anticapitalistas), fueron socios de los partidos gobernantes en tanto lograron la consecución de acuerdos globales en torno a sus respectivas demandas históricas. Al considerar las trayectorias de la protesta social a lo largo de los últimos treinta años, es posible afirmar que los movimientos sociales (sindicales, asociativos, territoriales, cooperativos, estudiantiles, feministas), surcaron las zonas de turbulencia y alta conflictividad, en el período de hegemonía neoliberal (década de los noventa) y propiamente durante el ciclo progresista, desplegando un amplio arco de recursos de movilización social, con una retórica, en algunos casos, antisistémica. En función de las proximidades ideológicas y teniendo en cuenta los matices según las arenas del conflicto distributivo, es plausible identificar las cercanías, afinidades y confluencias de los actores sociales (tanto en la interpretación de los fenómenos económicos, sociales y políticos contemporáneos, como en referencia a propuestas e iniciativas tendientes a mejorar las condiciones de vida de sus representados), con los actores políticos devenidos en gobiernos durante todo el período analizado. En consecuencia, el anclaje de las coaliciones distributivas pro bienestar, estuvo asociado a las coincidencias ideológicas (en términos globales y con variaciones según la singularidad de Argentina y Uruguay), así como a la receptividad de las élites de los gobiernos progresistas a las demandas e intereses explicitados por los movimientos sociales.

Cuadro 27. Síntesis comparada de las coaliciones pro bienestar

Arena de política pública	Argentina	Colombia	Uruguay
Asistencia social	Coalición estable y poco robusta con múltiples actores	Ausencia de alianzas entre movimientos sociales, élites políticas de gobierno	Coalición estable y robusta con cuatro actores sociales
Trabajo y seguridad social	Coalición inestable y robusta según los ciclos, con tres actores principales	Ausencia de alianzas. Enfrentamiento entre el movimiento sindical y el gobierno	Coalición estable y robusta con tres actores
Salud	Coalición a término, estable y poco robusta con múltiples actores	Intentos coalicionales, débiles e inestables	Coalición estable, robusta y con múltiples actores sociales

Fuente: Elaboración propia en base a los datos recolectados y sistematizados.

Capítulo II. Cuestiones pendientes

Del estudio específico de las variables se desprenden ciertas regularidades y conexiones de antemano previsibles, aun así, no se despejan todas las interrogantes relativas a los efectos directos en el bienestar que genera la configuración de alianzas distributivas tal y como se plantearon. En otras palabras, si las coaliciones descriptas han resultado ser eficaces para obtener –mediante arreglos entre sus componentes– avances en el campo de los derechos, mejoras de varios indicadores en materia de salud, empleo, pobreza y exclusión, la cuestión es indagar acerca de las interacciones con otras variables significativas, que potencian o frenan sus desempeños. La constitución de coaliciones distributivas ha expresado acuerdos generales y particulares según diferentes coyunturas y momentos en la historia reciente, tanto en Argentina como en Uruguay. Una primera cuestión, esbozada en capítulos anteriores, alude a las condiciones favorables para la emergencia y consolidación de coaliciones más o menos estables –al menos– durante un ciclo de gestión de gobierno. Es decir, ¿cuáles son las condiciones necesarias que hacen viable el florecimiento de alianzas entre actores sociales y políticos? Y, además, ¿bajo qué circunstancias contextuales (sociales, políticas o económicas) en el plano local o regional, se generan aquellas condiciones? El dato incontrastable al analizar los primeros quince años en la región, es que hubo efectivamente un ciclo progresista, esto es, la irrupción de gobiernos de estilos y orientaciones semejantes en la mayoría de las naciones sudamericanas. Explorar las mutuas interacciones e influencias –tanto materiales como simbólicas– entre los procesos políticos domésticos y los procesos regionales habrá de contribuir a verificar las tesis desarrolladas, o bien, suavizar o matizar sus conclusiones.

Por otra parte, las trayectorias singulares en cada nación, cuestionan los alcances de los logros del bienestar de acuerdo a determinadas

coyunturas, particularmente cuando los grados de conflictividad exhibieron diferencias de abordaje frente a la crisis económica internacional del año 2008. O cuando, en Argentina, las decisiones gubernamentales no satisficieron las demandas sectoriales del agro y generaron un clima hostil, al cual se sumaron actores sociales de la propia coalición distributiva.

Examinar con exhaustividad las condiciones que incentivan o desestimulan la configuración de coaliciones pro bienestar, arrojaría más luces en zonas complejas en las que la articulación y conciliación de intereses sectoriales parecieron destinadas al fracaso. El patrón de acumulación capitalista configura una estructura de producción y distribución fuertemente condicionante de las pretensiones redistributivas de signo igualitarista. Asimismo, siendo que la investigación se recostó especialmente en las prácticas sociales y políticas de los movimientos contestatarios, quedó pendiente el análisis más pormenorizado de la estrategia y acciones desplegadas por los poderes fácticos (corporaciones empresariales, *mass media*, organizaciones confesionales o religiosas), que, sin duda, han influido en los procesos recientes en toda la región.

Otro asunto pendiente refiere al sistema de partidos y el juego político en el marco de democracias liberales, más particularmente resulta necesaria una incursión analítica del comportamiento de los partidos que se ubicaron en la oposición durante los gobiernos progresistas. Precisamente, el *framework institucional* parece relevante, toda vez que un régimen sea más o menos presidencialista y el peso del Parlamento se vea más o menos reducido. En Argentina, el kirchnerismo perdió peso después de las elecciones legislativas del año 2013, aun cuando retuvo la mayoría en ambas cámaras junto con las agrupaciones políticas aliadas.

De todos modos, estos resultados exigieron mayores grados de negociación con sus socios, lo que se diferenció de etapas anteriores, aunque el revés del año 2008 a raíz del "voto no positivo" del entonces vicepresidente, impidió concretar la aplicación del sistema móvil de

retenciones a las exportaciones de soja, trigo y maíz. El "control" del Parlamento incide sobremanera en la capacidad de decisión y ejecución de las políticas públicas más controversiales, situación que diferenció el caso de Argentina con el caso uruguayo, en la medida que el gobierno frenteamplista retuvo las mayorías legislativas durante todo el ciclo de su gestión.

En síntesis, considerar las condiciones externas e internas de origen económico o político; las condiciones del sistema de partidos, la participación de los agentes económicos y sociales no necesariamente afines al progresismo, son asuntos pendientes en un análisis más decantado y profundo de la emergencia y trayectoria de las alianzas o coaliciones distributivas pro bienestar.

Capítulo III. Conclusiones preliminares

> Es un hecho histórico que la construcción del Estado de Bienestar ha dependido de la formación de coaliciones políticas. La estructura de las coaliciones de clase es mucho más decisiva que los recursos de poder de cualquier clase por sí misma (Esping-Andersen, 1993: 66).
>
> Las coaliciones de clase en las que se basaban los tres tipos de régimen de Estado del bienestar explican no solo su evolución pasada, sino también sus perspectivas futuras (Esping-Andersen, 1993: 68).

Las referencias al autor subrayan el aspecto central en el que se focalizó la investigación. Por un lado, la relevancia e impacto que tienen las coaliciones sociopolíticas (gobiernos, partidos de izquierda y centroizquierda, movimientos y actores sociales), en la definición de las agendas públicas y la implementación de políticas sociales que redundan en la estructuración de matrices de bienestar más proclives al universalismo, de carácter desmercantilizado y más igualitarias. Por otro, la posibilidad de proyectar en términos prospectivos la viabilidad del mantenimiento –e incluso la profundización– de aquellas matrices de bienestar a partir del análisis de los itinerarios o trayectorias de aquellas coaliciones a lo largo del tiempo. De este modo se explican –en gran medida– las tendencias observadas en la primera década y media del siglo XXI en América Latina y particularmente en los casos seleccionados, con relación a la reconfiguración de las matrices de bienestar. Y específicamente determinado tipo de matriz de bienestar tal como se señala, orientada al universalismo de las prestaciones, bienes y servicios públicos, al desanclaje de los mismos del mercado y la propensión a diseñar e instrumentar medidas de corte más redistributivo con fines de mayor igualdad.

En efecto, tanto en Argentina (durante todo el período hegemonizado por el kirchnerismo) y en Uruguay (durante la primera administración del presidente Vázquez y el gobierno de Mujica), la reorientación de las políticas sociales parece haberse dirigido a responder claramente a la

problemática de la pobreza y del desempleo, con fines de generar protección social sustentable. Simultáneamente, los registros en términos de desigualdad social (medidos por el coeficiente de Gini), podrían estar afirmando una dirección hacia la disminución –aunque discreta– de las brechas sociales correspondientes. La movilización de los principales movimientos y actores sociales en un sentido convergente a los objetivos de los gobiernos de izquierda o centroizquierda y la constitución de alianzas o coaliciones distributivas (más o menos estables), permiten explicar la hipótesis central en algunas de las arenas específicas, y más limitadamente en consideración al conjunto de las políticas sociales.

A tales propósitos el diseño metodológico sustentado en una investigación cualitativa de tipo histórico-comparado habilitó la recolección de la evidencia empírica necesaria, tanto para dar cuenta de las transformaciones de las matrices de bienestar como el soporte que han tenido los gobiernos para su reconfiguración en la dirección antes señalada. En referencia al área de la salud, la hipótesis resulta plausible, sobre todo y muy especialmente en el caso uruguayo y por contraste, el caso colombiano. En Uruguay, las autoridades de gobierno convocaron al conjunto de actores sociales implicados en los procesos de provisión de servicios sanitarios, así como a la institución representativa de los usuarios, a fin de acordar los contenidos del renovado sistema de salud. El resultado del diálogo quedó finalmente consagrado en la configuración del nuevo Sistema Nacional Integrado de Salud, aprobado en el marco del Plan de Equidad por ley n.º 18.211 del 5 de diciembre de 2007.

En cambio, en Colombia la convocatoria al diálogo fue apenas una ilusión fugaz, en virtud del desconocimiento de los componentes sustantivos de la reforma de salud que propusieran los movimientos y actores sociales; resultando una reforma acotada y –en cierto modo– regresiva en versión remercantilizada. La evidencia demuestra la sensible diferencia de resultados entre los países que contaron con una coalición estable y de amplio espectro –Argentina y Uruguay– de aquellos con ausencia de

coaliciones socio políticas. Aun cuando la evolución de varios indicadores sociales marcó tendencias similares –en sus grandes trazos– en el período transcurrido entre 2003 y 2015, es posible afirmar que, proporcionalmente los avances obtenidos en Argentina y Uruguay fueron superiores en magnitud a los de Colombia. Tal y como se ha comportado el mercado de empleo en Colombia, no cabe dudas de que la precariedad y grado de informalidad exhibidos en el período de referencia, redundó en detrimento de la protección de los trabajadores y sus familias. Y, si bien ello tuvo estrecha relación con las estructuras históricas de la economía colombiana, también es cierto que la debilidad del movimiento obrero y la continua afectación de sus capacidades asociativas y recursos de poder, impidieron sobremanera revertir la tendencia en términos de impulsar mayores grados de formalización. Precisamente, la ausencia de coaliciones sociopolíticas resulta una explicación plausible, toda vez que el movimiento sindical fue, no solo desconocido o apartado de las definiciones sustantivas en el campo de las relaciones entre capital y trabajo, sino reprimido, castigado y subordinado a la lógica del capitalismo liberal. Esto es, la inexistencia en los hechos de mecanismos consensuados de regulación laboral, fue dejando una huella profunda en los modos de fijación de aumentos salariales, tipos de contrataciones y dispositivos de protección asociados al empleo.

Por otra parte, tanto en Argentina como en Uruguay, la apuesta estratégica fue en sentido contrario, sustentada en la convicción (ideológica y programática) de las virtudes de la negociación colectiva. Las paritarias por un lado y los Consejos de Salario por otro, fueron las prácticas sistemáticas e ininterrumpidas aplicadas durante el período kirchnerista y los gobiernos frenteamplistas. Los resultados en las dos naciones ilustran mejoras significativas en varios sentidos: la sensible disminución de la informalidad, el incremento de las retribuciones salariales y la mayor cobertura de protección social asociada al empleo. La constatación del fuerte vínculo entre el movimiento sindical y los

gobiernos progresistas impactó en la mejora de las condiciones de los trabajadores y en la incorporación de buena parte de sus demandas a la agenda pública. No obstante, las vicisitudes coyunturales generaron distanciamientos temporales de variada envergadura, empero, sin abandonar la coalición sociopolítica, aunque afectando la consistencia de los acuerdos.

En Argentina fue notoria la división o distanciamiento "por temporadas" entre el gobierno y el movimiento sindical, con la particularidad de una expresión obrera polifónica, diversa y no siempre coherentemente articulada a los mismos fines. Aun cuando a partir del año 2012, los respaldos del movimiento obrero argentino se bifurcaron, quedando algunos sectores integrados a la coalición y otros en cambio resolviendo su retirada, ello no condujo al colapso o a la evaporación de una alianza que finalmente resultó en el realineamiento de una parte del movimiento sindical. En cambio, en Uruguay, siendo que el movimiento sindical se asienta –desde hace varias décadas– en una central única y unitaria, fue mucho más robusta y estable la coalición distributiva –sociopolítica– entre el PIT-CNT y los sucesivos gobiernos de izquierda. La constatación de algunos picos de máxima conflictividad y discrepancia entre el oficialismo de izquierda y el movimiento sindical es atribuible, sobre todo, a razones tácticas, antes que estratégicas. Vale decir, en este sentido, que las diferencias circunstanciales en el caso uruguayo, nunca pusieron en riesgo la integridad de la coalición, más allá de su relativo debilitamiento coyuntural.

La conformación de coaliciones distributivas ha resultado una condición necesaria, aunque no suficiente de mejora del bienestar. Otros vectores que influyen decisivamente en la obtención de mejores indicadores sociales, también han estado presentes durante buena parte del período analizado. La *performance* de las economías, medida por la tasa de crecimiento del PBI, fue uno de los factores que explica la creación de empleo genuino, el descenso sustancial de la pobreza e indigencia y la

disminución de la precariedad laboral, particular y especialmente en Argentina y Uruguay. Ciertamente, el crecimiento con redistribución de la renta depende de decisiones de política, lo que se manifestó en planes, programas y proyectos cuyos objetivos explícitos se focalizaron en la mejora de la calidad de vida de la gran mayoría de la población. Precisamente, en la arena de políticas asistenciales y de protección social, la implementación de los planes sociales en ambos márgenes del Río de la Plata, se tradujo en una expansión de la cobertura, intensidad y profundidad de los dispositivos de protección. En Argentina, la mutación del Plan Familias para la Inclusión Social evidenció la masificación de una prestación emblemática, como lo fue la Asignación Universal Por Hijo, incrustándola –de modo permanente– en el edificio de protección social.

De manera similar, en Uruguay, la finalización del Plan de Emergencia Social derivó en la ampliación de la cobertura a través de un instrumento de larga y legitimada historia, reformulada en un nuevo régimen de asignaciones familiares. Ambos ejemplos son evidencia irrefutable de la tendencia orientada a la desmercantilización y universalización de la protección social. La participación de múltiples organizaciones sociales, de enclave territorial y el involucramiento activo de varios gremios estudiantiles, sindicales y asociaciones de cooperativistas, confluyendo en la instrumentación del Plan de Emergencia Social en Uruguay; o las agrupaciones como Barrios de Pie, FTV, Movimiento Evita en Argentina, facilitando y canalizando la participación ciudadana, son evidencias del fuerte compromiso de los actores sociales en el mantenimiento de una alianza implícita con los gobiernos progresistas. Una vez más debe señalarse que, aquellos movimientos heterogéneos y diversos, fueron portadores de demandas que tramitaron en procesos de negociación con las esferas políticas, sin descuidar o resignar sus respectivas autonomías.

Por otra parte, resulta pertinente retomar la discusión acerca de las concepciones de bienestar atribuibles a partidos o formaciones políticas, sobre todo asociando aquellas a la orientación y ubicación en el espectro

ideológico. Tal y como se plantea el debate, ciertamente todos los partidos políticos asumen un posicionamiento y enfoque particular respecto a qué entender por *bienestar* en consideración a determinados clivajes: alcance de la noción misma, el papel del Estado, la responsabilidad individual o colectiva, el lugar de la solidaridad, los supuestos desde el punto de partida. En suma, el concepto de bienestar es tributario de una determinada cosmovisión de las relaciones sociales y la convivencia en contextos democráticos. Se dirá que, a falta de una única y monopólica concepción del bienestar (en tanto aspiración moralmente aceptada universalmente), todas las ideas o nociones son válidas. No obstante, parece evidente que, aquel *bienestar* puede ser comprendido como un estado superior, finalmente inalcanzable de manera plena, pero buscado por todos. De todos modos, la evidencia empírica ofrece algunas pistas para decantar el grado, profundidad y alcance del bienestar obtenido en Latinoamérica; lo que finalmente refleja el esfuerzo social al que está dispuesta una sociedad, un Estado o un gobierno para alcanzar los niveles de satisfacción de las necesidades de la población. Puesto en otro andarivel, el análisis nos conduce a elucidar los contornos de ese *bienestar* pleno. Y, esta cuestión se relaciona obviamente con los conceptos de justicia, igualdad social, diferencias de clase, niveles o grados de pobreza aceptables, entre otros tópicos.

Por estas razones, la distinción entre derechas e izquierdas, entre tipo y constitución de coaliciones distributivas cobra más sentido y obliga a un análisis más complejo. De suyo, las corrientes progresistas o de izquierda orientan sus proyectos y preferencias hacia la obtención de mayores niveles de igualdad social, mientras que corrientes denominadas conservadoras o de derecha reposan su preferencia en las libertades individuales. Desde luego que, esta esquematización perjudica o inhibe un examen más profundo de los procesos recientes en Latinoamérica, habida cuenta de los buenos resultados sociales alcanzados por un importante número de países. Eludiendo conscientemente la adjetivación de esos

resultados (muy buenos, buenos, regulares), parece evidente la distancia efectiva en términos de alcance e intensidad, profundidad y consistencia de los indicadores de bienestar para el caso de gobiernos de signo progresista o conservador. La configuración de coaliciones distributivas entre actores políticos progresistas y movimientos sociales ha impulsado y sostenido fuertemente las orientaciones de políticas hacia una determinada noción de bienestar, ciertamente más amplia y exigente (maximalista), en contraposición a las orientaciones menos exigentes (minimalistas) de las corrientes o sectores conservadores que alcanzaron una producción deficitaria de *welfare*.

Finalmente, los procesos analizados en el primer decenio y medio del siglo XXI, aportan algunos rasgos del perfil de regímenes de bienestar que fueron consolidándose o transformándose. Aun cuando no ha sido mi foco de atención, parto de dos tipologías aportadas por Martínez (2008) y Filgueira (2006) que combinadas permiten encuadrar los tres casos estudiados según el siguiente esquema.

Cuadro 28. Tipos de régimen de bienestar combinados

	Universalismo estratificado	Dual	Excluyente
Estatal – productivista			
Estatal – proteccionista	Uruguay / Argentina		
Informal – familiarista		Colombia	

Fuente: Elaboración propia en base a combinatoria doble según tipologías de Filgueira (2006) y Martínez (2008).

En síntesis:

- Se ha podido verificar cierta consistencia y correlación entre los datos vinculados a la progresiva desmercantilización y universalidad en las arenas de política pública examinados, y la presencia regular, estable y sostenida de coaliciones distributivas en Argentina y Uruguay. La correlación es significativa en las tres arenas de política pública

(asistencia social, salud, trabajo y seguridad social), aunque con diferentes grados de intensidad y profundidad. Sin embargo, la incorporación de otras variables de significación resultaría en un análisis más completo y asertivo. La incidencia de la variable independiente en contextos de contracción económica, podría aportar pistas en torno a la solidez o fragilidad, estabilidad o inestabilidad de las coaliciones distributivas y su relación con la producción de bienestar. Igualmente, habiendo sido el desempeño de las economías regionales en el período 2003-2015 muy bueno en la mayoría de los países, las trayectorias en el plano del bienestar han sido diferentes y más marcada fue la distancia entre modelos pro mercado y aquellos que tuvieron vocación desmercantilizadora. De hecho, en el caso de Colombia y pese a los recursos fiscales destinados y expresados por un incremento del gasto público social, no se constataron modificaciones significativas en cuanto a transformaciones del régimen de bienestar.

- La convergencia de movimientos sociales y actores políticos (partidos políticos progresistas y élites de gobierno), se ha nutrido de una historia pasada común en clave de confrontación con el proyecto neoliberal en Uruguay y en las distinguibles coincidencias ideológicas y estratégicas entre la izquierda social y la izquierda política. En esta dirección podría sostenerse que la emergencia y consolidación de una coalición multivariada, pero relativamente robusta y consistente, se construyó "desde abajo" (*bottom up*) o, en todo caso, a partir de movimientos de mutuo acercamiento.

- En tanto que, en Argentina, la clave de construcción de la coalición que sostuvo el gobierno progresista durante todo el ciclo, con vaivenes, recambios o alternancia de los actores sociales que la integraron, fue de "arriba hacia abajo" (*top down*). En efecto, el liderazgo de Néstor Kirchner fue altamente estimulante y constituyó un fuerte incentivo para los movimientos sociales. Cabe recordar al respecto, el llamamiento inicial que –de algún modo– podría valorarse como el mojón de arranque,

precisamente a poco de haber asumido la presidencia. No obstante, la volatilidad de la coalición distributiva arriesgó su estabilidad y robustez en oportunidad de los conflictos de alta intensidad (años 2008 y 2012).

- Por su parte y en contraposición, en Colombia y a diferencia de lo registrado en ambas naciones rioplatenses, no hubo siquiera intentos de obtener la adhesión de los movimientos sociales y, cuando los hubo, chocaron con la contradictoria lógica del diálogo y la represión encubierta. Sin embargo, esto fue mucho más plausible en tiempos del gobierno de Uribe y en menor medida durante la última gestión de Santos. De todas maneras, en ningún caso se podría afirmar con absoluta certeza que, al amparo de los partidos políticos en el gobierno, se constituyera una coalición distributiva pro bienestar. Cuestión que distingue a Colombia de las otras dos naciones.

- La ocurrencia de mejoras en algunos indicadores sociales en Colombia, no obstante, se asentó en un muy buen desempeño de su economía, con altas tasas de crecimiento del PBI y la concurrencia de un reformulado Plan Familias en Acción. Sin embargo, la mejora del bienestar fue menor en términos comparativos con la obtenida en Argentina y Uruguay; en otras palabras, el rango de variación de la mejora de los indicadores sociales elegidos es menor al de las naciones rioplatenses. En algún indicador particular, incluso, se retrocedió respecto a los años anteriores, considerando el ciclo casi completo de los tres gobiernos (dos de Uribe y uno de Santos).

- Un examen desde otras perspectivas, incorporando más variables sociales y económicas, podría profundizar los rasgos consolidados en los tres casos e intentar su recategorización bajo la lógica tipológica de los regímenes de bienestar latinoamericanos, identificando de este modo el grado de incidencia de coaliciones distributivas con involucramiento consciente y fuerte participación de los movimientos sociales. La evidencia primaria da cuenta precisamente que, la influencia de los actores sociales en la definición de prioridades, orientaciones y afectación

del gasto, ha sido decisiva en Argentina y Uruguay, siendo escasa o casi nula en Colombia.

- Develar los factores intrínsecos que galvanizaron o erosionaron la estabilidad y robustez de las coaliciones distributivas pro bienestar en Argentina y Uruguay, convoca a sondear en las dimensiones ideológicas, subjetivas, culturales, así como en el devenir de los sistemas de partidos en cada nación. Asuntos como el vínculo entre bienestar y democracia, desigualdad y estabilidad política, en contextos del capitalismo regional, entre otros binomios, siguen siendo claves para asociarlos con los desempeños de coaliciones distributivas.

Posfacio

Las primeras dos décadas del siglo XXI en América Latina han estado signadas por turbulencias políticas, crisis económicas y sociales, convulsiones institucionales, amenazas a las democracias, avances y deterioros del bienestar, empujes y retrocesos en un contexto de creciente expansión del proceso de globalización mundial. Ciertamente, un punto de inflexión insoslayable está hoy determinado por la eclosión de la pandemia declarada por la OMS en marzo de 2020. Las actuales circunstancias económicas y sociales, a consecuencia de la crisis sanitaria, ocultan o desnudan –según el punto de vista del analista– las condiciones estructurales que han contribuido o frenado el pleno desarrollo social en la región. Sin embargo, lo que resulta indiscutible son los impactos por aquella generada, profundizando o agravando las condiciones y calidad de vida de millones de latinoamericanos. Precisamente, el último Panorama Social elaborado por la CEPAL y divulgado en enero de 2021, expone una realidad aún más dramática que la exhibida en las dos décadas transcurridas del presente siglo. Salto al alza de la pobreza y extrema

pobreza, aumento del desempleo y la precariedad laboral, decrecimiento o estancamiento económico.[32]

Si bien el impacto de la pandemia es obviamente global; los grados e intensidades son diversos según se consideren las regiones como subconjuntos planetarios o, incluso a nivel intrarregional. La mitigación de las consecuencias directas se expresa bajo diferentes modalidades, en muchos casos con incrementos sensibles de las transferencias monetarias, en otros casos con reforzamientos de los dispositivos del sistema de la seguridad social, exenciones tributarias o postergación de plazos de pagos, entre tantas medidas. En América Latina, el repertorio de instrumentos para paliar las consecuencias de la crisis fue sistematizado y expuesto en el Panorama Social de la CEPAL en su informe publicado en enero del año 2021. Se desprende del mismo que Uruguay fue el que menos recursos destinó, ubicándolo casi en el último escalón con un porcentaje menor al 1 % del PBI, mientras que Argentina destinó 2,24 % y Colombia 1,16 %. Por otro lado, la devastación provocada por la crisis sanitaria, económica y social –en rigor– aceleró el proceso de deterioro del bienestar en gran parte de la región, sobre todo si se incluyen en el análisis, la deficiente cobertura previsional y el grado superlativo de informalidad de los mercados de empleo. El estallido social en Colombia es un ejemplo de la perdurabilidad de la precariedad laboral y los efectos regresivos de la impronta neoliberal en la producción deficitaria de *welfare*, combinados con la rigidez de la estructura y distribución desigual del ingreso. Los movimientos sociales, perseguidos en su mayoría durante décadas, asumieron la iniciativa de la protesta social sumando en su repertorio de acción colectiva modalidades diversas y originales. Se reportó en el presente estudio la ausencia de una coalición con componentes redistributivos en aquel país. La historia de los veinte años del siglo XXI ha develado la dificultad estructural en la

32 Según el Informe citado, la CEPAL dio cuenta de la aceleración del empobrecimiento en la región, proyectando para fines del 2020 una tasa de pobreza del 33,7 % y 12,5 % de indigencia.

producción de amplios consensos políticos y sociales, tales que habilitaran el abordaje de reformas de carácter progresivo. Antes bien, a excepción de breves períodos, signados por los acuerdos de paz entre el gobierno liderado por Santos y las guerrillas colombianas, las élites hegemónicas no incursionaron en transformaciones de impacto sostenido y dirigido a la disminución de la brecha social. Precisamente la reforma tributaria en su versión más regresiva, fue el detonante del estallido social en marzo de 2021, reflejado en la sucesión de huelgas y acciones callejeras, forzando al repliegue y retiro de la iniciativa por parte del presidente Duque.[33]

En Argentina, el retorno del kirchnerismo en el año 2019, volvió a apoyarse en las principales centrales sindicales (CGT y CTA), así como en las organizaciones territoriales que fueran integrantes activos de la coalición socio política en el primer ciclo 2003-2015. No obstante, el contexto de la pandemia introdujo limitaciones en la revisión de algunas políticas aplicadas durante el mandato de Macri. Igualmente, pueden anotarse algunos avances significativos en la cartera de iniciativas legislativas de fuerte impacto y visibilidad pública, como lo fue la aprobación de la ley de despenalización del aborto (ley n.° 27.610 del 2020). Asimismo, la acelerada gestión de las vacunas contra el COVID-19, la decisión parlamentaria de establecer un impuesto especial (por única vez) a las grandes fortunas, el control y limitación de las exportaciones de carne vacuna, son más ejemplos de una agenda pública flexible y atenta al devenir de los efectos de la pandemia. Sin embargo, recientemente los resultados electorales de medio camino (noviembre 2021),[34] ponen al descubierto el malestar de un importante contingente de la ciudadanía argentina que ha "castigado" con su voto al oficialismo.

[33] La asunción del actual Presidente Gustavo Petro implicó la llegada al gobierno, por vez primera, de la izquierda en agosto del año 2022 iniciando una nueva era en Colombia, no exenta de tensiones políticas y sociales, que, sin embargo, podría augurar cambios significativos en el bienestar de la población y la recomposición de alianzas con los movimientos sociales de arraigo contestatario.

[34] La investigación fue terminada a inicios del año 2023, sin considerar los resultados electorales que dieron la victoria a Milei, lo que abre una zona de incertidumbre en

En Uruguay, tras quince años consecutivos de gobiernos frenteamplistas, se produjo la irrupción de una nueva coalición política, cuyo partido político vertebrador resultó ser el Partido Nacional tras una victoria exigua en noviembre de 2019. Más allá de la configuración peculiar de la alianza conformada entre la primera vuelta y el balotaje, el predominio marcado por la corriente herrerista del Partido Nacional, ha generado las pautas fundamentales en cuanto a orientación de las políticas económicas y sociales. En este caso, la constitución de nuevas coaliciones –más allá del sistema de partidos– respondió a las demandas explicitadas por los sectores productivos de mayor peso en la economía nacional: agroexportadores nucleados en la Asociación Rural del Uruguay (ARU) y en menor medida en la Federación Rural; sectores industriales de mayor porte (Cámara de Industrias) y parte del grupo de las grandes superficies comerciales, además del sector financiero. Inspiradas en las doctrinas ultraliberales, las prioridades fiscales se fueron imponiendo por encima de otras, mientras que la provisión de los satisfactores más básicos descansa, en mayor medida que antes, en las familias y en la comunidad. Dicha tendencia va acompasada con una retracción del Estado en materia de inversión social, disminuyendo en consecuencia, la cobertura, alcance y calidad del bienestar de importantes sectores sociales.

La evidencia acumulada en estas dos décadas del siglo XXI, suministra argumentos suficientes para afirmar la relevancia de coaliciones distributivas sociopolíticas en la producción de políticas públicas orientadas al mayor bienestar de las poblaciones. Dicho de otra manera, el bienestar es una función del grado de influencia de los movimientos y actores sociales en las principales definiciones vinculadas a la generación de respuestas estatales destinadas a mejorar las condiciones y calidad de vida de la ciudadanía. Asimismo, la acción social colectiva logra impactar en la generación de orientaciones pro bienestar a través de –al menos– dos estrategias bien diferenciadas: por un lado, la confrontación directa

función del fundamentalismo libertario que inspira las transformaciones radicales propuestas por el actual gobierno en Argentina.

apelando a un amplio repertorio de movilizaciones y, por otro, la estrategia colaborativa, que, sin descuidar la primera, la antepone en formatos de acuerdos o consensos programáticos con las élites políticas. En cualquier caso, los movimientos sociales exponen sus demandas y reivindicaciones, haciéndolas visibles en la esfera pública, con capacidad negociadora según la apertura y disposición de las élites de gobierno.

Tomando nota de las diferencias –de todo orden– entre los procesos europeos y latinoamericanos, igualmente resalto algunos aspectos sustantivos, en coincidencia con las apreciaciones de Piketty (2020).

> En primer lugar, es preciso subrayar que las coaliciones redistributivas de tipo socialdemócrata que lograron imponerse a mediados del siglo XX tenían una dimensión que no se limitaba al ámbito electoral, institucional y de partidos, sino que era sobre todo intelectual e ideológica. Dicho de otro modo, el combate se llevó a cabo principalmente en el terreno de las ideas (54).

Precisamente, el intento de desentrañar los factores contingentes y esenciales que hicieron posible transformar los sistemas de protección social y más ampliamente las matrices de bienestar en Argentina y en Uruguay, se asocia fuertemente a los esquemas de representación y comprensión de los procesos económicos, sociales y políticos. En otras palabras, la convergencia o coincidencia –*grosso modo*– desde el punto de vista ideológico, de determinados movimientos sociales con determinados actores políticos en la arena pública, explicaría la producción de aquellas transformaciones en el campo del bienestar.

> Esta transformación se apoyó, naturalmente, en las estrategias de movilización puestas en marcha por los partidos socialdemócratas (en sentido amplio), pero, sobre todo, en la participación de amplios sectores de la sociedad (sindicatos, militantes, medios, intelectuales, etc.) y en la transformación de la ideología dominante que, a lo largo de todo el siglo XIX y hasta el comienzo del XX, asumía el dogma casi religioso del mercado, de la desigualdad y de la propiedad (Piketty, 2020: 55).

Dicho de otro modo, la variable del perfil ideológico de los actores políticos y sociales implicados resulta asimismo de relevancia, lo que invita y motiva a futuros estudios de mayor porte que examinen la

evolución de los arreglos y coaliciones en los últimos cincuenta años en la región.

Finalmente, retomando el argumento principal, que el papel y participación –bajo diferentes modalidades y grados– de los movimientos sociales en la definición de las estrategias y prioridades en materia de políticas sociales fueron decisivos en la reconfiguración de la arquitectura de protección social y, subsecuentemente, de la propia matriz de bienestar en la dirección de mayor inclusión social y mejor redistribución de la riqueza, debe subrayarse asimismo, que la investigación aportó elementos y evidencias de las articulaciones que, de un modo u otro, explican la ampliación o extensión de la cobertura de protección social, así como las limitaciones de las alianzas en materia distributiva y de sostenibilidad en el largo plazo. Precisamente, profundizar en los clivajes políticos y sociales, que sustentaron las coaliciones, permitiría analizar los escenarios futuros en el sentido de avanzar en más y mejor bienestar, inclusión y distribución equitativa de la riqueza.

Referencias bibliográficas

Adelantado, J.; Scherer, E. (2008). Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina, *Revista Chilena de Administración Pública*, vol. n.º 11.

Adelantado, J.; Noguera, J. A. (1999). Reflexionando sobre las relaciones entre políticas sociales y estructuras sociales, ponencia presentada en Seminario de Análisis de Políticas Sociales, Universidad Autónoma de Barcelona.

Agudelo, V.; Germán, D. (2012). Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas, *Pap. Polít.* (Colombia), vol. 17, n.° 2, 469-496, julio-diciembre 2012.

Alegre, P. (2007). Matrices sociopolíticas y patrones de reforma en el cono sur: entre la ruta populista y autoritaria. El caso uruguayo en perspectiva comparada, *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, n.° 2, Montevideo.

Alegre, P. (2008.). Democracia y reformas en el Uruguay: un caso de gradualismo perverso. EN: Revista Uruguaya de Ciencia Política, v. 17, pp. 137-158.

Alonso, G.; Di Costa, V. (2011). Cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2010. Ponencia preparada para su presentación en el VI Congreso Argentino de Administración Pública, realizado en la Ciudad de Resistencia, Chaco, el 6, 7 y 8 de julio de 2011.

Alves, G.; Amarante, V.; Salas, G. y Vigorito, A. (2012) La desigualdad del ingreso en Uruguay entre 1986 y 2009. Instituto de Economía. DT 03/12.

Amarante, V.; Vigorito, A. (2012). The expansion of Non-Contributory Transfers in Uruguay in recents years, *Serie Research Brief* n.° 29. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth.

Araque Ortiz, M. (2009). El gobierno de Álvaro Uribe: régimen autoritario en el contexto de la globalización de la seguridad. *Revista Temas*, (3), 21-40, <doi.org/10.15332/rt.v0i3.683>.

Arcidiácono, P.; Gamallo, G. (2009). *La desmercantilización del bienestar. Reflexiones críticas sobre la justiciabilidad de los derechos sociales.* Quito: Programa Andino de Derechos Humanos.

Arditi, Benjamín (2009). Argumentos acerca del giro a la izquierda en América Latina ¿una política posliberal? en *Latin American Research Review,* vol. 43, n.° 3.

Azuero-Zúñiga, F. (2020). El sistema de pensiones en Colombia. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. CEPAL - *Serie Macroeconomía del Desarrollo* n.° 206.

Barba Solano, C. (2005). Paradigmas y Regímenes de Bienestar, *Cuaderno de Ciencias Sociales* 137. Flacso, Costa Rica.

Barba Solano, C. (2010). *La nueva cuestión social en el Mundo y América Latina: más allá de la pobreza en Renglones* n.° 62. Guadalajara.

Barrientos, A. (2012). Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada?, *Revista Nueva Sociedad* n.° 239, mayo-junio, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

Bell, D. (2000). *The End of Ideology. On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties.* Massachusetts: Harvard University Press.

Bergesio, L.; Golovanesky, L. (2013). Informalidad en Argentina. Una aproximación desde el análisis multivariado de datos en los primeros años de la recuperación económica (2003-2006). *Trabajo y Sociedad (21)*,437-457,<www.redalyc.org/articulo.oa?id=387334693027>.

Bentancur, N.; Busquets, J. M. (coord.) (2016). *El decenio progresista. Las Políticas Públicas, de Vázquez a Mujica*. Montevideo: ICP- Fin de Siglo.

Bentancur, N.; Busquets, J. M. (2017). Capacidades estatales y cambio en las políticas públicas: el caso de Uruguay bajo los gobiernos del Frente Amplio (2005-2015), *Sociedade E Cultura 20*(1), <doi.org/10.5216/sec.v20i1.51313>.

Bizberg, I. (coord.) (2016). Variedades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile. *Foro internacional*, vol. 56 n.° 2, Ciudad de México.

Bobbio, N. (*1998). Derecha e izquierda*. Madrid: Taurus.

Bogliaccini, J. A.; Filgueira, F. (2011). Capitalismo en el Cono Sur de América Latina luego del final del Consenso de Washington: ¿notas sin partitura?, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 51, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas.

Borón, A. (2004). Estado, capitalismo y democracia en América Latina. Buenos Aires: Clacso.

Burgos, J. G. (2019). Las organizaciones internacionales y sus recursos de poder. Una propuesta analítica. *Estudios Políticos* n.° 54. Universidad de Antioquía.

Busquets, J. M. (2009). *La seguridad social en el Uruguay: contribuciones a su historia.* Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Política.

Busquets, J. M. (2013). *Uruguay: Diálogo Social y re-reforma jubilatoria en tiempos de crisis y más allá. 2005-2009*. Udelar/FCS/CP. Montevideo: Ed. Abrelabios.

Busquets, J. M. (2016). El decenio progresista, en *Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Fin de Siglo-Instituto de Ciencia Política, Udelar.

Busquets, J. M.; Schenck, M.; Pose, N. (2016). Las variedades de capitalismo: desarrollos teóricos y evidencia empírica en el contexto de los gobiernos progresistas del Cono Sur de América Latina, *Desenvolvimiento em Debate*, v. 4, n.° 2, pp. 11-27.

Brooks, N.; Grist, N.; Brown, K. (2009). Development futures in the context of climate change: Challenging the present and learning from the past. Development Policy Review *27*(6): 741-765.

Camou, M.; Maubrigades, S. (2020). Evolución de salarios por calificación y desigualdad económica en Uruguay, 1918-2009, Documentos de Trabajo [en línea], FCS-PHES; 61. Udelar, FCS-UM, PHES.

Campillo, I.; Sola, J. (2020). La teoría de los recursos de poder: una revisión crítica. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 170: 19-34, <dx.doi.org/10.5477/cis/reis.170.19).

Cantamutto, F. (2013). ¿Giro a la izquierda? Nuevos gobiernos en América Latina. México: Relacso-Flacso.

Cantamutto F. (2017). Fases del kirchnerismo: de la ruptura a la afirmación particularista, *Convergencia,* vol. 24 n.° 74.

Casanova, L.; Jiménez, M.; Jiménez, M. (2015). "Calidad del empleo y cumplimiento del salario mínimo en Argentina", Oficina de País de la OIT para la Argentina, *Serie Documentos de Trabajo* 12. Buenos Aires: OIT.

Cavarozzi, M.; Abal Medina, J. (h.) (comps.) (2003). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Buenos Aires: Homo Sapiens - Konrad Adenauer Stiftung.

Cecchini, S.; Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL, GIZ.

Cecchini, S.: Filgueira, F.; Robles, C. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*. CEPAL.

Chávez Solca, F. D. (2014). Kirchnerismo y movimientos sociales: Algunas reflexiones críticas para pensar la resignificación del Estado. Centro de Estudios para el Cambio Social. *Revista Debates Urgentes*.

Chiara, M.; Crojethovic, M.; Ariovich, A. (2017). *El universalismo en salud en Argentina entre 2003 y 2015: balances y desafíos desde una aproximación macro institucional. Salud Colectiva.* Universidad Nacional de Lanús.

Ciuffolini, M. A.; de la Vega, C. (2009). "Las luchas sociales contra la desigualdad en Córdoba: la potencia de la ciudadanía en los márgenes". *Anuario XII* 2008, 12, 661-681, <vwww.derecho.unc.edu.ar/publicaciones/anuarios-del-cijs-1/anuario-xii/view>.

Ciro Ríos, L. G.; Ospina González, M. (2013). La política social en Colombia: una mirada al Programa Familias en Acción, *Virajes*, vol. 15, n.° 2. Manizales: Universidad de Caldas.

Cohen, G.; Cendali, F. (2014). Cambio estadístico en Latinoamérica, ¿cambio paradigmático de la patria grande*?, Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, 5:148-171.

Collier, R.; Collier, D. (1991). *Shaping the political arena. Critical Junctures, The labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton University Press.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2008). *De la emergencia a la equidad: cuatro años de políticas sociales, Informe*. Montevideo: MIDES, www.mides.gub.uy, acceso 01.09.2012.

Costa, A. M. (2013). Saúde é desenvolvimento en Sader, Emir (org.) *10 anos de governos pos-neoliberais no Brasil.* San Pablo: Boitempo, Flacso.

Cunill Grau, N. (1995). La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* n.° 4. Caracas.

Cunill Grau, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado de la Administración Pública. Santiago de Chile.

Danani, C. (2005). *Las políticas sociales de los '90: los resultados de la individualización y comunitarización de la protección,* <www.riless.org/biblioteca_desarrollo.shtml? cmd [223]=x-223-869072e8c1adfaaeccfcd5b3d343e014>; entrada en 12/02/2008.

Danani, C. (2016). Las políticas públicas del área de desarrollo social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis* n.° 17. Argentina: Friedrich Ebert Stiftung.

Danani, Claudia; Grassi, E. (2008). Ni error, ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional de la Argentina (1993- 2008), en Lindenboim, Javier (comp.), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI.*

Daza Castillo, L. A. (2017). Poder en la política de salud colombiana: la sociedad civil y la reforma a la salud de 2013. *Papel Político, 22*(1), 77-103.

Del Pino, E.; Colino, C. (2006). ¿Cómo y por qué se reforman los Estados de bienestar? Avances y retos teóricos y metodológicos en la agenda de investigación actual en Del Pino, E.; Colino C. (coords.), *Zona Abierta. 114/115. La reforma del Estado de Bienestar.* Madrid: Siglo XXI.

Del Valle, A. (2010). Comparando regímenes de bienestar en América Latina en *European Review of Latin American and Caribbean Studies* n.° 88.

Dion, M. (2010). Workers and Welfare: Comparative Institutional Change in Twentieth Century Mexico, University of Pittsburgh Press.

Draibe, S.; Riesco, M. (2009). El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo. *Documento de Trabajo n.°31*. Madrid: Fundación Carolina.

Echavarría, J. J. (2001). Colombia en la década de los noventa: neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico, *Cuadernos de Economía* V. XX, n.° 34, Bogotá.

Escudé, C. (2007). Kirchner y la cooptación de piqueteros, 2003-2007. *Documentos de Trabajo*. Buenos Aires: Univ. del CEMA.

Esping-Andersen, G. (1987). *State and Market in the Formation of Social Security Regimes. A Political Economy Approach*. European University Institute, Florence. Department of Political and Social Sciences.

Esping-Andersen, G. (1993). *Three Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridge: Polity Press and Princeton, Princeton University Press.

Evans, P. B.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. (eds.) (1985). *Bringing the State Back in, Cambridge, Mass.* Cambridge University Press.

Falappa, F.; Andrenacci, L. (2008). *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Los Polvorines. Buenos Aires: Univ. Nacional de General Sarmiento.

Farías Antognini, A. (2014). Recensión: Jennifer Pribble (2013). Welfare and Party Politics in Latin America: Cambridge University Press, 214 págs., en *Revista de Ciencia Política*/ Volumen 34 / n.° 2.

Kaztman, R. (coord.) (2001). *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Santiago de Chile: OIT, Fundación Ford.

Klijn, Erik-Hans (1995). *Public Administration*, vol. 73, otoño, 437-454.

Ferrera, M. (1996). The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe. *Sage Journals*, <doi.org/10.1177/095892879600600102>.

Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada, en Roberts, Brian (ed.) *Ciudadanía y política sociales.* San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC.

Filgueira, C. (1999). Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructuras de oportunidades. *Documentos de proyectos e investigación*. CEPAL.

Filgueira, F. (2005). *Welfare and democracy in Latin America: The development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states.* Ginebra: Unrisd.

Filgueira, F. (2006). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina, eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada, en Roberts, Brian (ed.), *Ciudadanía y Políticas Sociales.* San José de Costa Rica: Flacso/SSRC.

Filgueira, F. (2013). Los Regímenes de Bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. Montevideo: *Revista Uruguaya en Ciencia Política*. vol. 22.

Filgueira, F. y Papadópulos, J. (1997) Putting Conservatism to good Use? Long Crisis and Vetoed Alternatives in Uruguay, en John Chalmers (eds.), *Rethinking Representation and Participation in Latin America*, Oxford/New York: Oxford University Press.

Filgueira, F. (coord.); Rodríguez, F.; Rafaniello, C.; Lijtenstein, S.; Alegre, P.; (2005). Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado. *PRISMA. Revista Semestral de Ciencias Humanas.* Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.

Filgueira, F.; Alegre, P. (2008). La debilidad estatal en América Latina: entre la captura y el desmantelamiento. *Documento de Trabajo*. Santiago: IPES, Universidad Católica, CLACSO-CROP.

Filgueira, F.; Filgueira, C. (1997). *Taming Market Reform. The politics of social state reform in Uruguay*. South Bend: University of Notre Dame.

Fuentes, G. (2010). El Sistema de Salud Uruguayo en la Post dictadura: Análisis de la reforma del Frente Amplio y las condiciones que la hicieron posible. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 19, n.° 1, pp. 119-142. ISSN 1688-499X.

Gamallo, L. (2012). Entre paros y cacerolazos: apuntes sobre la conflictividad social en la Argentina reciente, en *Anuari del Conflicte Social*. Universitat de Barcelona.

Gamallo, L. (2019). La acción colectiva en Argentina: actores, demandas y formas de lucha desde el retorno democrático. *Perfiles Latinoamericanos*, 28(55), <doi: 10.18504/pl2855-004-2020>.

Gambina, J. C. (2008). *A 7 años de la pueblada del 2001. Algunas reflexiones sobre el movimiento popular argentino*, <www.fisyp.org.ar>.

Gargarella, R. (2014). La izquierda que no es Sobre el concepto de "izquierda", en The Resurgence of the American Left. *Política y gobierno*, vol. XXI, núm. 2.

García Damboronea, R. (1993). *Izquierda y derecha, un esquema que agoniza.* Conferencia Club de Encuentros de Valencia.

Garretón, M. A. (2002). La transformación de la acción colectiva en América Latina, en *Revista de la CEPAL* n.° 76, Santiago de Chile.

Gasparini, L. (2019). La Desigualdad en su Laberinto: Hechos y Perspectivas sobre Desigualdad de Ingresos en América Latina. *Documentos de Trabajo del CEDLAS* n.° 256, Universidad Nacional de La Plata.

Giddens, A. (2011). *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*. Madrid: Cátedra.

Gohn, M. G. (1997). Teoria dos Movimentos Sociais. Paradigmas Clássicos e Contemporâneos. Edições Loyola. São Paulo.

Gough, I.; Woods, G. (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America,* vol. 34. Cambridge: Cambridge University Press.

Grassi, E. (2003). Buenos Aires: Espacio:(2004). Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Haggard, S y Kaufman, R. (2008). *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, ISBN: 9780691135960.

Huber, E. (1998). *Capitalist Development and Democracy in South America*. Kellogg Institute.

Huber, J., Pribble, E. y Stephens J. D. (2009) Politics, Policies, and Poverty in Latin America. *Comparative Politics*, vol. 41, n.° 4.

Huber, E.; Stephens, J. D. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. University of Chicago Press.

Huber, E., Mustillo, T., Stephens, J. (2008). Politics and Social Spending in Latin America. Cambridge, Mass. *The Journal of Politics*, 70, 420-436, <doi.org/10.1017/S0022381608080407>.

Huber, E.; Stephens, J. D. (2012). *Democracy and the Left Social Policy and Inequality in Latin America*. The University Chicago Press.

Ibarra, L. (2011). Más y mejores conflictos en Uruguay. Políticas de gobierno y autonomía de los trabajadores, *Revista Enfoques* 15, pp. 139-149.

Jorcin, G.; Arbulo, V.; Pagano, J. P.; Rak, G.; Rivas, L. (2012). *El camino hacia la cobertura universal en Uruguay. Evaluación y revisión del financiamiento del Sistema de Salud uruguayo*. Montevideo: OPS/OMS/DIGESNIS/DES.

Klijn, E.; Koppenjan, J.; Termeer, K. (1995). Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks. *Public Administration*, vol. 73, Issue 3.

Korpi, W. (1983). *The Democratic Class Struggle*. Routledge Library Editions: The Labour Movement.

Korpi, W., Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries. *American Sociological Review, 63*(5), 661–689. Cross Ref Google Scholar.

Kriesi, H.; Koopmans, R.; Duyvendak, J. W.; Giugni, M. (1995). *New Social Movements in Western Europe: A Comparative Analysis.* University of Minnesota Press.

Lanzaro, J. (1986). Sindicatos y sistema político. Relaciones corporativas en el Uruguay 1940-1985. Montevideo: Fundación de la Cultura Universitaria.

Lanzaro, J. (2000). El Frente Amplio: un partido de coalición entre la lógica de oposición y la lógica de gobierno, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* n.° 12. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.

Levitsky, S.; Kenneth R. (eds.) (2011). *The Resurgence of the Latin American Left.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

López Leyva, M. A. (2012). Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas, en *Región y Sociedad*, vol. XXIV, núm. 55, septiembre-diciembre. Hermosillo: El Colegio de Sonora.

Lipset, S. M.; Rokkan, S. (1967). Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction. In S. M. Lipset & S. Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press.

Lo Vuolo, R.; Barbeito, A.; Pautassi, L.; Rodríguez, C. (1999). *La pobreza... de la política contra la pobreza.* CIEPP, Centro-Interdisciplinario. Buenos Aires: Miño-y-Dávila-SRL.

McAdam, D.; McCarthy, J. D.; Zald, M. N. (1999). *Movimientos sociales, perspectivas comparadas oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Istmo.

McCarthy, J. D.; Zald, M. N. (1973). *The Trend of Social Movements in America: Professionalization and Resource Mobilization*. Morristown: General Learning Press.

Madariaga, A. (2018). Variedades de capitalismo y sus contribuciones al estudio del desarrollo en América Latina. *Política y gobierno*, vol. XXV, n.° 2.

Martínez, J. (2008). *Regímenes de bienestar en América Latina: ¿cuáles y cómo son?* San José de Costa Rica: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, Cealci, Fundación Carolina.

Mesa-Lago, C. (1985). *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*. Santiago de Chile: ONU.

Midaglia, C. (2009). Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las

últimas tres décadas, en *Barba, Carlos Retos para la integración social de los pobres en América Latina.* Buenos Aires: Clacso.

Milanesi, A.; Mirza, Ch. A.; Zeballos, C. (2018). La construcción de la protección social en Uruguay: desafíos y horizontes. *Revista Mercosur de Políticas Sociales*. Asunción: ISM.

Mira González, C. M. (2013). La crisis del Estado Social en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, *Revista Ratio Juris*, vol. 8, n.° 17.

Mirza, Ch. A.; Bango, J.; Lorenzelli, M. (2010). *¿Es posible un nuevo Estado de bienestar en América Latina?: la reconfiguración de las matrices de bienestar en el Mercosur.* Madrid: Cealci, Fundación Carolina.

Mirza, Ch. A. (2014*). (Re) Construcción de las matrices de bienestar en América Latina. Los dilemas de las izquierdas latinoamericanas.* Buenos Aires: Clacso.

Mirza, Ch. A. (2018). Coaliciones pro bienestar en el Mercosur (2000-2015): Aproximaciones Analíticas en Argentina y Uruguay, *Revista Mercosur de políticas sociales (ISM),* vol. 2.

Moreira, C. (2006). Sistemas de partidos, alternancia política e ideología en el Cono Sur, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15, 31-56.

Moreno, L. (2001). La "vía media" española del modelo de bienestar mediterráneo. *Papers* 63/64.

Narbondo, P. (2014). *Estado neoliberal, Estado desarrollista y Estado de bienestar universalista. Definiciones conceptuales y aplicación a una caracterización preliminar de algunas de las reformas del Estado y del sector público de los gobiernos del Frente Amplio*. Buenos Aires: Clacso.

Natalucci, A. (2008): La discusión sobre la autonomía o heteronomía de las organizaciones sociales. La experiencia del Movimiento de Barrios de Pie (Argentina, 2002-2007), mimeo, Buenos Aires.

O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy, en *Journal of Democracy,* vol. 5, n.° 1.

Offe, K. (1982). *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Ed. Sistema.

Offe, K. (1990). *Contradicciones en el estado de bienestar*. Madrid: Alianza.

Olson, M. (1992). *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*. México: Ed. Limusa.

Oreggioni, I. (2015). El camino hacia la cobertura universal en Uruguay: cambios en el financiamiento del sistema de salud uruguayo, en Fernández Galeano, Miguel, Levcovitz, Eduardo, Olesker, Daniel (coord.) *Economía, Política y Economía Política para el Acceso y la Cobertura Universal de Salud en Uruguay*. Montevideo: Udelar, OPS, OMS.

Osorio, M. C. (2012). *Primer mandato presidencial de Uribe Vélez. Personalismo y carisma.* Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito: Corporación Editora Nacional.

Padrón, A.; Wachendorfer, A. (2017). Uruguay: caminos hacia la construcción de poder sindical. *Nueva Sociedad Especial Sindicatos en Transformación*, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

Palier, B. (2001). Beyond Retrenchment, Center for European Studies, *Working Paper* Series 77.

Payo Esper, M. (2013). Ensayos sobre movimiento obrero y peronismo (Juan Carlos Torre), en *Archivos de historia del movimiento obrero y la izquierda*, n.° 3. Crítica de libros. Buenos Aires.

Pardo, D. (2020). *Por qué en Colombia casi no hay sindicatos (y qué tiene que ver eso con los asesinatos de líderes sociales),* en BBC News, 25 de noviembre www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55060513.

Pérez G.; Natalucci, A. (2010). La matriz movimientista de acción colectiva en Argentina: la experiencia del espacio militante kirchnerista. *América Latina Hoy*, vol. 54 (2010): Argentina: la transformación de los consensos políticos.

Petras, J. (2008). Social Movements and Alliance-Building in Latin America, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 35, núm. 3.

Pierson, Paul (2001). *Big, Slow, and… Invisible: Macro-Social Processes in the Study of Comparative Politics*. Revised Version of a Paper Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association.

Piketty, T. (2020). *Capital e Ideología*. Buenos Aires: Paidós.

Polanyi, K. (1944). The Great Transformation. Beacon Press, Boston, Massachusetts, 315 pp., ISBN 0-8070-5679-0.

Polanyi Lewitt, K. (2016). De La gran transformación a la gran financiarización. *Ola Financiera 9*(24).

Prada, E. (2003). La protesta en el campo colombiano. De la lucha por la tierra a la defensa de los derechos humanos (1990-2003). *OSAL* 11.

Pribble, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. University of Richmond.

Quezada, F. (2006). *No hay izquierdas ni derechas, solo empoderados y desempoderados.* Centro Interuniversitario de Estudios Latinoamericanos y caribeños (Cielac). Universidad de Managua.

Quiroga, H. (2010). La república desolada. Los cambios políticos en la Argentina (2001-2009). Buenos Aires: Edhasa.

Reich, R. (2007). Supercapitalism: The Transformation of Business, Democracy, and Everyday Life.

Repetto, F. (2010). Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos, ponencia inédita en el Congreso de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política. Montevideo.

Repetto, F.; Alonso, G. (2004). *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL, División de Desarrollo Social.

Repetto, F.; Andrenacci, L. (2006). Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas de reconstrucción de la política social argentina. En Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Los Polvorines: Prometeo, pp. 289- 337.

Retamozo, M. (2011). Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina. Polis, *Revista Latinoamericana*, vol. 10, n.° 28, pp. 243-279.

Retamozo, M.; Di Bastiano, R. (2017). Los movimientos sociales en Argentina. Ciclos de movilización durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner 2003-2015. *Cuadernos del CENDES 34*(95), 117-153.

Ríos Navarro, L. (2010). *Las libertades sindicales durante el gobierno de Uribe*. Medellín: Clacso.

Rudra, N. (2008). Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries. Cambridge University Press, <doi.org/10.1017/CBO9780511491870>.

Salerno, A. (2017). *La cara social de la nueva derecha argentina. Perfiles políticos y atributos de gestión socio-asistencial del PRO y de Cambiemos en la Nación, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires (2007-2019),* Sociología (Doctorado), Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales - Universidad Nacional de San Martín.

Salvia, A.; Poy, S.; Vera, J. (2016). La política social y sus efectos sobre la pobreza durante distintas etapas macroeconómicas. Argentina, 1992-2012, *Revista Desarrollo y Sociedad* n.° 76.

Sánchez-Ancochea, D.; Martínez, J. (2014). Should Policy Aim at Having All People on the Same Boat? The Definition, Relevance and Challenges of Universalism in Latin America, *Working Paper*, n.° 70. DesiguALdades.net.

Sánchez-Ancochea, D.; Martínez, J. (2015). *La incorporación social en Centroamérica: trayectorias, obstáculos y oportunidades*. CEPAL.

Sartori, G. (1998). *¿Qué queda de la derecha y de la izquierda?,* conferencia pronunciada en la SAAP el 20 de octubre de 1998 <www.saap.org.ar/esp/docs-revista/boletin/1998/pr-sartori.pdf>, acceso 01.09.2012.

Segura-Ubiergo, A. (2007). The Political Economy of the Welfare State in Latin America. *Globalization, Democracy, and Development*. Cambridge University Press.

Senatore, L., Yaffé, J. (2005). Los sindicatos uruguayos ante el primer gobierno de izquierda. *OSAL* 91.

Shuttemberg, M. (2011). Los movimientos sociales "nacional populares" en la etapa kirchnerista: una revisión crítica de la bibliografía sobre el período, *Intersticios Revista Sociológica de Pensamiento crítico 6*(2011): 191-207.

Sidicaro, R. (2011). El partido peronista y los gobiernos kirchneristas, *Nueva Sociedad*, n.° 234, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

Setaro, M. (2014). Transformaciones en la Gobernanza de un Estado Social Centenario: Estructura y Funcionamiento del Sistema Nacional Integrado de Salud de Uruguay, *Revista de Ciencia Política* [en línea] vol. 23, n.° 1, pp. 143-165. ISSN 1688-499X.

Skocpol, T. (1979). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge University Press.

Skocpol, T. (1995). Why I am a Historical Institutionalist. *Polity 28* (1):103-06.

Soto Iguarán, C. (2016). Lucha contra la pobreza y extensión de la cobertura social en Colombia, *Opera*, 18, pp. 35-59, <dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.04>.

Stefanoni, P. (2012). Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate, *Nueva Sociedad* n.° 239. Caracas.

Svampa, M. (2010). Movimientos Sociales, matrices socio-políticos y nuevos escenarios en América Latina, *Working Papers* 01/2010. One World Perspectives. Kassel.

Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires: Biblos.

Tagina, M. L. y Varetto, C. (2013). Argentina: del apogeo electoral a la inminencia de la crisis sucesoria, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 33, núm. 1. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Tarrow, S. (1998). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics.* Cambridge University Press.

Tassara, C.; Ibarra, A.; Vargas Faulbaum, F. (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Eurosocial.

Traversa, F. (2010). *Izquierda, Clases Medias y Bienestar en América Latina.* Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación Científica. Facultad de Ciencias Sociales.

Tilly, Ch. (2001). Mechanisms in Political Processes, *Annual Review of Political Science* 4, 21-41.

Titmus, R. (1958). *Essays on the Welfare State*. Unwin University Books London: George Allen and Unwin.

Tókman, V. E. (2007). Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina. *Serie Políticas Sociales*. CEPAL.

Torres-Tovar, M. (2014). Colombia: lucha social contra la mercantilización de la salud, en González Guzmán, R.; Barria, S.; Sengupta*, La lucha por el derecho a la salud en América Latina.* El Salvador: Asociación Latinoamericana de Medicina Social.

Touraine, A. (1987). *Actores sociales y sistemas políticos*. Santiago de Chile: Prealc.

Touraine, A. (2006). Entre Bachelet y Morales ¿existe una izquierda en América Latina?, en *Nueva Sociedad* n.° 205. Caracas.

Traversa, F. (2010). *Izquierda, Clases Medias y Bienestar en América Latina.* Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación Científica. Facultad de Ciencias Sociales.

Trujillo, L. y Retamoso, M. (2017). Economía política de la desigualdad en Argentina (2003-2015). Instituciones laborales y protección social. *Temas debates* [en línea] n.° 33. Rosario.

Uggla, F. (2008). A Turn to the Left or to the Centre? *Stockholm Review of Latin American Studies*, Issue n.° 3.

Valentín Lemas, T. A. (2015). *Sindicalismo en Uruguay, en el marco de los gobiernos de Tabaré Vázquez y José Mujica. Estudio de caso: AEBU-SUTEL*. Trabajo monográfico. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

Vargas Velázquez, A. (2011). El sistema político colombiano al inicio del gobierno de Santos, *Nueva Sociedad* n.° 231.

Vázquez, H. (2017). *La Política Laboral y el Modelo Sindical de Uribe y el Centro Democrático*. ENS.

Vigorito, A. Burdín, G.; Ferrando, M.; Manacorda, M.; Vernengo, A. (2009). *Informe final de la evaluación de impacto del PANES.* Instituto de Economía, Udelar.

Vilas, C. M. (2017). Política, Estado y clases en el kirchnerismo: una interpretación, *Revista Económica* 305. Buenos Aires.

Vinocur, P.; Halperin, L. (2004). Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. *Serie Políticas Sociales* 85.

Wainer, A. G. (2018). Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015), *Revista Mexicana de Sociología,* vol. 80, n.° 2.

Wallerstein, I. (1979). *El moderno sistema mundial*, tomo I. México: Siglo XXI Editores.

Wallerstein, I. (2007). *Universalismo europeo. El discurso del poder.* Traducción de Josefina Anaya. Madrid: Siglo XXI, 123 pp.

Yaffé, J.; Senatore, L. (2005). *Los sindicatos uruguayos ante el primer gobierno de izquierda.* Buenos Aires: CLACSO.

Zúñiga Romero, M. (2012). El declive del sindicalismo en Colombia y sus consecuencias frente al conflicto colectivo. *Revista de Derecho*, 189-213, www.redalyc.org/articulo.oa?id=85123909008. Consulta: 3 de enero de 2024.

Otras fuentes consultadas

Arnson, C.; Jara, J.; Escobar, N. (comps.) (2009). *Pobreza, desigualdad y la nueva izquierda en América Latina*. Washington DC: Woodrow Wilson Center.

Calderón Vázquez, F. J. (2011). *Las políticas públicas en la encrucijada: políticas sociales y competitividad sistémica*. <www.biblioteca.universia.net> acceso 01.09.2012.

Canavire-Bacarreza, G.; Mariscal, M. (2010). *Políticas macroeconómicas, choques externos y protección social en Bolivia, informe final de investigación*. La Paz: UDAPE.

Carnes, M.; Mares, E. (2014). Coalitional realignment and the adoption of non-contributory social insurance programmes in Latin America, *Socio-Economic Review, 12*(4), 695-722. <doi.org/10.1093/ser/mwt024>.

D'Elía, Y. (2002). Cambiando la orientación de las políticas públicas hacia el impacto en la calidad de vida desde una perspectiva de derechos y equidad en ILDIS/Fundación Friedrich Ebert: *Informe social*, n.° 7.

Gentili, P.; Andrade Oliveira, D. (2013). A procura de igualdade: dez anos de política educacional no Brasil, en Sader, E. (org.) *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil.* San Pablo: Boitempo, Flacso.

Hernani-Limarino, W.; Villegas, M.; Yáñez, E. (2011). Unemployment in *Bolivia: Risks and Labor Market Policies.* Washington DC: IADB, Working Paper Series, n.° IDB-WP-271.

Iglesias Vázquez, M. (2011). Uruguay. Cronología del conflicto social 2010, en *OSAL* n.° 29. Buenos Aires: Clacso.

Jaccoud, L. (2009). Proteção social no Brasil: debates e desafios, en *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.* Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco.

Laclau, E. (2006). La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana, en *Nueva Sociedad* n.° 205. Caracas.

Ledo García, C. (2011). Precarización laboral, pobreza y políticas de vivienda en Bolivia, en *Políticas de Empleo y Vivienda en Sudamérica.* Buenos Aires: Clacso.

Leher, R. (coord.) (2011). Brasil. Cronología del conflicto social, en *OSAL* n.° 29. Buenos Aires: Clacso.

Leher, R.; Coutinho da Trindade, A.; Botelho Lima, J. A.; y Costa, R. (2010). Os rumos das lutas sociais no período 2000-2010, en *OSAL* n.° 28. Buenos Aires: Clacso.

Mallo, S.; Moreira, C. (2004). *La larga espera: itinerarios de las izquierdas en Argentina, Brasil y Uruguay*. Montevideo: Banda Oriental.

Manacorda, M.; Edward, M.; Vigorito, A. (2011). Government Transfers and Political Support, en *American Economic Journal: Applied Economics,* vol. 3 n.° 3.

Mesa-Lago, C. M.; Witte, L. (1992). Regímenes pensionales en el Cono Sur y la región andina, en *Nueva Sociedad* n.° 122. Caracas.

Mokrani Chávez, D.; Uriona Crespo, P. (2010). Bolivia. Cronología anual mínima del conflicto social, en *OSAL* n.° 29. Buenos Aires: Clacso.

Mokrani Chávez, D.; Uriona Crespo, P.; Chávez León, P. (2010). Una década de movimientos sociales en Bolivia, en OSAL n.° 28. Buenos Aires: Clacso.

Morales, N. (2010). *La política social en Bolivia. Un análisis de los programas sociales (2006-2008).* Notas Técnicas, IDB-TN-139. Washington: BID.

Mussi, C. (2004). *Protección social en Brasil*. Brasilia: CEPAL. <www.eclac.org/ilpes> acceso 01.09.2012.

Ortiz, R.; Schorr, M. (2008). Continuidades y rupturas en las políticas aplicadas por los gobiernos de 'izquierda' en América Latina, en *Nueva Sociedad* n.° 217. Caracas.

Paz Arauco, V. (coord.) (2011). Los cambios detrás del cambio. Desigualdades y movilidad social en Bolivia, en *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano.* La Paz: PNUD.

Ramos Morales, L. L. (2012). Método comparado: precisiones y características. *Revista de Ciencia Política* n.° 16. "Teoría Política e Historia". <www.revcienciapolitica.com.ar>.

Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación, CTA, Clacso.

Schwartzman, S.; Cox, C. (2009). *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*. Santiago de Chile: Cieplan, UQBAR Editores.

Sposati, A. (2009). Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes, en *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.* Brasília: MDS, Unesco.

Tassara, C. (2015). Políticas públicas de protección social y lucha contra la pobreza en Colombia: logros y desafíos, *Papel Político, 20*(2), 233-351. <Dx.doi.org/10.11144/ Javeriana.papo20-2. ppps>.

Velasco, T. A.; Valencia, C. (2012). Pobreza, desigualdad y redistribución, en *Bolivia: aproximación inicial a la incidencia de las transferencias e impuestos.* La Paz: ARU, Fundación Konrad Adenauer.

Viaña, J. (2012). Estado plurinacional y nueva fase del proceso boliviano, en Ouviña, Hernán *et al., El Estado en América Latina: continuidades y rupturas.* Santiago de Chile: Clacso.

Wanderley, F. (2009). Bolivia entre el cambio y la inercia. Empleo y bienestar en los últimos veinte años, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128, n.° 3.

Documentos consultados

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento - Cippec, Argentina.

Cepalstat (2019, 2020, 2021). Base estadística consultada.

CEPAL-Unicef (2005). Informe, Medición multidimensional de la pobreza infantil. Una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos. Ernesto Espíndola, Guillermo Sunkel, Andrea Murden, Vivian Milosavljevic.

Cetrángolo y Grushka (2020). Serie Macroeconomía del Desarrollo, 208, CEPAL.

Comisión Económica para América Latina - CEPAL (2010). Distribución del ingreso de las personas por deciles, según área geográfica en Cepalstat, Base de Datos.

Frente Amplio (2003, 2005). Documentos programáticos <www.frenteamplio.uy>.

Fundación del Latinobarómetro (2023). Informe: La recesión democrática de América Latina, <www.latinobarometro.org>.

Instituto Nacional de Estadísticas - INE, Empleo Informal en el Uruguay, 2006, <www.ine.gub.uy>.

Ministerio de Desarrollo Social, Argentina, 2018 y CIPPEC, 2012.

Ministerio de Desarrollo Social, MDS (Argentina).

Observatorio Social CEPAL, 2019.

Observatorio Social MIDES, 2019, <www.mides.gub.uy>.

Organización Internacional de Trabajo - OIT, (2015). Informe sobre el trabajo en el mundo 2014. El desarrollo a través del empleo, <www.ilo.org>.

PIT-CNT - Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (2005). Proclama del 1.° de Mayo, <www.chasque.net/vecinet/pitcnt>.

Plan Federal de Salud (2004). Bases del Plan Federal de Salud 2004-2007. Presidencia de la Nación, Ministerio de Salud de la Nación. Consejo Federal de Salud.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2005, 2008), <www.presidencia.gub.uy>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2010). Informe sobre Desarrollo Humano 2010: América Latina y el Caribe, <undp.org.es>, acceso 01.09.2012.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2011). Informe Nacional de Desarrollo Humano. La Paz.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas - UDAPE (2007, 2010, 2012), <www.gob.bo>, acceso 10.02.2013.

Vecinet, <www.chasque.net>.

Prensa

Diario Clarín, 18 de mayo de 2003.

En Perspectiva, entrevista a la ministra de Educación y Cultura, 25 de agosto de 2015, <www.enperspectiva.uy>.

Revista Contexto (2017). Colombia, <revistas.ugca.edu.co>.

Revista Nueva Sociedad, n.° 267, 2017, "El fantasma del populismo", <www.nuso.org>.

Semanario Voces, 2017.

ANEXOS (piezas de evidencia)

ANEXO I

LAS PROPUESTAS DEL FRENTE AMPLIO

El gobierno del cambio: la transición responsable (2005)

URUGUAY SOCIAL

1. El gobierno progresista articulará un sistema de medidas de diverso tipo y alcances que apunten a:

1- Atender la emergencia social mediante acciones de asistencia y promoción

2- Atacar las causas de la pobreza estructural

1. La primera medida que adoptará un gobierno progresista será
2. el Plan Nacional para la Emergencia Social, acotado en el tiempo y objetivos precisos para:

1- Garantizar un nivel básico de alimentación al conjunto de la población que hoy no lo alcanza.

2- Brindar cobertura asistencial integral a través de un sistema de atención de salud básico a sectores actualmente excluidos del mismo.

3- Dar respuesta efectiva y de emergencia a las personas en situación de indigencia (aprox. 100.000)

4- Contener y reducir la pobreza en los sectores más vulnerables.

5- Reincorporar al sistema educativo a los alumnos que lo han abandonado.

3. Contenidos del Plan de Emergencia:

1- Plan Alimentario

2- Plan Nacional de atención a la salud a través de un genuino primer nivel en el marco de una estrategia de atención primaria en salud.

3- Concretar la extensión del beneficio de Asignaciones Familiares

4- Fortalecimiento de escuelas y liceos que funcionan en contextos sociales de pobreza y exclusión social

5- Aplicación del subsidio directo con contraprestaciones laborales para hogares con ingresos monetarios inferiores a la línea de pobreza oficial

6- Progresiva instrumentación de la Renta Básica de Integración

4. En línea con el Plan Nacional para Emergencia Social el gobierno progresista instrumentara también el Plan de Emergencia de Empleo y Salarios ya enunciado en el "Uruguay productivo"

5. Siendo la educación el eje de nuestra estrategia de integración social promoveremos diversas iniciativas en la materia:

1- Nuevo marco jurídico que apunte a la configuración de un sistema nacional de educación

2- Aumento de recursos destinados a la educación

3- Medidas que democraticen el acceso y permanencia en el sistema educativo

6. Avanzar en la universalización de la educación inicial (especialmente en contexto desfavorecidos)

7. Extender escuelas de tiempo completo con el objetivo, a largo plazo, de establecer este sistema como matriz de enseñanza primaria

8. Universalizar el acceso y egreso del Ciclo Básico de Educación Secundaria

9. Extender y fortalecer la red de protección social de la educación primaria y secundaria (alimentación, transporte, salud)

10. Potenciar la educación técnico profesional y tecnológica en consonancia con la estrategia nacional de desarrollo productivo.

11. Avanzar hacia los siguientes objetivos de mediano plazo:

1- mínimo de 15 años de educación formal obligatoria

2- que por lo menos el 50 % de los egresados de educación media accedan a un sistema articulado de educación terciaria

12. Impulsaremos estrategias que garanticen la calidad social de la enseñanza, procurando un mejoramiento sustantivo en los resultados educativos, especialmente en los sectores más desfavorecidos.
13. En el marco de la autonomía promoveremos una gestión democrática de la enseñanza:
1- democrática en la selección de sus autoridades
2- democrática en su gestión
3- democrática en la relación docente/alumno
4- democrática en términos de relacionamiento con la sociedad
14. Avanzaremos en la construcción de un Sistema Nacional de Salud que abarque también un Seguro Nacional de Salud.
15. Reasumiremos para el Estado uruguayo su imprescindible e insustituible papel en la articulación y ejecución de políticas sociales.
16. Devolveremos a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto su cometido original (art. 230 de la Constitución)
17. Asignaremos a los municipios un papel fundamental en la articulación de políticas sociales
18. La financiación de estas políticas implicará, en primer lugar, optimizar recursos ya disponibles.
19. Promoveremos también la optimización de los diversos programas sociales que se ejecutan con fondos aportados por organismos internacionales.

ENCUENTRO CON EMPRESARIOS

1. Generar un ambiente propicio para la actividad empresarial que beneficie al empresariado pero que también beneficie a la sociedad.
2. La programación macroeconómica tendrá como objetivo específico asegurar la consistencia de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal entre sí y con respecto a los objetivos de crecimiento económico y mejora en la equidad de la distribución del ingreso.
3. En materia de política monetaria otorgaremos previsibilidad al valor de la moneda.

En consecuencia, con ello, avanzaremos decididamente en la desdolarización de la economía

4. En materia fiscal operaremos tanto sobre la estructura de los ingresos como de los gastos del sector público.

La política fiscal estará orientada por la obtención de una trayectoria de equilibrio a largo plazo.

No habrá aumento de la presión fiscal, sino redistribución de la misma según criterios de racionalidad, equidad y eficiencia.

5. El principal instrumento sobre el que operará la política fiscal será el Presupuesto Nacional Quinquenal.

6. Régimen cambiario con mercado de libre acceso y tipo de cambio flexible.

7. Coordinación macroeconómica a nivel Mercosur

8. Estabilidad macroeconómica al servicio del crecimiento y la equidad.

9. Transformaciones a nivel del estado que:

1- Gestionen con mayor eficiencia posible las actividades esenciales del Estado.

2- Disminuyan al mínimo posible la presión fiscal sobre la producción y el consumo.

3- Estimulen políticas sectoriales de promoción que se inserten en la estrategia global de país productivo.

4- Fomenten inversión pública graduando el uso de recursos propios y créditos externos e incorporando al sector privado como concesionario en determinadas condiciones.

5- Den mayor transparencia y eficiencia al sistema de compras del Estado.

6- Racionalicen trámites, acciones y controles

7- Disminuyan las elevadas tarifas de servicios públicos

10. Promoveremos un diseño institucional adecuado para lograr un funcionamiento más eficiente de los mercados.

11. Impulsaremos políticas públicas orientadas a mejorar la tasa de expansión de largo plazo de la economía.

12. Promoveremos políticas de especialización y complementariedad productiva en el marco de una fuerte apuesta a la integración regional.
13. Promoveremos un compromiso ciudadano por el desarrollo productivo sostenible que involucre al Estado, sistema político, los agentes económicos, los trabajadores y otras organizaciones representativas de la sociedad civil.

URUGUAY PRODUCTIVO

1. Proponemos un proyecto de desarrollo productivo que conjugue especialización y calidad.
2. Dentro de la integralidad mencionada anteriormente reconocemos la principalidad de determinados espacios o sectores de producción (complejo agroindustrial, producción terciaria, tecnología de la información, industria de contenidos, industria de la construcción, industrias culturales y turísticas)
3. Promoveremos un proceso dinámico de inversiones que permitan sustentar un adecuado equilibrio entre crecimiento y distribución del ingreso
4. El Uruguay productivo no es solo el de los grandes emprendimientos. Es también -y fundamentalmente un proyecto que ha de integrar las pequeñas y medianas empresas y al movimiento cooperativo.
5. Revalorizaremos y reestructuraremos los recursos y servicios ya existentes, así como aquellos que necesariamente habrá que incorporar para mejorar la competitividad, vincular las zonas productivas con las de comercio y consumo, preservar el medioambiente y mejorar la calidad de vida de la gente.
6. En el marco de la Constitución y la ley promoveremos la adecuación de la estructura del Estado y la Administración Pública para que estas sean más funcionales a la estrategia del desarrollo productivo y sostenible.
7. Asimismo, promoveremos las coordinaciones y articulaciones necesarias entre las diversas secretarías de Estado y demás dependencias más directamente involucradas en el área de la producción.

8. Crearemos el Consejo Nacional de Economía previsto en el art. 206 de la Constitución de la República.

9. Promoveremos un compromiso ciudadano por el desarrollo productivo sostenible

10. Instrumentaremos el fondo para financiar programas de desarrollo en el interior del país y políticas de descentralización.

11. Desarrollaremos un proceso de inversiones dinámico y equilibrado en sus criterios, mecanismos y contraprestaciones.

12. En materia de accesibilidad al crédito impulsaremos mecanismos que superen los obstáculos que hoy la dificultan

13. En lo que hace al endeudamiento privado, buscaremos mecanismos que amplíen la capacidad de pago de los deudores y que asignen un tratamiento favorable a quienes demuestren voluntad de pago (a partir de un estudio caso a caso) Ningún uruguayo, ninguna uruguaya que se haya endeudado trabajando y quiera pagar lo que debe, perderá lo suyo.

14. Impulsaremos un Plan de Emergencia de Empleo y Salarios que integre medidas tales como:

1. Programas de empleo transitorio
2. Programas de opción productiva e inclusión social
3. Programas de obra pública
4. Rebaja de aportes patronales a la seguridad social
5. Programa de subsidios a la creación de empleo
   sustentable, de calidad e ingresos adecuados
6. Programa de recuperación de unidades productivas en dificultades
7. Programa de apoyos tributarios a las microempresas
8. Programas de jubilación anticipada

15. Promoveremos una Ley de Negociación Colectiva que establezca el marco institucional adecuado para el desarrollo de relaciones laborales.

16. Pondremos en práctica un auténtico Sistema Nacional de Innovación.

17. Con referencia al sector agropecuario y agroindustrial resaltamos iniciativas para:

1. Dar un nuevo impulso a las políticas de colonización

2. Fortalecer cadenas agroindustriales

3. Optimizar mecanismos de fondos de financiamiento de la actividad lechera y arrocera, así como implementar fondos similares en otros sectores.

4. Revitalizar la Junta Nacional de la Granja con recursos materiales y humanos necesarios para cumplir su cometido

5. Estimular empresas asociativas a nivel granjero

6. Promover la industria pesquera

7. Modificar la actual legislación que permite la creación de sociedades anónimas con acciones al portador para la posesión de tierras productivas.

18. En lo que hace al sector industrial:

1. Definición de política de promoción en materia de calidad de la producción exportable uruguaya.

2. Instrumentación de un seguimiento sistemático de las evoluciones de los distintos mercados de interés para el país (inteligencia de mercados)

3. Instalar Foros de Competitividad que den soporte a la actividad de toda la cadena sectorial.

4. Defensa del principio de reciprocidad en las condiciones de acceso a los mercados

5. Participación del sector privado en los procesos de negociación comercial, instaurando en los mismos la práctica de consulta y asesoramiento en tiempo real.

19. Iniciativas específicas para la reactivación del sector de la construcción tales como:

1. Actualizar el Registro Nacional de Empresas de Obras Públicas.

2. Contemplar las características particulares de este sector en el TOCAF.

3. Facilitar la aceptación de pagos en las empresas estatales, DGI y BPS, con deudas que el propio Estado tenga con el privado.

4. Crear una categoría especial dentro del laudo para facilitar el ingreso de jóvenes al mercado laboral.
5. Revitalizar la Comisión Tripartita de la Construcción.

20. En materia de promoción turística se impulsarán medidas diferenciales por segmentos turísticos tales como turismo social, turismo de congresos y ferias, turismo asociado a proyectos productivos y culturales, turismo de alta temporada, etc. Extenderemos la positiva experiencia de la Corporación Turística de Montevideo a todo el país, profundizando la cooperación pública/privado. Además, coordinaremos políticas impositivas para viabilizar la devolución del IVA a las compras de los turistas

21. Ampliaremos la oferta energética, desarrollando fuentes alternativas a las tradicionales y consolidando y ampliando acuerdos regionales.

URUGUAY INNOVADOR

1. Un diseño institucional favorable a la innovación que comprenda:
    1. Políticas proactivas y de coordinación entre las instituciones públicas y privadas en el marco de un Sistema Nacional de Innovación que integre a sectores de la producción, a los portadores del conocimiento moderno y a otros múltiples actores locales.
    2. La articulación entre todos los ministerios, entes autónomos, Servicios descentralizados y gobiernos departamentales y que además establezca una vinculación jerarquizada entre los sistemas político, económico, productivo, educativo y científico tecnológico del país.
    3. La articulación entre lo público, lo privado, la academia, el estado y la sociedad
    4. Programas de apoyo y fomento a distintas ramas del conocimiento
    5. Que respete la autonomía universitaria y de los organismos de la educación.

2. Plan Estratégico de Innovación sustentado en la creación de conocimiento tecnológico y científico pertinente a nuestra realidad productiva y que preste especial atención, entre otras áreas y sectores:

1. Al desarrollo de los complejos agroindustriales (cárnico, lácteo, arrocero, granjero, forestal, pesquero)
2. A las políticas vinculadas al uso y preservación de los recursos naturales disponibles en el país.
3. A las modificaciones en la matriz energética
4. Al impulso de las tecnologías de la información y la comunicación
5. A la salud
6. A la dinamización de las industrias manufactureras y de la construcción.
7. Al desarrollo armónico y sustentable del complejo turístico

3. Impulso a la enseñanza en todos sus niveles y a la investigación científica y tecnológica, así como el estímulo a la vinculación estrecha de los ámbitos en los que la investigación se realiza con las demandas de la sociedad en general y del sector productivo en particular., la investigación y la innovación.

Convocaremos a ANEP y a la Universidad de la República para coordinar esfuerzos en la creación de una oferta de enseñanza pública terciaria de dos o tres años de duración y que ofrezca a los jóvenes la oportunidad de una formación breve y calificada que permita su inserción laboral pero que al mismo tiempo los habilite a continuar estudiando en el nivel universitario

4. Fomento a la inversión empresarial dirigida a la innovación como también a la creación y desarrollo de PYMES que apuesten a la producción innovadora, Estimularemos la investigación y su vinculación con las demandas y carencias de la sociedad mediante el desarrollo de programas de fomento y promoción de las distintas ramas del conocimiento sobre la base, fundamentalmente, de fondos concursables.

5. En materia de apoyo a la innovación instrumentaremos un conjunto de medidas que van desde el uso de los instrumentos tributarios, crediticios, de capital y los subsidios a la investigación para el desarrollo en el sector privado, hasta la recalificación del servicio exterior, pasando por:

1. Desburocratización de trámites y procedimientos estatales

2. Adecuación de la política de compras del Estado

3. Fortalecimiento de política de certificaciones

4. Promoción de instrumentos de articulación y sinergias entre los centros de investigación científico/tecnológica y las empresas privadas y sociales en el marco de procesos dinámicos de innovación.

6. Fortaleceremos los recursos públicos asignados a ciencia tecnología e innovación mediante mecanismos tales como:

1. Incremento de asignaciones presupuestales

2. Fondos sectoriales

3. Royalties, proventos y honorarios que obtengan los organismos e instituciones que actuarán en el ya mencionado Sistema Nacional de Innovación

4. Fondos de crédito externo y de cooperación internacional y regional

7. Asimismo, promoveremos y facilitaremos la inversión nacional y extranjera en investigación y desarrollo que contribuya al desarrollo tecnológico. En particular fomentar el capital de riesgo aplicado a nuevas tecnologías.

8. En términos de mediano plazo proponemos como meta alcanzar el 1 % del PBI nacional (inversión pública y privada) en investigación y desarrollo

9. Diseñaremos e instrumentaremos criterios y mecanismos transparentes y eficientes para la selección, financiamiento y evaluación de los proyectos de ciencia, tecnología e innovación.

URUGUAY DEMOCRÁTICO

1. Al iniciar y culminar su gestión, el gobierno progresista promoverá auditorías independientes del Poder Ejecutivo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

2. Ajustaremos y aplicaremos el régimen de incompatibilidades para los cargos de gobierno, directores de Entres Autónomos, empresas públicas y miembros de los órganos de control del Estado con el fin de evitar conflictos de intereses en el desempeño de los mismos.

3. Devolveremos al Tribunal de Cuentas la jerarquía que le asigna la Constitución del República actualizando su integración, fortaleciendo su autonomía asignándole mayores recursos materiales y calificando a su personal.
4. Fortaleceremos los sistemas de auditora interna en los organismos del Estado y su articulación con el Tribunal de Cuentas.
5. Promoveremos la racionalización y simplificación de trámites y procedimientos administrativos del Estado
6. El gobierno progresista defenderá y estimulará la democratización de los medios de comunicación, tanto públicos como privados.
7. Ampliaremos el campo de reconocimiento de los derechos políticos, civiles y sociales de todas y todos los uruguayos cualquiera sea su lugar de residencia.
8. Profundizaremos los llamados derechos humanos de segunda generación, promoviendo el acceso de la población a las prestaciones estatales que hacen a la calidad digna de la vida.
9. Trabajaremos por una justicia independiente del poder político, de calidad, moderna, confiable, conectada con la sociedad.
10. En materia de seguridad pública, el gobierno progresista implementará las reformas necesarias para lograr una definición precisa de las responsabilidades institucionales, así como altos niveles de calificación profesional en el instituto Policial.
11. En línea con lo anterior, promoveremos una nueva Ley Orgánica Policial que modernice al Instituto, reafirme su condición auxiliar de la justicia y dignifique la carrera funcional en términos de ingreso, formación, ascensos y remuneración.
12. El gobierno progresista fomentará las vas participación y control ciudadano.
13. Impulsaremos un Plan Estratégico de Fomento de la Participación Ciudadana en colaboración con la sociedad civil.

14. Promoveremos una Ley Básica de Participación Institucional que sistematice la normativa dispersa profundizando el reconocimiento del derecho a la participación de las organizaciones sociales.
15. Impulsaremos la creación de Consejo Ciudadano de Seguimiento de los Compromisos de Gobierno.
16. Promoveremos una auténtica descentralización a partir de instrumentos ya existentes tales como:

1. Unidad de desarrollo Municipal y Comisión Sectorial de Descentralización (actualmente confinadas en la OPP)
2. Fondo de Descentralización (previsto en art. 298 de la Constitución)

17. Jerarquizaremos al parlamento como ámbito de debates, acuerdo y control; fortaleceremos su calificación técnica; trabajaremos para alcanzar su adecuado equilibrio con otros poderes del estado y para abrirlo más a la sociedad.
18. Promoveremos una ley sobre financiamiento de los partidos políticos
19. Como se anunciará anteriormente, crearemos el Consejo Nacional de Economía y promoveremos un Compromiso Ciudadano por el Desarrollo Productivo Sostenible.

URUGUAY INTEGRADO

1. El gobierno progresista instrumentará una política exterior independiente, de Estado y basada en valores y principios (paz, soberanía, no alineamiento, no intervención, multilateralismo, respeto al derecho internacional)
2. Trabajaremos incansablemente para fortalecer la relación del Uruguay con sus vecinos.
3. La primera misión oficial presidencial al exterior será a Argentina, Brasil y Paraguay.
4. Impulsaremos una política de fuerte apoyo y compromiso con el Mercosur como sistema de integración y plataforma de inserción de la región en el mundo.

5. Promoveremos una reforma institucional integral del Mercosur que implique el fortalecimiento de ámbitos que unen a sus integrantes y cimentan una práctica y un derecho común para la región.

6. Trabajaremos en otros aspectos que hacen a la integración regional. Entre ellos:

1. Complementación productiva.
2. Instrumentos financieros comunes
3. Complementación física y de comunicaciones
4. Integración energética
5. Ejecución de planes de desarrollo conjunto
6. Complementación científica y tecnológica
7. Complementación cultural
8. Complementación en derechos laborales y seguridad social
9. Articulación en materia de defensa

7. Estamos dispuestos a trabajar desde ya en este inexcusable relanzamiento del Mercosur. Más aun teniendo en cuenta la inminente Cumbre Presidencial del Mercosur (Diciembre/2004) y la Presidencia pro tempore que Uruguay ejercerá del mismo durante el segundo semestre de 2005.

8. Recalificaremos las relaciones con los Estados asociados al Mercosur.

9. Promoveremos la ampliación del mismo y su interacción con otros procesos de integración en marcha en Latinoamérica.

10. El gobierno progresista optimizará las relaciones del Uruguay con todas las naciones latinoamericanas (incluida Cuba).

11. Promoveremos un nuevo impulso a la OEA y a las Cumbres Iberoamericanas.

12. Proponemos un firme compromiso de la Cumbre Iberoamericana con la Iniciativa contra el hambre y la pobreza que impulsan Brasil, Chile, Francia, España con el apoyo de ONU

13. En materia de comercio internacional, promoveremos la presencia de Uruguay en todas aquellas instancias bilaterales, regionales o

multilaterales de concertación y negociación que sean necesarias para conseguir nuestros objetivos/país.

14. Comprometemos nuestros esfuerzos para que la Ronda de Doha sea una auténtica Ronda del Desarrollo.

15. Promoveremos iniciativas que promuevan la cooperación sur/sur con África y Asia.

16. Instrumentaremos una política de relacionamiento con los organismos financieros internacionales que conjugue el cumplimiento de las obligaciones contraídas y el derecho al desarrollo de la sociedad uruguaya en su conjunto.

17. Priorizaremos a las Naciones unidas como ámbito de afirmación de la vigencia del derecho internacional y del multilateralismo. Apoyaremos las iniciativas que apunten a democratizar su funcionamiento y hacer más eficaces sus resoluciones.

18. Sin desconocer la importancia de la lucha contra el terrorismo, comprometemos esfuerzos para que la Agenda del Desarrollo mantenga su preeminencia frente a la Agenda de la Seguridad.

19. Apoyaremos las iniciativas internacionales tendientes a afirmar la vigencia y defensa de los Derechos Humanos.

20. Promoveremos y cooperaremos con la Corte Penal Internacional.

21. Recuperaremos la tradición de la política exterior del Uruguay en la defensa y promoción de los derechos de los trabajadores y los sistemas de previsión social.

22. Desarrollaremos una firme política internacional de desarrollo sostenible. En ese marco, defenderemos la protección de los recursos naturales del país, especialmente aquellos que tienen valor estratégico y económico.

23. Respetaremos los tratados y convenciones internacionales que contienen avances en equidad de género.

24. Promoveremos la adecuación del servicio exterior a los grandes objetivos nacionales

25. instrumentaremos políticas para que nuestros compatriotas residentes en el exterior se sientan parte del Uruguay.

URUGUAY CULTURAL

1. Fomentaremos el diálogo de la cultura en tanto creación artística con la educación, la ciencia y la comunicación.
2. Promoveremos un debate de ideas sobre la cultura en sí; sobre los fundamentos, la sustancia y los objetivos de las políticas culturales a diseñar e impulsar.
3. Convocaremos a una Asamblea Permanente de la Cultura como ámbito consultivo, honorario y representativo de todos los sectores involucrados en la materia para diseñar e instrumentar juntos auténticas políticas de Estado para que la cultura sea sinónimo de dignidad democrática, convivencia, encuentro intergeneracional y crecimiento colectivo.
4. Impulsaremos políticas culturales según criterios de:
    1. Integralidad
    2. Pluralidad
    3. Dinamismo
    4. Respeto a las especificidades
    5. Descentralización
5. El gobierno progresista gestionará la multiculturalidad en clave de integración regional e inserción planetaria.
6. En un gobierno progresista el Estado reasumirá sus responsabilidades como promotor, articulador y actor cultural
    1. Generando condiciones para el trabajo artístico
    2. Atendiendo los niveles de ocupación y retribución de los trabajadores de la cultura
    3. Atesorando e incrementando el patrimonio artístico y cultural de la nación.
7. Gestionaremos las diversas expresiones de la cultura uruguaya en clave de integración regional en el entendido de que no habrá Mercosur hasta que se concrete el encuentro cultural entre los mercosureños.

8. Recuperaremos para el Uruguay el archivo personal de Juan Carlos Onetti, cuya donación ya nos ha sido prometida por su esposa.
Octubre de 2004.

ANEXO II Manifiesto Democrático

MANIFIESTO DEMOCRÁTICO 100 puntos Álvaro Uribe Vélez LA COLOMBIA QUE QUIERO

1. Sueño con una Colombia con predominio de una clase media democrática, tolerante, solidaria y respetuosa con el medio ambiente. Sueño con una Colombia en la que todos podamos vivir en paz, resolver nuestras diferencias pacífica y creativamente, gozar en familia de nuestras carreteras, paisajes y ríos. Sentir con ilusión que nuestra Patria nos pertenece y que debemos cumplir seriamente nuestras obligaciones con ella. Una Colombia con autoridad legítima y cero poderes para los violentos. Sueño con un País democrático en lo político y en lo económico. Con oportunidades para todos. Con un País de propietarios, con una revolución de impulso a la micro, pequeña y mediana empresa. Sueño con un Estado al servicio del pueblo y no para provecho de la corrupción y la politiquería. Hoy el Estado es permisivo con la corrupción, gigante en politiquería y avaro con lo social. HACIA UN ESTADO COMUNITARIO. Nuestro Estado Comunitario dedicará sus recursos a erradicar la miseria, a construir equidad social y dar seguridad. Habrá más participación ciudadana en la definición de las tareas públicas, en su ejecución y vigilancia. La participación ciudadana garantiza que los recursos lleguen a la gente y no se enreden en la politiquería. El Estado burocrático y politiquero ha engañado al pueblo con un discurso social que no ha cumplido porque los recursos se han ido en clientelismo y corrupción. El modelo Neoliberal abandona lo social a la suerte del mercado, con lo cual aumentan la miseria la

injusticia social. La Presidencia será austera para dar ejemplo. Gastará menos en burocracia para invertir más, por ejemplo, en pequeña empresa. Menos Congreso, menos consulados y embajadas. Menos contralorías, menos vehículos oficiales. A cambio más educación, más salud, más empleo productivo. El 7 de agosto, a las 5 p.m., si con la ayuda de Dios y el apoyo del pueblo colombiano llego a la Presidencia de Colombia, presentaré el "Referendo contra la Corrupción y la Politiquería", que incluirá la reducción del Congreso, la eliminación de los auxilios parlamentarios y de sus privilegios en pensiones y salarios. El municipio es al ciudadano lo que la familia es al ser humano. El municipio es el primer encuentro del ciudadano con el Estado. Defenderemos los municipios, pero se tendrán que ayudar con austeridad y buena administración. Municipios vecinos, que en lugar de tener cada uno su respectiva unidad de asistencia agrícola se pueda agrupar disponer de una sola a través de un convenio con empresas solidarias de profesionales y tecnólogos. Debe haber personerías comunes para grupos de pequeños municipios o ser sustituidas por la Procuraduría Nacional. Explorar todas las posibilidades de asociación. Los departamentos no cofinancian hoy a los municipios ni lideran sus proyectos. Alcaldes y concejales pasan viajando a las oficinas del gobierno central. Necesitamos

2. Recuperar la fortaleza del nivel intermedio de gobierno. La Constitución debe autorizar regiones autónomas que surjan de la fusión de departamentos con mecanismos que mantengan su identidad cultural. Que las regiones no sean simples entes territoriales con nuevos costos. Tres departamentos que se unan, de manera voluntaria y por iniciativa propia, podrán tener una sola gobernación, una sola asamblea. Ahorrarán, dispondrán de más recursos para lo social. La Nación debe desmontar las duplicidades delegar más funciones y competencias en las regiones. Por ejemplo, Caminos Vecinales no debe existir en el nivel central. Estudiaremos diferentes modalidades de alianzas entre departamentos, que ahorren costos para dedicar más recursos a la

inversión social. Por ejemplo, que fusionen entidades operativas: departamentos vecinos podrían tener una sola Secretaría de Obras Públicas. Las asambleas tienen que ser más austeras, pero no se deben suprimir salvo cuando sean sustituidas por parlamentos regionales. Se justifican por la representación de las subregiones de cada departamento y el control político. Los diputados no deben tener sueldo sino honorarios y seguridad social. Una Contraloría Nacional pequeña y técnica, con auditorías externas, debe remplazar a las contralorías departamentales y municipales. El ahorro se debe destinara educación, salud y más inversión social. Integraremos una comisión que recomiende la opción departamental y regional más conveniente para profundizar la descentralización. La reforma se hará. La Nación ha seguido creciendo su burocracia a pesar de la descentralización. Hay que desmontarla porque de lo contrario se marchita la descentralización. Necesitamos crear la cultura de buena administración de lo público. Las empresas estatales son las empresas privadas más importantes porque pertenecen a toda la comunidad. Es un delito de lesa comunidad hacer fiesta con lo estatal. Para salvar al Seguro Social, al Sena, al Bienestar Familiar, al Sisen y la educación pública, cero politiquerías. Cuando los politiqueros se sienten amenazados salen con el cuento de que las van a privatizar REFORMA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA. LUCHA CONTRA POLITIQUERÍA. No podemos seguir con un Congreso que cuesta $600.000 millones al año cuando para vivienda social solo hay $150.000 millones. El número de congresistas debe reducirse de 266 a 150. Sin privilegios pensionales, ni salarios exorbitantes. Un congresista español devenga $7 millones, uno colombiano gana el doble. Que haya audiencias públicas para los reclamos regionales, pero no auxilios parlamentarios que corrompen la política. Si los eliminamos, con cada $10 millones de ahorro, podemos financiar una pequeña empresa y crear 2 puestos de trabajo. Necesitamos un Congreso Visible. Que la gente conozca por nombre propio a los congresistas. Que sepa a qué hora entran y a qué hora

salen, qué proyectos presentan, qué debates impulsan. Soy partidario de una sola Cámara que integre al Congreso con la ciudadanía, titular de la democracia participativa. Que, para crear una ley, entre debate y debate, haya más intervención ciudadana. Muchos de mis compañeros comparten toda la reforma, pero quieren las dos cámaras. La circunscripción nacional debe reducirse a lo necesario para la representación de las minorías. Como se aplica en la actualidad, ha dejado regiones sin representación y

3. en muchos casos la única relación entre el congresista y los electores se da cada cuatro años cuando se entrega un dinero y se recogen unos votos. Buscaremos acuerdos para puntos de la reforma política relacionados con los partidos y las elecciones, con el buen cuidado de que por eliminar la dispersión no se afecten los derechos de las minorías. El pluralismo se tornó en dispersión y anarquía por los auxilios, los sueldos, el clientelismo y los privilegios pensionales. Impulsaremos una carrera administrativa especial en la Registradora, la Procuraduría y la Fiscalía. Que predomine el concurso de méritos para ingresar, pero que el titular disponga de poder discrecional para desvincular funcionarios por razones de desempeño. LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN. El padre de familia que da mal ejemplo, esparce la autoridad sobre sus hijos en un desierto estéril. Para controlar a los violentos, el Estado tiene que dar ejemplo, derrotar la politiquería y la corrupción. De una vez tenemos que derrotar la corrupción. Inicialmente propusimos ocho medidas y ya tenemos muchas más. Eliminar el beneficio de casa por cárcel para los corruptos. Que los corruptos no puedan regresar al Estado por nombramiento, elección o contrato. Que todo contrato tenga veeduría comunitaria, como ocurrió en mi época de Director de Aerocivil durante la construcción de los aeropuertos de Barranquilla y Medellín. Audiencias públicas para la adjudicación de contratos, como hice en Antioquia con las licitaciones. Publicidad y cruce de precios para las compras oficiales. Reforma a la licitación, para que haya subasta pública entre proponentes que

cumplan con los requisitos financieros y técnicos, y publicar el repliego antes de su aprobación definitiva. Que las regalías se contraten a través de entidades transparentes, sin ánimo de lucro. Cátedra de Transparencia en escuelas, colegios y hogares. La carrera administrativa debe contar con concursos transparentes realizados por entidades imparciales. Eliminación de trámites innecesarios SEGURIDAD DEMOCRÁTICA. Colombia sin guerrilla y sin paramilitares. La autoridad legítima del Estado protege a los ciudadanos y disuade a los violentos. Es la garantía de la seguridad ciudadana durante el conflicto y después de alcanzar la paz. La seguridad será democrática. Para proteger a todos, al trabajador, al empresario, al campesino, al sindicalista, al periodista, al maestro, frente a cualquier agresor. Enalteceré la profesión de soldado y policía. Que la comunidad los valore y respete. Que ellos se esmeren por merecer respeto y admiración. Que reciban formación técnica y su esfuerzo sea premiado con becas de estudio y altas calificaciones. Con más policías y soldados nuestra fuerza pública sufrirá menos bajas, será más respetada y el pueblo vivirá más tranquilo. Eliminaremos el servicio militar obligatorio cuando hayamos completado 100.000 soldados profesionales. Este se ha prestado para discriminar a trabajadores y campesinos y no es indicado para enfrentar curtidos grupos violentos. Habrá la alternativa de la docencia obligatoria. Todos los jóvenes recibirán entrenamiento militar como los profesionales de la reserva y serán colaboradores permanentes de la fuerza pública. Cuando digo todos es porque se acabará la discriminación.

4. El Presidente dirigirá el orden público como corresponde en una sociedad democrática en la cual la fuerza pública respeta a los gobernantes de elección popular. En la Gobernación de Antioquia fui el primer policía del Departamento. En la Presidencia seré el primer soldado de la Nación, dedicado día y noche a recuperar la tranquilidad de todos los colombianos. Al final de esa Gobernación el secuestro había descendido en 60 %, las carreteras eran transitables y el

homicidio había bajado 20 %. Los empresarios pudieron volver a trabajar en Urabá, regresó la tranquilidad para los trabajadores y cesaron las masacres. Un país sin droga. Apoyar y mejorar el Plan Colombia. Que incluya interceptación aérea para que no salgan aviones con coca y regresen con armas. Pediré la extensión del Plan para evitar el terrorismo, el secuestro, las masacres, las tomas de municipios. Necesitamos nuevas formas de cooperación internacional contra la violencia: que Naciones Unidas envíe una misión humanitaria a uno de nuestros municipios en donde la ciudadanía sufre de represalias guerrilleras por la resistencia civil a nuevos intentos de toma. Que esa misión humanitaria para proteger a la comunidad tenga el apoyo desoldados colombianos avalados por Naciones Unidas para disuadir a los agresores. Este tipo de soluciones son jurídicas, pero no convencionales. Un conflicto de la magnitud del nuestro necesita de soluciones atípicas. Demandamos la cooperación internacional porque este conflicto se financia con el narcotráfico, negocio criminal internacional, y se apoya en armas fabricadas afuera. La comunidad democrática internacional no puede ser indiferente al sufrimiento del pueblo colombiano. Proyectos de sustitución de cultivos ilícitos que sean sostenibles. Un acuerdo con 50.000 familias campesinas, cocaleras y ama poleras, para que erradiquen la droga, cuiden la recuperación del bosque y reciban una remuneración de $5 millones familia por año. Oralidad en la justicia penal para agilizarla con transparencia. Acuerdos con consultorios jurídicos para descongestionar despachos. Necesitamos un estatuto antiterrorista que facilite la detención, la captura, el allanamiento. A diferencia de mis años de estudiante, hoy violencia política y terrorismo son idénticos. Cualquier acto de violencia por razones políticas o ideológicas es terrorismo. También es terrorismo la defensa violenta del orden estatal. Agravar penas para delitos como el robo de vehículos o porte ilegal de armas. Más severidad con el menor delincuente de alta peligrosidad. Impulso al arbitramento y a la justicia de conciliación en lo civil, comercial,

administrativo y de familia, para acelerar y descongestionar. Ensayar cárceles privadas. El Estado pagará por interno. Las cárceles deben formaren principios y en un oficio técnico. Como Gobernador de Antioquia instalé una fábrica de gaviones en la cárcel de Bellavista. Exención tributaria para los empresarios que produzcan en las cárceles. Eliminar el Consejo Superior de la Judicatura. Es muy costoso: $ 60.000 millones. Con ese dinero podemos financiar 10.000 viviendas sociales por año. Que la autonomía de la justicia la administren las altas cortes con apoyo del Ministerio. Todos apoyaremos a la fuerza pública, básicamente con información. Empezaremos con un millón de ciudadanos. Sin paramilitarismo. Con frentes locales de seguridad en los barrios y el comercio. Redes de vigilantes en carreteras y campos. Todos coordinados por la fuerza pública que, con esta ayuda, será más eficaz y totalmente transparente. Un millón de buenos ciudadanos, amantes de la tranquilidad promotores de la convivencia. Concertar con transportadores y taxistas para vincularlos a la seguridad de calles y

5. carreteras. Cada carretera tendrá un coronel del Ejército o de la Policía responsable de su seguridad. El lunes será el "Día de la Recompensa" que pagará el Gobierno a los ciudadanos que en la semana anterior hubieran ayudado a la fuerza pública a evitar un acto terrorista y capturar al responsable. A liberar un secuestrado y capturar al secuestrador. Se respetará la reserva de identidad y se exigirá visto bueno de las autoridades competentes. Enseñar negociación de conflictos. Que sirva para evitar la violencia entra familiar. Que los cónyuges aprendan a discutir entre ellos con respeto, a corregir con cariño a sus hijos para que estos, más tarde, en la escuela y el trabajo, sepan que todo conflicto se puede negociar pacíficamente EN BUSCA DE LA PAZ. Soy amigo del diálogo con los violentos, pero no para que crezcan sino para hacerla paz. Pediré mediación internacional para buscar el diálogo con los grupos violentos, siempre que empiece con abandono del terrorismo y cese de hostilidades. Para el desarme y la desmovilización puede haber todo el plazo que se requiera. Urgencia

para el cese de hostilidades, paciencia para los acuerdos finales. Toda la generosidad en la reinserción. Garantías efectivas para el ejercicio político de quienes provengan de los grupos armados; que hagan política sin armas y sin que los asesinen. Que no se repita la experiencia de la Unión Patriótica donde confluyeron dos errores: primero, combinarla política con los fusiles, cuando los argumentos son las únicas armas válidas de la lucha democrática; y, segundo, la falta de mayor determinación por parte del Estado para proteger a los militantes políticos. La agenda temática de la democracia no se debe negociar bajo la presión de los fusiles, pero a quienes los portan se debe ofrecer condiciones para que los abandonen y hagan valer sus ideas en los escenarios de la democracia. CONFIANZA, ERRADICACIÓN DE LA MISERIA Y JUSTICIA SOCIAL. Recuperar la confianza inversionista en Colombia con orden público, buen manejo macroeconómico, claridad y estabilidad en las reglas de juego. Controlaremos el lavado de activos para que el dólar barato no siga arruinando nuestra producción. Con el fondo de garantías, estímulos tributarios, premios al pago puntual, créditos asociativos y préstamos a través de fundaciones. Habrá una tasa de interés más razonable. Si una exención tributaria se elimina antes de tiempo, que el Estado indemnice a los afectados para que haya confianza inversionista. Sin corrupción ni politiquería los recursos tienen que alcanzar para erradicar la miseria y construir justicia social. Apoyar a la mujer cabeza de familia pobre con carné prioritario para el Sisben, cupos escolares para sus hijos, subsidio de vivienda social, ingreso al programa de microempresas. Organizar en cooperativas a 82.000 madres comunitarias para dar almuerzo y refrigerio a un millón 400 mil niños. Hoy lo reciben 900.000. Así ampliaremos la cobertura, mejoraremos la productividad de los hogares comunitarios, podremos aumentar el monto de la beca a las madres y vincularlas al subsidio familiar. Propongo siete herramientas para construir justicia social: revolución educativa, ampliación y mejoramiento de la seguridad social, impulso a la economía solidaria,

6. manejo social del campo, manejo social de los servicios públicos, desarrollo de la pequeña empresa para que haya nuevos actores de la economía que eviten la concentración de la riqueza, y calidad de vida urbana, porque de lo contrario, aún con estudio, los ciudadanos no tendrán motivación para vivir en nuestro medio. LA REVOLUCIÓN EDUCATIVA. El País necesita una Revolución Educativa que avance hacia la cobertura universal, la buena calidad y acceso democrático. Una educación crítica, científica, ética, tolerante con la diversidad y comprometida con el medio ambiente. La Revolución Educativa incluye 5 temas esenciales: Cobertura. Propongo crear 1.500.000 cupos para educación básica. Fortaleceremos la educación pública, la comunitaria con más recursos estatales para los pobres, y sistemas atípicos como él de aprendizaje tutorial que impulsé en Antioquia. Cambiaremos el servicio militar obligatorio por el servicio docente obligatorio. Lo aplicaremos cuando tengamos 100.000 soldados profesionales. El universitario deberá ser profesor de primaria o secundaria durante un año sin reemplazar los maestros. Propongo crear 400.000 nuevos cupos universitarios en el próximo cuatrienio. Apoyo a la universidad pública sin politiquería, con fusiones como la creación de la Universidad Nacional del Caribe. Un crédito internacional para aumentar de $100.000 mil millones a $500.000 millones los préstamos anuales del Icetex. Que en la asignación cooperen las universidades y las fundaciones de microcrédito. Universidad a distancia con Internet. Calidad. Capacitación de profesores con énfasis en matemáticas, ciencias básicas, español, inglés e historia. Conectividad. Evaluación remedial y no sancionatoria profesores. Evaluación de alumnos. Homologaremos los textos escolares y diseñaremos un sistema que permita reutilizarlos a través de un mercado secundario para reducir costos. Pertinencia laboral. Vincular la universidad a la actividad productiva exigiéndole información pública y certificada sobre el éxito laboral o empresarial de sus egresados. Integraremos los correspondientes programas de pregrado a las incubadoras de

empresas para estimular la creatividad empresarial de los estudiantes. Capacitación técnica. Preparemos 150.000 personas de sectores medios y populares en oficios productivos por año. Si en 10 años, 1.500.000 compatriotas aprenden un oficio productivo, habremos provocado una impresionante revolución social y de productividad. El Sena sin politiquería, eficiente, en concurrencia con ONG y armonía con la empresa privada. Masificar el programa Jóvenes en Acción. Todos los bachilleres deberán aprender un oficio productivo. Investigación científica. Recuperación gradual del presupuesto de investigación y ciencia. Promoveremos la alianza del Estado, la comunidad académica, científica y empresarial, en acciones concretas como los centros de desarrollo tecnológico. Para financiar la Revolución Educativa comprometeremos mínimo el 50 % de las regalías; utilizaremos parte de los recursos provenientes de la lucha contra la corrupción, la politiquería y el derroche en las instituciones públicas. Mejor utilización educativa de los excedentes cooperativos y de los recursos de las cajas de compensación. Que los niños se contagien de ciencia, cultura y deporte. Cuando un niño abraza un instrumento musical, jamás empuñará un fúsil contra el prójimo. Propongo un Estado que proteja la vida y dignidad de sus profesores. Que los profesores sean maestros de la comunidad. La cultura y el deporte son puentes para hacer tránsito de una sociedad de masa

7. hacia una auténtica comunidad de pueblo con lazos de solidaridad, sentido de pertenencia y responsabilidad frente a lo colectivo y público. La cultura convierte al individuo en ciudadano con responsabilidades frente al conglomerado. Seguridad social para los trabajadores de la cultura y oportunidades de profesionalización. Un país de lectores. Hay 326 municipios sin biblioteca pública. Mantendremos la exención del libro. Apoyo a las microempresas de la cultura. El Plan Estratégico de Exportaciones debe apoyar el cine. Artesanías con valor colombiano. Impulso al cultivo de la caña flecha para sustituir droga. La cultura para construir ciudadanía, alcanzar la paz y mejorar el ingreso. Con la

Cátedra Transparencia, la enseñanza de negociación pacífica de conflictos y el énfasis en capacitación de los profesores en historia, vincularemos la educación con la cultura. Gestionaremos recursos internacionales como lo ha logrado México para su plan de bibliotecas. Deporte de alto rendimiento por regiones, concluir los centros programados. Apoyo a parques y ciclo vías para deporte comunitario. Que las carreteras que se pavimenten y las nuevas tengan senderos para caminantes, bicicletas y animales de carga y silla. Seguridad social para deportistas. Dedicar publicidad oficial al deporte como lo continué en ciclismo con el equipo Orgullo Paisa SALUD PARA LOS POBRES. Fui senador ponente de la ley que creó el SISBEN. En la Gobernación de Antioquia ingresamos 1.020.000 pobres. Lo aumentaremos, sin politiquería, para los pobres. Será vigilado por universidades. Preferirá a la madre cabeza de familia pobre, al anciano pobre y al discapacitado pobre. Para los taxistas seguridad integral, social y política. Que el régimen subsidiado de salud lo presten entidades sin ánimo de lucro, integradas por cooperativas, empresas solidarias, cajas de compensación y hospitales. Tendrán cobertura regional, menos gastos en administración y más cobertura. Garantía de tarifas equitativas para médicos y profesionales afines. Garantía para qué el usuario tenga opciones de escogencia de instituciones prestadoras de servicios y médicos. Que el crecimiento de las empresas promotoras de salud no anule a las instituciones independientes. Programas de quejas y reclamos de usuarios y pacientes de salud. Extensión de la Superintendencia de Salud con supervisores como los departamentos, municipios, universidades y asociaciones comunitarias. Evitar la evasión en los pagos a la salud para aumentar cobertura. Se hará con el cruce de información y el mejoramiento de la sistematización. Necesitamos salvar al Seguro Social porque la opción pública es esencial en el esquema de empresas promotoras de salud. Lo destruyó la politiquería, no la Ley 100. Entre 1993 y 1998 pasó de 23.000 empleados en nómina directa y paralela a más de 43.000. Así no hay chequera que

resista. Para salvarlo cuatro medidas: no entregarlo a los directorios políticos; reducir costos con la ayuda y comprensión de los trabajadores; contratos imaginativos con el sindicato, con cooperativas de trabajadores, con cajas de compensación para el mejor manejo de las clínicas; aportes de Gobierno. COOPERATIVISMO, HERRAMIENTA FUNDAMENTAL.

8. Toda la vida he trabajado con las cooperativas. Fondo de Garantías para facilitar crédito a las cooperativas. Cooperativas educativas. Las de trabajo asociativo deben ser verdaderas empresas, con ingresos justos y seguridad social. En el sector agropecuario para el mercadeo de insumos y productos finales. De campesinos propietarios en empresas productivas y en bancos de maquinaria. Para unir pequeños y medianos exportadores. Mantener la exención tributaria con la condición de que los excedentes sean aplicados a la revolución educativa. EL CAMPO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA. Manejo social del campo. En el 2010 nuestra Patria podrá tener cerca de 50 millones de habitantes con alta dependencia del campo para su seguridad alimentaria y el empleo. Protección razonable y regulaciones sociales por oposición a las importaciones desbocadas. Impulso a sistemas asociativos de producción, mercadeo, a bancos de maquinaria de campesinos y gremios, a las cadenas productivas, a la investigación. Apoyo con fianza del fondo de garantías. Subsidios para el café y el algodón. Seguro de cosecha en uno o algunos productos campesinos, en un comienzo por vía experimental. Evitar dólar barato, a lo cual debe contribuir el Banco Central y cuidar tasa de interés. Exención de arancel e IVA a importación de maquinaria durante dos años. Exención de largo plazo a la madera comercial y sus derivados para concentrar el pago del Certificado Forestal a favor exclusivo de campesinos. Exención tributaria a la producción de alimentos y medicamentos provenientes de la investigación. Para los planes de expansión de cultivos utilizar el Incentivo de Capitalización Rural de contado, o a plazos con avales a créditos de los agricultores o certificados tributarios futuros.

Necesitamos a los campesinos y a los empresarios. Fraternidad en la tenencia de tierras, sin feudalismo ni lucha de clases. Adelantaremos una política de tierras encaminada a mejorar las condiciones sociales y productivas de nuestros campesinos pobres. La tierra que se compre para reforma agraria deberá ser buena y productiva. El Estado la adquirirá a precios de mercado y la entregará a grupos asociativos. El Estado pagará el ciento por ciento del precio. Los beneficiarios recibirán apoyo en crédito barato, tecnología y comercialización de sus productos. En fincas ganaderas préstamo de tierra a campesinos para cultivos. Respeto a la variable ambiental. Ecoturismo exento de impuestos para proteger parques. Sustituir droga por cuidado del bosque mediante subsidios. Eliminar la politiquería en las corporaciones ambientales, revisar su estructura e introducir más participación comunitaria para la ejecución de los recursos que deben privilegiar la arborización protectora, la disposición final de basuras y el saneamiento básico de aguas residuales SERVICIOS PÚBLICOS. Manejo social de los servicios públicos. Las familias empobrecidas consumen creciente porción del ingreso en el pago de facturas de servicios públicos. Hay empresas quebradas, inversionistas que se quieren ir y falta mucho en cobertura y calidad. Los servicios públicos requieren capital público y privado, sin politiquería en las entidades estatales ni abusos en las particulares. Crearemos el programa de quejas y reclamos, sin nuevas burocracias, con participación de universidades. Mantendremos

9. los subsidios. A fin de democratizar la propiedad propondremos mecanismos para que los usuarios sean socios; ya lanzamos una idea en Buenaventura que tendría como capital semilla los aportes de la Nación para recuperar y ampliar el sistema. No permitiremos que la tarifa de subsistencia, la que pagan los pobres de menores consumos, se eleve por encima de la inflación. Debemos castigar el consumo suntuario, la cultura de no pago de entidades y premiar el esfuerzo de los cumplidos. Me aplicaré personalmente a la solución de EMCALI. Todos harán esfuerzos: los gobiernos nacional, departamental y

municipal; el sindicato; los acreedores; los usuarios. VOCACIÓN EMPRESARIAL. Nuevos actores de la economía. Colombia es el país del continente con mayor vocación empresarial. El informal tiene tanta alma de empresario como el dueño de la más sofisticada industria tecnológica. Contamos con una magnífica red de entidades sin ánimo de lucro para apoyar la pequeña empresa a través de capacitación y crédito, como el Banco de la Mujer, la Fundación Carvajal, Mac, Microempresas, Actuar, Fundesan, Corporación Social, Hogares Don Bosco, Santo Domingo, Contactar, para mencionar unas pocas. Con el Banco Interamericano y la Corporación Empresarial del Banco Mundial buscaremos un crédito de largo plazo y baja tasa de interés que se canalizará por dicha red para dotar de recursos a los pequeños empresarios, sin que la hipoteca sea esencial, con garantías a su alcance. Los sectores populares son buenos pagadores como lo demostró la Caja Agraria, que no la quebraron los campesinos sino los ladrones de cuello blanco. La fibra creativa de nuestros pequeños empresarios necesita oportunidades y nuestra determinación es encontrarlas. De ese modo crecerán, su contribución al empleo será inmensa y se constituirán en nuevos actores económicos que frenarán la concentración de la propiedad y el ingreso. Especial atención prestaremos a la conversión de informales en empresarios con locales adecuados. Tenemos que proteger actividades económicas típicas de clase media, que son verdaderas defensas de la democracia: la tienda de barrio para que no sea desplazada por las grandes cadenas; la farmacia familiar; la estación de gasolina de propiedad de una familia. Queremos que los sindicatos de trabajadores tengan la posibilidad de ser empresarios. Me he comprometido con muchos de ellos a impulsar los contratos sindicales y sus proyectos empresariales para hacer la transición de un sindicalismo reivindicatorio a otro de participación. EMPLEO Y VIVIENDA. Sí al empleo productivo. No al clientelismo. Un puesto clientelista anula 4 empleos productivos. Dos años sin Arancel ni IVA para la importación de maquinaria productiva. Los trabajadores

menores de 25 años y los mayores de 50 no generarán cargas parafiscales, pero tendrán derecho a seguridad social. Buscaremos convenios internacionales para un plan de distritos de riesgo, de pavimentos en vías secundarias. Impulso a las zonas especiales de exportación. Exención tributaria a la construcción de nuevos hoteles, a la remodelación de los viejos, al turismo ecológico. Que los sistemas de transporte masivo, transmilenios y semejantes, tengan

10. participación democrática de los transportadores. Los impulsaremos en Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena. En Bogotá para extenderlo y en Medellín para complementar el Metro. Construiremos 100.000 viviendas sociales por año, sin intermediarios politiqueros. Las cajas de compensación manejarán los subsidios para la población más pobre. Estas entidades deberán reducir los costos de funcionamiento, efectuar alianzas entre las pequeñas. En las grandes ciudades debe permitirse que los trabajadores escojan la caja a la cual deben afiliarse. Extenderemos la exención tributaria de los préstamos de vivienda social a la vivienda de clase media para aumentar los recursos, extender los plazos y reducir la tasa de interés. Buscaremos que el costo total para la clase popular no exceda de inflación más seis puntos. Entregaremos recursos de microcrédito para vivienda a fin de evitar la acción de los agiotistas. Para impulsar la tasa de interés hacia abajo canalizaremos las participaciones de las regiones a través de los bancos comprometidos con vivienda social. La calidad de vida urbana nos enseña a apreciar al vecino, a amar el parque y a tener una vida alegre. Apoyaremos los bancos de tierra y zonas de reserva para garantizar el espacio público ecológico y recreativo y evitar que la selva del cemento anule la ilusión de residir en nuestras ciudades. Impulso a lotes con servicios y muy buena calidad urbanística. Estímulos tributarios para quienes aporten sus inmuebles a la renovación urbana, para recuperar las zonas deprimidas dotadas de servicios públicos. Que se construyan parques, senderos de bicicletas y edificios que aprovechen la altura y asequibles a sectores populares y clase media.

Desmarginalización de asentamientos urbanos. Legalización administrativa de inmuebles populares que no estén sometidos a reclamaciones judiciales. Estímulos tributarios a la construcción de vivienda para dar en arrendamiento con opción de compra. También el estímulo tributario al crédito en materiales deconstrucción. Parte del subsidio de vivienda se dedicará a apoyar el fondo de garantías y a dar un seguro de tasa de interés para reducirla. Permitirá más crédito a más plazo. Buscaremos que el sistema de subsidio pueda favorecer a personas que no cumplan con los requisitos de ahorro programado TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA. Con seguridad se harán viables las concesiones para tener mejores carreteras y ferrocarriles y recuperar la navegabilidad de los ríos. Un propósito: recuperar la navegabilidad del Río Magdalena. Unir este proyecto a las opciones de puerto de Barranquilla, al mejoramiento del canal de acceso y a la recuperación de los puertos del río. La unión hará la fuerza para obtener los recursos y lograr una concesión razonable. Los puertos contaminantes no pueden seguir afectando la zona turística de Santa Marta. Para embarcar el carbón utilicemos correctivos de verdad, o el Ferrocarril de la Guajira o las opciones portuarias de Barranquilla. El Canal del Dique hará parte del proyecto. Una primera fase debe definir la regulación de la entrada de agua en Calamar para garantizar el flujo suficiente y evitar el exceso que afecta la bahía de Cartagena.

11. Mantenimiento y nuevos desarrollos del puerto de Buenaventura. Avanzar en el proyecto de puerto en el Pacífico del Chocó, Tribugá u otro. Concluirla carretera Condoto - Nuquí, con absoluto respeto de la ecología. Trabajaremos en el sueño de la conexión del río Meta con la Hidrovía Suramericana. Buscaremos un convenio con los productores de cemento y asfalto, con los centros de estudio, los ingenieros y los bancos, para emprender un masivo plan de pavimentos en las vías del agro. Continuaremos los proyectos viales en marcha y adicionaremos otros. Avanzaremos con la concesión ya otorgada en ferrocarriles y el estudio de nuevos proyectos. Buscaremos convenios semejantes con

otras naciones para adelantar distritos de riego que reclaman en el Tolima, Huila, Nariño, Atlántico, Cesar, Meta, Casanare y otros departamentos. Que el Estado no los construya pero que subsidie a los campesinos y productores. El subsidio debe ser de contado o a través de compromiso de pago de créditos. Colombia debe participar en el plan energético Panamá-Puebla, para la cual es necesario interconectarnos con la Nación hermana. Debemos seguir en el desarrollo de nuestros recursos energéticos. Más conexión con Venezuela y Ecuador. Más proyectos hidroeléctricos y térmicos ajustados a la ecología. Debemos acelerar el ritmo de exploración en petróleo y gas. Debemos tasar con equilibrio las regalías para que estimulen las inversiones y beneficien a las regiones. La masificación del gas natural es una necesidad social, que obliga a conciliar muy cuidadosamente los intereses de inversionistas y consumidores. Esto es más importante que polarizar el debate entre precio controlado o libre, frente a lo cual encontraremos opciones equilibradas. Buenas empresas como Isagen no se deben privatizar, entre otras razones, porque al necesitarse nuevos proyectos de generación de energía, no hay la seguridad de que el mercado los realice. Sin embargo, este tipo de empresas estatales debe proceder con toda agilidad: tener la audacia de descubrir proyectos, elaborarlos, promocionarlos y venderlos total o parcialmente en el mercado. IMPUESTOS Y REFORMA PENSIONAL. En impuestos proponemos racionalizar las tarifas, dar períodos de ajuste e introducir severas sanciones penales a los evasores. Cuando se sale del País se pagan los impuestos y aquí no. La evasión no solo es un problema fiscal sino de capital social, de insolidaridad en el comportamiento ciudadano. La progresividad del tributo no se debe medir tanto en el origen como en el destino social. La eliminación de la corrupción y la politiquería animará el pago de los contribuyentes. También lo hará la percepción de que sus impuestos resuelven necesidades sociales. Debemos eliminarlas exenciones que no tengan relación con la recuperación de la economía y el empleo, y ofrecemos

algunas específicas que apoyen esos propósitos. Cuando confluyen crisis de deuda, déficit, desempleo, miseria, desconfianza inversionista, y el Estado tiene severas limitaciones para financiar programas y otorgar subsidios, las exenciones son una herramienta necesaria. Pondremos atención para que no ahonden el hueco fiscal. Confiamos que su impacto tonificará la economía e incrementará el recaudo de impuestos. Cualquier incremento impositivo no puede afectar la capacidad adquisitiva de los pobres. La reforma pensional debe eliminar privilegios. Reducir la pensión del Presidente,

12. congresistas, magistrados de las altas cortes. Poner topes o gravar excedentes. En las pensiones de base respetará derechos adquiridos, expectativas próximas y procederá con responsabilidad fiscal y corazón para introducir los cambios necesarios. Normas para que la esposa y los hijos del pensionado no queden abandonados. Queremos crear condiciones para que los fondos de pensiones puedan financiar actividades productivas, con la debida seguridad de las inversiones; si invierten en el mercado hipotecario que exista una garantía adicional. En el diálogo directo con mis compatriotas he adquirido compromisos serios con cada región de la Patria. Desde Bogotá hasta el más humilde poblado. Que Bogotá pueda tener más parques, más pequeñas empresas, más renovación urbana, recursos para su red vial, Transmilenio por la séptima y la décima, por las franjas urbanas del Ferrocarril, de integración con Soacha. Examinaremos con las autoridades de la ciudad acuerdos en materia de peajes y sobre tasa a los combustibles RELACIONES INTERNACIONALES. Nuestra política internacional honrará la tradición colombiana de respeto a la autodeterminación de los pueblos. Pero en el mundo moderno esa autodeterminación solo es aceptable a través de la democracia. Tan rechazable es el terrorismo contra estatal como el para estatal. Toda nación que nos quiera ayudar a conseguir la paz debe hacerlo por conducto del Gobierno de Colombia. Que ninguna sea protectorado de nuestros delincuentes. La Comunidad Andina no necesita salvar la

apariencia sino una férrea decisión política de recuperación. En las nuevas negociaciones de comercio haremos equipo con empresarios y trabajadores. Apoyamos los procesos de integración, pero con cláusulas sociales de equidad para que el mundo no se divida más entre países beneficiarios y víctimas del libre comercio. La comunidad internacional sabrá de toda nuestra determinación para realizar la política de orden público y total transparencia para rescatar los derechos humanos. Ninguna presión nos hará renunciar al derecho de los colombianos de recuperar la paz y la tranquilidad. Colombia ha sido cumplida con sus obligaciones financieras e incumplida con la deuda social. Construiremos prudentemente condiciones para honrar el pago de ambas. Haremos acuerdos con los organismos multilaterales sin sacrificar lo social. Ofreceremos derrotar la corrupción, la evasión, ajustar los tributos sin afectar la capacidad adquisitiva de los pobres y ahorrar con la eliminación del Estado Politiquero. En lugar de reducir los recursos de educación y salud, disminuyamos los gastos de la Presidencia, el Congreso, cerremos las embajadas y consulados innecesarios. Colombia no puede seguir expulsando a sus ciudadanos por negarles seguridad y oportunidades. Haremos todos los esfuerzos para que los colombianos que viven en el extranjero sientan la solidaridad de su gobierno. UN GOBIERNO SERIO, EFICAZ Y HONRADO. NO MILAGROSO. Mi espíritu antioqueño y mi vocación campesina me han alimentado un infinito amor por todas las regiones de Colombia. Ofrezco un Gobierno serio, eficaz, honrado, no milagroso. Temo a la demagogia y al populismo porque la frustración de las promesas electorales afecta la credibilidad democrática.

13. Me haré moler para cumplirle a Colombia. En mis manos no se defraudará la democracia. Insistiré que el País necesita líneas estratégicas de continuidad; una coalición de largo plazo que las ejecute porque un Presidente en cuatro años no resuelve la totalidad de los complejos problemas nacionales. Pero avanzaremos. Por eso propongo un Gobierno de Unidad Nacional para rescatar la civilidad. He

invitado al pueblo liberal, al cual pertenezco, que defiende el libre examen, la experimentación, la crítica y la solidaridad; a los conservadores, defensores del orden, necesario para todas las libertades sociales; a los independientes, con quienes compartimos el bello sueño de derrotar la politiquería y la corrupción; a los reinsertados, las negritudes y los indígenas, con quienes he tenido magníficas experiencias de ampliación de la inversión social y de consolidación del pluralismo. Construyamos una Nación con 100 % de tolerancia a la diversidad, a la idea ajena, pero con cero permisividad a la violencia, la corrupción y la politiquería. Una Nación con conciencia ética para que todos nos preocupemos de no hacer daño al prójimo con nuestro comportamiento. Aspiro a ser Presidente sin vanidad de poder. La vida sabiamente la marchita con las dificultades y atentados. Miro a mis compatriotas hoy más con ojos de padre de familia que de político. Aspiro a ser Presidente para jugarme los años que Dios me depare en la tarea de ayudar a entregar una Nación mejor a quienes vienen detrás. No quiero morir con la vergüenza de no dar hasta la última lucha para que mi generación pueda tranquilamente esperar el juicio de la historia. Nota: El programa de gobierno ha sido construido en un proceso popular participativo. Se han realizado 30 talleres democráticos, que son ejercicios de planeación estratégica con la modalidad de meta-plan, con el propósito de construir visión de País al año 2010 y evaluar las expectativas de cada región en relación con la próxima administración presidencial; más de 60 seminarios cortos con temas especializados; y, 600 conversatorios en el año 2000 y más de 1.000 en el año 2001. Nota 2: Conserve este manifiesto. Si ganamos la Presidencia haga que lo cumplamos. Nota 3: Las ideas de los otros candidatos que sean útiles para mi patria, las recogeré y aplicaré, si puedo ser Presidente de Colombia.

ANEXO III

PLATAFORMA ELECTORAL FRENTE PARA LA VICTORIA (ARGENTINA, 2003)

El Estado: Arbitro de las relaciones sociales. • Reforma del Estado con redefinición de roles y funciones efectivamente cumplidas por el Estado Nacional y por los de responsabilidad provincial, evitando la duplicidad funcional y de recursos. • Democracia de base municipal y federalismo con contenido regional. Municipalización de políticas públicas. Descentralización en el órgano de la democracia más próximo al ciudadano. Avance en la regionalización mediante acuerdos interprovinciales e intermunicipales que fortalezcan las identidades culturales y dinamicen las economías regionales. • Recreación de la seguridad jurídica. Remoción de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia por los mecanismos previstos en la Constitución. Reformulación del Consejo de la Magistratura y creación de la Escuela Judicial para mejorar la selección y formación de jueces. • Lucha frontal y total contra la corrupción y el delito. Aplicación estricta de la ley y agilización de los procedimientos penales. Reforma del régimen de seguridad interior para perfeccionar e integrar el trabajo de las distintas jurisdicciones. • Protección de usuarios y consumidores. Aplicación estricta de la ley de Defensa de la Competencia y vigencia de reguladores y regulaciones transparentes en el marco de las prestaciones de los servicios públicos. • Tarifa social que asegure los servicios básicos (luz, gas y agua). La Política: Sistema de decisión e instrumento del cambio social. • Elección popular desde cero de todos los cargos electivos. Realización de una Consulta Popular a los efectos de la caducidad de los mandatos. • Profunda reforma electoral que establezca elecciones primarias obligatorias, eliminación de las listas sábanas, institución del sistema electivo uninominal por circunscripción. Sistema de transparencia

definitivo para el financiamiento de los partidos políticos. La Economía: Herramienta para definir un proyecto de país. • Reconstrucción de la pirámide fiscal. No hay Nación posible sin un Estado que recaude con eficacia. Reformulación del sistema impositivo en función de la capacidad contributiva, cambiando la legislación vigente y haciendo de la Progresividad el eje del nuevo modelo. Hacer del impuesto directo el principal aporte al recurso tributario nacional. Simplificación tributaria. Nuevo derecho penal tributario en el cual se castigue duramente la evasión. Fuero Penal Tributario. • Plan neokeynesiano de obra pública que genere un fuerte e inmediato aumento en los niveles de empleo y producción con eje en la construcción de viviendas, redes de agua potable y caminos. • Solvencia fiscal para el desarrollo de estos proyectos eliminando como política el endeudamiento irresponsable. • Programa de exportaciones y producción nacional con incentivos impositivos y financieros. Se realizarán obras de infraestructura que redefinan el perfil productivo del país a través del desarrollo de la industria agroalimentaria, el turismo, la energía, la minería, la industria del software y las nuevas tecnologías, como principales motores. Estímulo para la reapertura de fábricas, la cooperativización y la micro empresa. • Defensa del trabajo argentino. Políticas diferenciadas para pequeñas y medianas empresas (pymes) nacionales que generen, en forma efectiva y verificable, nuevos empleos. Reorientación de la banca pública y fortalecimiento de los controles para combatir el contrabando la evasión y el dumping, a través de una nueva Aduana y una nuevas Dirección General Impositiva (DGI). • Moneda y Bancos. Construcción de un sistema financiero sano. Reforma del Banco Central, garantizando su independencia para que ponga la moneda al servicio de una política de desarrollo con estabilidad. Asistencia del Banco Central a los bancos solo para nuevos créditos a la producción. Diseño del marco institucional para que los bancos acuerden con sus ahorristas el modo de reintegro de sus depósitos. La Sociedad: Objeto final del Estado, la Política y la Economía. • Estrategia de defensa alimentaria, laboral, educativa, sanitaria y de seguridad. Reestructuración

del programa Jefas y jefes de hogar hacia un mecanismo de inserción laboral de los beneficiarios en el sector productivo y utilización de las redes sociales (organizaciones no gubernamentales, iglesias y Fuerzas Armadas) en un Plan Alimentario directo para asegurar la comida en cada hogar argentino. • Reforma del sistema de salud con eje central en el hospital público, constituyendo el mismo el piso mínimo y la garantía de la prestación. Políticas sociales profesionalizadas, transparentes y sin ninguna clase de clientelismo político. • Compromiso educativo con un mínimo de 220 días de clase efectivos para los alumnos de todo el país. Expansión de becas educativas para reducir la deserción y la repitencia. Nuevo sistema de formación docente. Reformulación del proyecto educativo en todos sus niveles y del sistema de ciencia y técnica para recuperar excelencia y garantizar idoneidad, con el objeto de ponerlo al servicio de toda la comunidad. • Estímulo al desarrollo de la cultura. Intangibilidad de los fondos para el desarrollo de las artes. Nueva ley de radiodifusión. Protección de las industrias de bienes culturales. Política de convenios entre el Estado, los medios de comunicación y editoriales nacionales para la producción y distribución de libros para que los jóvenes argentinos vuelvan a leer y a estudiar. El mundo: nuestro lugar. • Inserción en el mundo. Relaciones con la comunidad internacional desde el proyecto regional Mercosur, sin perjuicio de la bilateralidad y la multilateralidad cuando esté por delante el interés nacional. Vinculación seria y sustentable con los organismos internacionales de crédito mediante el cumplimiento de nuestras obligaciones financieras a través del ingreso de reservas genuinas por el crecimiento de la economía nacional y de nuestras exportaciones. La negociación con dichos organismos deberá ser digna y responsable para obtener la óptima reprogramación de nuestra deuda, en términos de quitas y plazos. DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS DEL FRENTE PARALA VICTORIA · Argentina, convicción y capacidad para construir un nuevo país La crisis ha sido el rostro de nuestro país durante las últimas décadas. Crisis económica, social, institucional, política y cultural. Sin reglas de juego

claras y justas en lo económico y en lo social, donde lo único permanente es el beneficio creciente de los sectores más concentrados de la economía. La profundización hasta límites intolerables de la brecha entre pobres y ricos y su consecuencia: La exclusión social, nos obliga a dirigir una mirada crítica a quienes en el sistema democrático tenemos la responsabilidad en la dirección de los destinos de la Nación: los partidos políticos. La falta de capacidad en la administración de la cosa pública implosionó el Estado y desquició la economía, y la adopción de modelos que – bajo la pátina de la modernización – cristalizaron el proceso iniciado en 1976. Endeudamiento externo, desmantelamiento del sector productivo nacional, financierización del capital, a lo que se le sumo como dato inédito la venta del patrimonio nacional y desapoderamiento (perdida) de resortes estratégicos de la economía. Todo ello en una situación de corrupción estructural y decadencia cultural que fragmentó a la sociedad. Individualismo, irresponsabilidad social y falta de solidaridad son los signos de la época. Se desarticula así, la ligazón entre política y ciudadanía, relación imprescindible en los procesos de construcción de cambios y de progreso popular en democracia. Hoy al promediar la última década los argentinos nos enfrentamos con los mismos problemas del siglo pasado: ¿desocupación, hambre, miseria y marginalidad de abaten sobre la sociedad como herencia? (consecuencia) trágica de los noventa. Los partidos políticos sumidos en discusiones estériles y decadentes y eternas internas, son visualizados desde la ciudadanía como incapaces de generar un proyecto cultural y político de producción y trabajo argentinos cuyo diseño y ejecución constituye, sin lugar a dudas, la deuda pendiente de la democracia. En este marco conceptual resulta inexcusable hacerse cargo desde la política de la necesidad vital de abordar un proceso de renovación, que dejando atrás un pasado que la mayoría de los argentinos quiere superar, permita la construcción de un nuevo espacio de gestión política e institucional en la República Argentina. Recreación de ideas y conceptos, reformulación de métodos e instrumentos, renovación de la dirigencia y recambio generacional, constituyen los ejes básicos de

un proceso fundacional de la política y las instituciones. Recreación de ideas y conceptos que tiene que ver con la obligación de repensar el país en función del presente, del futuro y del mundo que nos circunda sin renegar de nuestra historia y sin perder de vista los objetivos nacionales, pero con la convicción de que las ideas sin actualizar dejan de ser tales y se convierten en dogmas. Reformulación de instrumentos y métodos porque la actualización de ideas y conceptos requiere imaginar y diseñar nuevas herramientas que conciban la gestión del Estado como la administración estratégica del potencial nacional. Se torna imprescindible superar la antinomia Estado o Mercado que ha llevado al país -en forma maniquea- de un extremo al otro, sin advertir la interrelación estructural y funcional de ambos que desde una perspectiva nacional, popular y racional son la clave del desarrollo argentino. Actualización de ideas, recreación de conceptos, diseños de nuevos instrumentos. Imaginar y llevar adelante la construcción de un nuevo país exige que las instituciones políticas renueven sus dirigencias y den respuesta a la natural necesidad de relevo generacional. Capacidad de gestión y de administración de la cosa pública – Entendidas como una mejor calidad de vida de la gente- deben ser los rasgos distintivos de una nueva dirigencia. La incapacidad de los gobiernos nunca la pagan los políticos, solo la sufren los ciudadanos. Sin embargo, resulta insoslayable señalar que en democracia la responsabilidad de las instituciones políticas en la resolución de la crisis no es menos importante que la responsabilidad social a la hora de decidir quiénes deben conducir el país. Ejercicio de memoria colectiva y decisión ciudadana son requisitos fundacionales para la construcción de un proyecto nacional. En síntesis, imaginar y construir un nuevo país requiere convicción y capacidad para unir los pedazos de una sociedad fragmentada y la voluntad de hacerlo, no desde un solo partido político, sino desde la conformación de un gran frente nacional que nos devuelva convertida en Nación a una Argentina que no puede esperar más.

ANEXO IV

Extracto de la proclama del 1.° de mayo de 2006 – PIT/ CNT

¿Qué momento político vivimos hoy los uruguayos?

Nuestro pueblo vive hoy una situación nueva en nuestra historia y por lo tanto compleja. Las consecuencias de la estrategia neoliberal aplicada por los sucesivos gobiernos colorados y blancos en los últimos veinte años de la vida del país y antes impuesta por la dictadura militar, nos dejan un Uruguay prácticamente destrozado en su capacidad productiva, una deuda externa colosal que condiciona el desarrollo futuro del país, que trajo como consecuencia un millón de pobres, 300.000 compatriotas en situación de indigencia y exclusión social, 130.000 desocupados, la salud y la educación en situación de emergencia, los jubilados y pensionistas luchando por sobrevivir con jubilaciones de hambre, un país que no le ofrece ningún futuro a los más jóvenes, con cientos de miles de compatriotas emigrando. El ascenso al gobierno del Frente Amplio y sus aliados, que es parte también de este proceso histórico de acumulación de fuerzas de los sectores populares, posibilitó objetivamente un cambio en la correlación de fuerzas que favorece sin dudas a las grandes mayorías de nuestro pueblo. El actual gobierno deberá continuar con el proceso de consolidación, profundización y avance en democracia iniciado, que resume además la lucha de generaciones enteras de militantes sociales y políticos. El proceso de cambios que comenzó el 1 de marzo del año pasado, presenta elementos de avance que incluyen a las grandes mayorías de nuestro pueblo y por lo tanto de nuestro movimiento sindical, como ser: instalación de los Consejos de Salarios, Ley de fuero sindical, instalación del Plan de Emergencia, intento de reforma del Sistema de Salud, avances en la investigación sobre los crímenes

cometidos por la dictadura. Asimismo, señalamos que existen contradicciones por parte del gobierno en la aplicación de su actual política, con su programa promovido en la campaña electoral, que terminan manifestándose en diferencias, en algunos casos notorias, con nuestro movimiento sindical.

ANEXO V

Encuentro de la militancia de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Sociales – CTA Provincia de Buenos Aires y Capital Federal

El avance del campo popular
UN RUMBO EN DISPUTA

La lucha desplegada por los pueblos latinoamericanos ha dado a luz un presente de esperanza. El cambio de signo del mapa político de nuestro continente es un hecho innegable. Con matices y con grandes dificultades, uno tras otro, la mayor parte de los procesos eleccionarios llevan a la presidencia de los países de la región, o confirman en ella, a mandatarios que llegan con el apoyo de los movimientos populares surgidos al calor de la lucha de tres décadas contra las dictaduras que asolaron estas tierras y contra los programas neoliberales que los gobiernos que bastardearon la democracia implementaron después. El marco latinoamericano es propicio para avanzar en el desarrollo de una estrategia común que debería fortalecer en cada uno de nuestros países la posibilidad de concretar los cambios necesarios para terminar con las secuelas de tantos años de políticas antipopulares. En la Argentina, el cambio de rumbo de la política nacional - que la movilización y la organización popular impuso como condición para cualquier esquema de gobernabilidad que pretendiera viabilizarse después de las jornadas de diciembre de 2001 - es confirmado por datos de la realidad que son significativos. Atravesamos un proceso de reactivación económica que hace sentir sus efectos en la mejora relativa de las perspectivas de los sectores populares, aun cuando no supone una transformación de la matriz distributiva del ingreso ni, por lo tanto, el achicamiento de la brecha de la desigualdad. El índice de desocupación ha disminuido,

mejoraron los números de la creación de puestos de trabajo "en blanco", y se viene produciendo una recomposición salarial que, si bien no ha permitido a los trabajadores recuperar la pérdida de poder adquisitivo que significó la transferencia de recursos efecto de la devaluación, representa el escenario de una disputa por la participación en la distribución del ingreso que las organizaciones sindicales están llamadas a afrontar. Esa disputa, sin embargo, debe ser asumida por el conjunto de la clase trabajadora en el marco de una visión más amplia de lo que en ella está en juego. Después de treinta años de devastación, no podemos esperar una modificación sustancial de la porción del ingreso que se llevan los asalariados, ni una mejora significativa de las condiciones de trabajo y la tasa de empleo, si no se produce un cambio radical en la estructura de la economía nacional. Mientras no avancemos en la transformación del Estado, y en la capacidad de las organizaciones populares para desequilibrar a nuestro favor la correlación de fuerzas sociales que la política expresa, el rumbo del proceso económico y productivo seguirá siendo definido, en lo fundamental, por los sectores Página 2 históricamente dominantes que continúan haciendo sentir su peso en la resolución de las políticas públicas y en la determinación de las condiciones de vida de los argentinos. La salida de la convertibilidad y de las políticas que tributaban a los organismos de crédito internacional, representó el desplazamiento de un régimen económico basado en la especulación, del que se beneficiaban especialmente los sectores financieros, hacia un régimen de tipo industrialista. Pero no podemos desconocer que una parte decisiva de la producción se halla en nuestro país en manos de los grandes grupos económicos, que se han constituido como tales asociándose con capitales transnacionales, participando de los procesos de privatización fraudulenta de las empresas del Estado, desarrollando una estrategia de crecimiento ligada a la producción para el mercado externo, y aumentando sus ganancias mediante la hiperexplotación del trabajo que facilitaron las leyes laborales hechas con la "Banelco" a la medida de sus intereses. No es posible, entonces,

apostar a que aquella modificación del régimen económico redunde sin más en el bienestar de la mayoría. La gravitación de estos grupos en la economía de todas las naciones latinoamericanas resulta también un condicionamiento negativo para cualquier política de integración regional que pretenda consolidar la perspectiva de un desarrollo autónomo y centrado en las necesidades e intereses de los sectores populares. El rol del Estado es fundamental para reconstruir la estructura productiva nacional y orientar su actividad hacia el mercado interno y la satisfacción de las demandas populares. Pero el Estado nacional, pese a que ha comenzado en estos años a impulsar una serie de políticas que tienden a poner diques a la avidez de los sectores concentrados de la economía, y a estimular algunas actividades necesarias para desarrollar una estrategia de crecimiento con equidad, tiene aún una capacidad de intervención limitada y es el terreno en que se libra una disputa feroz entre los sectores políticos que apuestan a emprender el camino hacia la consolidación de un proyecto popular y soberano, y quienes pretenden retener los resortes institucionales que les aseguren la perpetuación de los privilegios de una minoría insaciable. Para estos sectores, que contaron durante muchos años con un Estado dócil, dispuesto a disciplinar a la población para facilitar el proceso de concentración de la riqueza, toda medida mínimamente redistributiva resulta intolerable. En un mercado prácticamente monopolizado por unas pocas firmas que manejan la producción, comercialización y distribución de los bienes de consumo elementales para la canasta familiar, el gobierno nacional debe enfrentar el chantaje permanente de quienes no están dispuestos a perder ni siquiera una parte de sus ganancias que es ínfima en relación con la inmensa rentabilidad que les han deparado sus negocios en los últimos años. El conjunto de los sectores que pretenden jaquear la posibilidad de que se profundicen los cambios que favorecerían el desarrollo de un proyecto nacional popular, se reagrupan a la derecha del arco político y golpean en distintas formas sobre un esquema de gobernabilidad que ya no ofrece margen para producir las transformaciones que requiere la

construcción de una sociedad más justa. Hoy, avanzar sobre estos grupos es la única manera de no retroceder. Su capacidad de bloquear la definición de algunas cuestiones pendientes que son de la mayor importancia para comenzar a resolver las necesidades más elementales del pueblo y para asegurar en el futuro mejoras sustantivas en las condiciones de vida de la mayoría da cuenta, ante todo, del tamaño del desafío que tenemos por delante. Página 3 Los desafíos de un tiempo de esperanza LA ORGANIZACIÓN POPULAR EN EL TERRITORIO En los años de la resistencia al modelo neoliberal, los trabajadores desplegamos en el territorio innumerables y valiosísimas experiencias organizativas para enfrentar solidariamente los efectos devastadores de las políticas de exclusión, el hambre más urgente. La CTA supo proponerse como espacio en el que los trabajadores – empleados o desempleados – podíamos aspirar a reconstruir la unidad de la clase, fragmentada, dispersa y castigada por el desempleo estructural, la flexibilización y precarización del trabajo, la destrucción de la industria, el achicamiento del Estado y el abandono de sus funciones sociales, la reconversión del Estado terrorista de la dictadura en el Estado represor del gatillo fácil de una democracia capturada por los sectores oligárquicos. Reconstruir la unidad de la clase para comenzar a definir una estrategia común que permitiera superar el horizonte limitado de las demandas sectoriales y comenzar a intervenir en el terreno de lo político. Construir una organización que nos permita disputar, no ya meramente una porción mayor en la distribución del ingreso – directamente, a través de la mejora en los salarios o el nivel de empleo, o indirectamente, a través de la asignación de algunos recursos paliativos derivados de la asistencia social -, sino un proyecto de país, sigue siendo en buena medida una tarea pendiente, hoy más necesaria que nunca. Así como en años anteriores fue la herramienta que nos hizo fuertes para resistir, la CTA debe ser, en esta etapa, la organización que nos permita avanzar. Para ello es imprescindible que la pluralidad de sectores que la conforman asuma la necesidad de debatir democráticamente cuáles son los cambios que se requieren para terminar

con la estructura que reproduce la desigualdad, y de qué modo, en las condiciones actuales, podemos los trabajadores incidir en el proceso político para impulsar esas transformaciones. En este desafío, las organizaciones territoriales tenemos un rol ineludible que cumplir. Es preciso asumirnos como sujetos activos en el proceso político. Los trabajadores no construimos organización en el territorio solo para ser receptores, sostenedores y difusores de programas de asistencia que nos mantienen siempre, como demandantes, a distancia del Estado y ajenos a la disputa por el control de los factores que, en definitiva, condicionarán siempre el alcance y la efectividad de toda política paliativa. Transformar la matriz distributiva y reconstruir la estructura productiva, asegurar un crecimiento económico centrado en la atención de las necesidades de la mayoría y en el fortalecimiento de la soberanía nacional y la independencia regional, exige avanzar en una serie de reformas profundas que van mucho más allá de la – en lo inmediato necesaria - universalización de las formas de asistencia a las situaciones de mayor vulnerabilidad. Es por ello que consideramos imprescindible avanzar en una reforma del Estado, que permita ponerlo al servicio de un proyecto popular, proveyéndolo de los recursos y las herramientas necesarias para atender las demandas populares y ejercer un efectivo control de los factores socio-económicos fundamentales. Es preciso, con ese fin, recuperar el control público de los recursos energéticos y las empresas de servicios básicos; promover la reforma del sistema tributario para que el peso de la recaudación pública recaiga sobre los que ganan más, a favor de los que menos tienen; recuperar el sistema previsional solidario, para terminar con el negocio de las AFJP y garantizar jubilaciones y pensiones dignas para todos; reconstruir el Página 4 sistema de salud y la educación públicas en todos los niveles; modificar sustancialmente el régimen de propiedad y utilización de la tierra, para terminar con la concentración de la economía agroganadera y la explotación en el sector rural; impulsar una depuración del sistema judicial y de las fuerzas de seguridad, para que dejen de ser un instrumento de perpetuación de la desigualdad y

lleguen a ser un instrumento que asegure los derechos de todos. Impulsar estas reformas es construir Soberanía, Democracia y Distribución. Ellas forman parte de una Paritaria Social permanente en la que los trabajadores debemos disputar con los grupos económicos, en el territorio, mejores condiciones de vida y una justa distribución de la riqueza que se origina con nuestro trabajo. La Coordinadora Nacional de Organizaciones Sociales debe motorizar hoy, en la CTA, la construcción de las herramientas y los ámbitos que nos capaciten para participar activamente en el debate de estas cuestiones y para instalarlo en la agenda pública. Porque no hay auténtico proyecto popular sin la participación y la decisión del conjunto del pueblo organizado. La fuerza que sepamos construir será la garantía para impulsar y defender los cambios que necesitamos, nuestra única defensa contra la reacción de los sectores que se han beneficiado a lo largo de todos estos años con la imposición de un orden social excluyente e injusto. Nacimos de la voluntad de lucha del pueblo argentino en la resistencia a la agresión del desempleo, la miseria y el desamparo. Construimos nuestra identidad recuperando la memoria de la dignidad con la que el pueblo enfrentó dictaduras, proscripciones y persecuciones, y supo una y otra vez reconstruir y defender el proyecto de una sociedad sin opresión. Nos encontramos en la experiencia compartida de la construcción de poder popular. Nos seguimos encontrando en la decisión de asumir el desafío de fortalecer la organización territorial de los trabajadores para intervenir activamente en la determinación de un sentido liberador en el proceso político nacional y latinoamericano. Hemos conquistado, tras muchos años de lucha, la oportunidad histórica de reconstruir un proyecto nacional y popular que asuma la empresa de la liberación. Fuimos protagonistas de la pelea que abrió una perspectiva de cambio en la Argentina; somos responsables de asegurar su consolidación y profundización, construyendo más fuerza organizada, más poder popular para que no haya retroceso posible.

BUENOS AIRES, 13 DE DICIEMBRE DE 2006 Teatro La Máscara – Capital Federal

ANEXO VI

DECLARACIÓN CONJUNTA

"PRIMERO DE MAYO DE 2012: LAS/OS TRABAJADORES Y EL IMPERATIVO DE TRANSFORMACIÓN SOCIAL DE ARGENTINA"

En este 1.º de mayo, día mundial de los trabajadores, queremos hablar justamente de nosotros y de los desafíos que nos impone el presente. En nuestro país, la clase trabajadora logró conformar un sólido movimiento sindical que se enfrentó, a lo largo de nuestra historia, con una gran cantidad de embestidas, obstáculos y desafíos, que en cada etapa tuvieron formas distintas. Desde 1975 – con el Operativo Serpiente Roja del Paraná, el Operativo Independencia y el Rodrigazo – el movimiento obrero se transformó en blanco sistemático de persecuciones, cárceles, desaparición, ajustes, hiperinflaciones y desempleo masivo. El 25 de marzo de 1976, el primer comunicado de la dictadura militar identificaba con claridad: "se comunica a la población que todas las fuentes de producción y lugares de trabajo, estatales y privadas, a partir de la fecha, serán considerados objetivos de interés militar". Pero no alcanza con

recordar los padecimientos infinitos que sufrieron los trabajadores y las trabajadoras de este país. Además, es necesario visibilizar que estos intentos de torcer y frenar la historia se debieron a que los laburantes no solo disputaban un proyecto social alternativo, sino que comenzaban a realizarlo a diario en las innumerables huelgas, consignas, programas, poesías, asambleas, movilizaciones, documentales, rebeliones, pinturas, barricadas y tomas de fábrica que se esparcían por todo nuestro territorio nacional.

Las derechas - civiles, eclesiásticas y militares - reaccionaron con el objetivo de aniquilar una transformación en curso.
Nuestra memoria colectiva tiene bien presente que la iniciativa, la imaginación, la ofensiva y la historia misma corrían por cuenta de las grandes mayorías populares.
****
Durante el año 2001, distintos movimientos del campo popular, pese a la brutal debilidad que signaba sus vidas, logrando altos niveles de organización, visibilizaron el antagonismo irreductible que atraviesa al neoliberalismo en tanto proyecto de brutal sometimiento de lo popular.
Durante los años que van del 2003 al 2011, bajo el proceso político abierto con la llegada del kirchnerismo al gobierno, se abrieron nuevas posibilidades. Se crearon más de tres millones de puestos de trabajo registrados, se redujo el empleo no registrado y aumentó la participación de los asalariados en el total del empleo. En un contexto de fuerte reactivación de la presencia sindical y de creciente organización y conflictividad en los lugares de trabajo, se incrementó abrupta y sistemáticamente el número de negociaciones colectivas anuales y su eficacia en términos de mayor cobertura y capacidad de determinación salarial, además de aumentarse en forma sostenida el Salario Mínimo. Durante esta etapa el Ministerio de Trabajo de la Nación participó dinamizando ambas institucionalidades del trabajo, generando instancias de inspección en materia de seguridad social que permitieron reducir el

trabajo no registrado y promoviendo nuevos marcos regulatorios para restituir derechos a colectivos de trabajo discriminados negativamente por la legislación laboral como los trabajadores rurales y el servicio doméstico. Una transformación fundamental de la etapa ha sido la estatización de los fondos jubilatorios, definición indispensable para garantizar la ampliación de la cobertura jubilatoria y la significativa extensión del sistema de protección social a través de políticas sustantivas como la Asignación Universal por Hijo.

Son cambios innegables, profundos y significativos. Estamos obligados a ejercitar la perspectiva porque nos precedieron los genocidas inviernos dictatoriales y luego los de la consolidación neoliberal noventista.

II.

Sin embargo, pese a los valiosos cambios sucedidos, el neoliberalismo aún retiene parte de su eficacia definiendo, a su modo, determinadas situaciones de trabajo y la configuración de fuerzas entre actores. A título ilustrativo nos referiremos a cuatro persistencias por considerarlas emblemáticas para pensar los dilemas y desafíos del tiempo actual.

1) Campesinas y campesinos, comunidades indígenas completas, son expulsados de sus territorios. Cambian los gobiernos y los apellidos de quienes gobiernan en Santiago del Estero. Sin embargo, el acaparamiento de tierras continúa separando a los pueblos de sus territorios, sus recursos y sus medios de sustento, condenando al hambre y a condiciones de trabajo denigrantes, rayanas con la esclavitud.

El desplazamiento de la frontera agrícola condena al monocultivo impidiendo realizar la soberanía alimentaria. Transnacionales mineras y de los agronegocios invaden, acaparan tierras, desmontan, explotan trabajadores, extraen y exportan recursos naturales, dañan la naturaleza. Esquilman los territorios y, mediante inexplicables complicidades políticas, embisten impune y violentamente contra la tenaz y justa resistencia de los pobladores, como ocurrió cuando el asesinato del joven campesino del MOCASE, Cristian Ferreyra.

Lo que ocurre en Santiago del Estero es, lamentablemente, solo ilustrativo; otros territorios y poblaciones, como la comunidad "La Primavera" de Formosa, padecen situaciones similares.

La discusión de fondo es sobre la función social de la tierra y sobre cómo hacemos efectiva la soberanía alimentaria, que no es otra cosa que el derecho de los pueblos a producir sus propios alimentos, en función de sus necesidades y culturas.

2) Costureras y costureros que trabajan en forma frenética, jornadas de más de 12 y 14 horas diarias, en talleres clandestinos. Muchos de estos trabajadores duermen donde trabajan (porque de vivir ni hablar) y entonces, se dice, que tienen regímenes de cama caliente. No hay contratos de trabajo, ni ejercicio efectivo de absolutamente ningún derecho. Se enferman por la postura, por el aire viciado del encierro, por la falta de descanso y por la mala alimentación. Diversos informes muestran que en el sur de la Ciudad de Buenos Aires la tasa de infección por tuberculosis es la más alta del país (141.46 cada 100.000 habitantes), demostrando, además, su vinculación con la concentración de talleres textiles clandestinos. Uno de los informes concluye: *"las cifras son similares a las de África subsahariana o a las del Impenetrable Chaqueño".*

Es que el neoliberalismo nos hizo atrasar un siglo. O, quizás, sea más preciso decir que son los proyectos de las derechas los que impiden, desde tiempos inmemoriales, la historia de los sectores subalternos. Entonces también somos más precisos si decimos que el problema político sigue siendo el capitalismo que, actualmente, reviste la forma de capitalismo financiero trasnacional.

Por eso la trágica familiaridad de las formas de vida del campesinado santiagueño con documentos tan añejos como el informe Bialet Massè de principios del siglo veinte, o con las denuncias de Homero Manzi y Hernández Arregui, integrantes de FORJA, durante la infame década del treinta. Pero también con el más cercano documento fundacional de la CGT de los Argentinos durante el Onganiato, a fines de los sesenta.

Muchos de los trabajadores textiles de los talleres clandestinos vienen de países limítrofes como Bolivia. También muchas veces 'son traídos', mediante el accionar criminal de organizaciones dedicadas al tráfico y trata de personas, con engaños que arremeten con las esperanzas de encontrar un lugar y un trabajo para desarrollar el proyecto familiar y comunitario. ¿Hará falta que narremos, por ejemplo, el dolor lacerante de madres y padres por el viaje truncado e imposible del resto de los hijos pequeños de una familia condenada?

La ropa que se fabrica en los alrededores de tres mil talleres clandestinos que se estima hay en la Ciudad de Buenos Aires, se exhibe en muchas de las vidrieras de las "grandes marcas de la moda". La diferencia entre el irrisorio y denigrante monto que reciben los costureros por pieza terminada y el precio al que venden dichas prendas en los barrios opulentos de la Ciudad de Buenos Aires expresa en gigantografía la injusticia social persistente del tiempo que vivimos.

Pero la ropa confeccionada por los textiles abastece también los miles de puestos comerciales de ferias como La Salada, las 'saladitas' y las mantas de los trabajadores que sobreviven con la venta callejera, diseminadas por los barrios de distintas ciudades del país. Porque son los mismos circuitos, las mismas relaciones sociales, las que nutren el capitalismo contemporáneo. Aclaración válida para los que insisten con la idea de una dualidad paralela que suelen denominar como economía formal-informal; blanca-negra; legal-ilegal.

La inspección del trabajo depende del Gobierno de la Ciudad que hace varios años se encuentra a cargo de Mauricio Macri. Es paradójico y dramático que, como consecuencia del desmembramiento y la fragmentación de la potestad de control del trabajo, haya quedado en sus manos esta responsabilidad de gobierno. El incendio de un taller en el barrio de Caballito en el que murieron seis compatriotas bolivianos, cinco de ellos menores de edad, ya había visibilizado la ausencia de controles estatales. Con la llegada de Macri al gobierno se sumaron las connivencias entre el gobierno macrista y el empresariado textil, tan grotescas las

complicidades, que involucran a su esposa y cuñado, de apellido Awada, en causas judiciales sobre el abastecimiento de las grandes marcas a través de la tenebrosa cadena de producción clandestina aludida más arriba.

3) El gobierno de Tucumán para "favorecer el empleo juvenil" decidió pagarles a algunas de las empresas de call centers más grandes del mundo como ActionLine, por brindar un solo ejemplo, el 30 % de todos los salarios durante el primer año de radicación en la provincia y el 20 % entre el segundo y el cuarto año, el costo total de la capacitación que dicte la empresa a los aspirantes, el costo del examen médico preocupacional y también gastos de promoción, publicidad y alquileres. Además de otorgarle diversas exenciones impositivas.

Son empresas que han registrado un crecimiento exponencial y ganancias significativas desde la devaluación de la moneda en 2002, actualmente más de setenta mil trabajadores se desempeñan en esta actividad.

Las empresas de call centers offshore, que son el equivalente en la economía de servicios a los capitales golondrina de los flujos financieros, sostienen con el cinismo extorsivo característico de las trasnacionales que *"el negocio es velocidad y si no se dan incentivos a esta industria, las inversiones indefectiblemente se van a volcar a otros países"*. Y hablan de "vocación federal" para explicar sus traslados hacia otras provincias. La primera en atraer las radicaciones había sido Córdoba.

Como en una subasta, una disputa interprovincial se dirime levantando apuestas y dilapidando los fondos públicos. La globalización trasnacional crea en los territorios periféricos la disyuntiva de una inserción sustentada en la amplificación de asimetrías nacionales, dinámica que se replica al interior del territorio nacional entre provincias argentinas.

Mientras dura la parada de las empresas golondrina son mayoritariamente los jóvenes quienes realizan sus primeras experiencias laborales. Sus jornadas de trabajo transcurren con ritmos frenéticos, entre llamadas repletas de quejas y maltratos verbales de usuarios y consumidores estafados que llegan desde cualquier punto del globo para arremeter

contra los trabajadores-frontón, con diversas consecuencias muy negativas, en especial, sobre la salud. Una de las enfermedades más usuales que padecen los trabajadores y trabajadoras de la vincha es el denominado síndrome de cabeza quemada.

4) Una cuarta situación está dada por una estrategia del capital a escala global, que en territorios periféricos puede adquirir mayor intensidad y una tonalidad específica. Se trata de la tercerización y subcontratación que atraviesa el conjunto de las actividades económicas en nuestro país y que alcanzó, durante los noventa, en el marco del proceso privatizador, proporciones de magnitud preocupante. Esta afirmación tiene lugar a poco tiempo de iniciarse el juicio a Pedraza por su responsabilidad en el asesinato de Mariano Ferreyra, un militante comprometido y muerto como consecuencia de su lucha por la destercerización. En este caso, la particularidad local es siniestra, ya que la tercerización es implementada y usufructuada por algunos dirigentes sindicales devenidos en patrones de los trabajadores que deberían defender y que hoy explotan brutalmente en beneficio de sus bolsillos.

A diario millones de ciudadanos podemos constatar que los técnicos que reparan en domicilios particulares señales de cable, o de internet, no pertenecen a la empresa que provee el servicio. Y tampoco los trabajadores que hacen los repartos de las empresas de comidas rápidas son trabajadores contratados por dichas empresas. No atiende el teléfono un trabajador del banco, el seguro, la empresa de celulares, etc. con la cual quieren comunicarse los usuarios. Quienes reponen mercaderías en las góndolas, en muchos casos, no son trabajadores del supermercado ni tampoco de la empresa cuyos productos reponen.

Si los ejemplos más palpables para todos ocurren en el sector servicios, es importante destacar que la problemática tiende a reiterarse, bajo modalidades heterogéneas, en diversas actividades tales como la industria y el sector estatal. En este último caso manifestamos nuestra preocupación por el uso que muchos municipios hacen del programa Argentina Trabaja. El objetivo, significativo y bien orientado, de creación

de cooperativas y fortalecimiento de la economía social no puede degenerar en la creación de puestos de trabajo precarios y subremunerados para la realización de tareas ordinarias de competencia municipal. En realidad, la tercerización expresa solo una dimensión del problema laboral en el sector público: las disparidades salariales y la persistencia de otros modos de precarización que evaden la relación laboral (monotributistas, concurrentes, pasantes, becarios) son problemáticas sustantivas pendientes que involucran a decenas de miles de trabajadores.

La tercerización y subcontratación precarizadora no ocurre únicamente como modo de aumentar los márgenes de ganancias. También como forma de fracturar y fragmentar la solidaridad entre trabajadores al intensificar las diferencias de salarios, condiciones de trabajo y encuadramientos convencionales y sindicales al interior de un mismo colectivo laboral. Son dispositivos dinamizados desde hace décadas con objetivos económicos y políticos.

En los últimos años han tomado fuerza las *Luchas por la Destercerización*, entre las cuales se destacan las de los trabajadores del subterráneo, telefónicos, ferroviarios tercerizados y la del sindicato de trabajadores aceiteros de Rosario.

***

Las situaciones reseñadas combinan, aunque en distintas intensidades, dinámicas de degradación de la condición del trabajador con profundas desigualdades y fracturas sociales.

Además, las grandes empresas, muchas veces trasnacionales, hacen un aprovechamiento desorbitante de su posición dominante esquilmando recursos naturales, fondos públicos y/o trabajadores.

En los últimos años, las grandes empresas han logrado ganancias siderales y, sin embargo, rechazan sin deliberación alguna la propuesta de participación de los trabajadores en las ganancias. Recordemos el tono patoteril del comunicado, firmado por todas las siglas del capital concentrado: “rechazo categórico al proyecto en cuestión, máxime cuando

se comprueba que avanzan hacia un poder de interferencia sindical que choca contra los principios constitucionales de derecho de propiedad y de ejercicio de toda industria lícita al otorgar a los sindicatos facultades de fiscalización y de información ajenas a su cometido muy superiores a la de los propios accionistas". Héctor Méndez desesperaba durante aquellos días, recorriendo canales de televisión y repitiendo sin cesar *"la cogestión no se negocia"*.

No quieren distribuir las ganancias que son producto del trabajo, tampoco quieren informar sus balances a los trabajadores, ni ser fiscalizados, ni siquiera iniciar un debate sobre estas reivindicaciones legítimas. ¿Qué esconden algunos grupos económicos? ¿Por qué? ¿Cuánta irracionalidad instrumental constataríamos si accediéramos a los balances reales? ¿Cuántas maniobras dudosas, cuánta desinversión podríamos inferir? ¿Cómo es posible que los representantes de sus Cámaras se nieguen a discutir? ¿Por qué no existe ninguna regulación en torno a los modos de asegurar la democratización de la representación empresarial y la participación de las pequeñas y medianas empresas nacionales en sus nucleamientos?

Vale agregar que las desorbitantes ganancias que han obtenido las grandes empresas son la contracara de la dificultad que se nos presenta a los/as trabajadores para aumentar los salarios reales en contextos inflacionarios.

Muchos estados provinciales -¿para generar empleo o crecimiento rápido en los períodos de gobierno? - alternan o combinan: ausencia de intervención, regulación y control; vista gorda; transferencias injustificables de recursos comunes; presuntos negocios compartidos; hasta la liberación de zonas y territorios exponiendo poblaciones.

Las cuatro situaciones también ponen de manifiesto, aunque de modos diferentes, algunos límites de la institucionalidad sindical vigente para ejercer una representación efectiva del complejo, heterogéneo y fragmentado mundo del trabajo. Y este documento quiere constituirse

también en una invitación a debatir y *hacer* una forma sindical capaz de aportar con mayor fuerza al horizonte de transformación social.

¿Es posible que la Argentina cree relaciones de fuerzas para un proyecto de desarrollo que impida lógicas depredatorias y de avasallamiento de derechos?

¿Podremos inventar la tonalidad propia de un modo de producción de la riqueza más asociativo y más comunitario que otorgue nuevos sentidos al proceso político que vivimos, ligando nuestra experiencia con algunos de los debates populares que tienen lugar en países hermanos de América Latina?

III.

Durante la vigencia del neoliberalismo se consolidó un sindicalismo de nuevo tipo: el sindicalismo empresarial. Sus dirigentes, artífices y ejecutores de la inversión, no solo se han enriquecido, no solo han adoptado los modos de vida de los empresarios, no solo no representan a los trabajadores, sino que además se constituyeron en correa de transmisión de las reformas estructurales del neoliberalismo y transformaron a los sindicatos en empresas cuya rentabilidad es inversamente proporcional al bienestar de los trabajadores. Muchas veces, además, sus dirigentes delataron y entregaron compañeros, pactando con la dictadura militar y los grupos económicos concentrados. Duele profundamente la sola formulación de esta frase, sin embargo, debemos enfrentarnos con esta verdad histórica.

Por ello es fundamental que, retomando las mejores tradiciones de nuestro sindicalismo, los trabajadores, otros sindicatos y organizaciones rechacemos claramente tanto las prácticas como a los dirigentes que lideraron la consolidación de este tipo antagónico. Es fundamental también que ninguna circunstancia coyuntural pueda ser usada para crear alianzas tácticas que los fortalezcan cuando la única línea de acción posible es la de enfrentarlos.

En segundo lugar, denunciamos y repudiamos una práctica extendida que estigmatiza, simplifica, distorsiona y minusvalora los procesos de organización de trabajadores. Son relatos que desbordan desprecio porque no toleran el correlato político y social de nuestro protagonismo productivo. Tenemos que crear una ofensiva cultural capaz de poner de manifiesto que muchos de los cuestionamientos que recibimos no son otra cosa más que el prejuicio de quienes no respetan a las clases trabajadoras.

Tercero, creemos que tenemos que asumir el desafío de ampliar y luego jerarquizar nuestras reivindicaciones de modo tal de impulsar acciones que enfrenten las dinámicas de desigualdad y degradación laboral que corroen la vida de millones de trabajadores y trabajadoras que viven en este país. Es importante tener en cuenta que la negociación colectiva, si bien es una institucionalidad fundamental para la redistribución de ingresos, resulta insuficiente en términos cuantitativos porque quedan fuera de su encuadre más de un tercio de la población trabajadora, y en términos cualitativos, porque no habilita la redistribución de la riqueza acumulada. El desafío es primordialmente de orden político y por eso involucra a la clase obrera en su conjunto. El sentido político reside en la capacidad de trascender la instancia corporativa/particular para reconstruir identificaciones y solidaridades colectivas entre trabajadores –tarea que solo puede ocurrir - en el marco de la disputa por un proceso de transformación social.

El reconocimiento de las limitaciones de la negociación colectiva no impide que aprovechemos su potencial en dos sentidos: para la reversión de las cláusulas precarizadoras que fueron incorporadas en los noventa y para el avance en la conquista de nuevos derechos en materia de condiciones de trabajo.

Cuarto, pensamos que la producción de un sindicalismo consustanciado con la transformación también depende de la ampliación y profundización de la organización gremial en los lugares de trabajo y entre los trabajadores. Tenemos que idear formas de vincular las distintas

organizaciones de base y dotarlas de mayores y nuevas funciones gremiales y sociales. En el mismo sentido debemos discutir el doble canal de representación de los delegados sindicales y optar por consolidar al delegado como figura que representa únicamente a los trabajadores.

Además, tenemos que construir institucionalidad sindical/popular entre trabajadores que no alcanzan los niveles de concentración en establecimientos y/o las 'normalidades' previstas en la legislación laboral. Por ejemplo, ¿es posible pensar en figuras tales como "delegados gremiales de centros comerciales" o "delegados de manzanas comerciales"? ¿Cómo crear organizaciones que potencien una economía popular? ¿Cómo habilitar la organización y participación efectiva de, por ejemplo, los trabajadores callejeros y los trabajadores desocupados?

Finalmente, dada la riqueza cultural y organizativa del campo popular, tenemos que profundizar las articulaciones y formas de convergencia con otras organizaciones de derechos humanos, movimientos territoriales y autogestivos, asambleas ciudadanas y colectivos culturales.

En definitiva, se trata también de forjar instancias que complementen el sistema político representativo con otras formas de participación social. Lo que significa reconocer: a) que no se pueden gestar cambios estructurales y duraderos solo "desde arriba"; b) tampoco supeditar/arriesgar las conquistas sociales a las cambiantes coyunturas de gobiernos nacionales; c) que la larga historia de asimetría de relaciones de fuerza hace imprescindible que los gobiernos populares encuentren apoyatura, contralor, fuerza e iniciativa política más allá del campo estatal; d) que entre el momento electoral del sistema representativo y las condiciones cotidianas de vida de ciudadanos/as y trabajadores hay hiatos y brechas de distinta índole de carácter irreductible que hacen necesario idear modos de articulación entre representación electoral, participación directa y nuevas formas de concertación social.

ANEXO VII

Convocatoria general a trabajadores, trabajadoras y organizaciones sindicales, sociales y culturales

Primero de mayo de 2012

El tiempo histórico que vivimos es excepcional. Lo sabemos quiénes padecimos los neoliberalismos de América Latina. Y lo sabemos también los que este último 24 de marzo marchamos por las ciudades de nuestro país y fuimos contagiados por la potencia y el futuro que irradia de las centenas de miles de caras de pibes/as, de laburantes y familias enteras, de sus consignas, y de las banderas de las múltiples organizaciones convergiendo en la memoria y en la fundación de un nuevo tiempo.

Quisiéramos que estas reflexiones contribuyan a gestar condiciones para la formulación colectiva de un programa histórico del movimiento obrero como lo fueron en su momento los de La Falda, Huerta Grande, la proclama del 1.º de Mayo de la CGT de los argentinos y los 26 puntos de la CGTRA.

No queremos concluir sin formular algunas iniciativas y propuestas de acción que surgen del propio escrito y que podrán someterse a una más amplia discusión colectiva: 1) crear una institucionalidad participativa y de concertación, *la Paritaria social*, integrada por militantes sindicales, de movimientos sociales, y representantes gubernamentales, que establezca instancias de participación directa y que se ocupe integralmente de la vida de los trabajadores (salud, educación, soberanía alimentaria, tierra, vivienda); 2) recuperar competencia del gobierno federal para la inspección del trabajo en materia de condiciones de trabajo, creando instancias de participación de organizaciones de trabajadores; 3) reconstruir cadenas de responsabilidad laboral y garantizar el convenio colectivo más favorable con el objetivo de combatir la tercerización

precarizadora y el fraude laboral; 4) restituir los aportes patronales de las grandes empresas vigentes antes de la exención realizada por Domingo Cavallo en 1993; 5) profundizar y, en especial, definir estrategias para la ampliación de la representación en los lugares de trabajo; discutir el carácter de la representación sindical de los delegados; y crear instancias de debate abierto sobre otras propuestas y reivindicaciones de las centrales tendientes a la democratización sindical; 6) crear un centro de información público y autárquico, integrado por representantes sindicales, investigadores sociales, funcionarios públicos y representantes del empresariado que posea información sectorial actualizada sobre rentabilidades y situación del trabajo con el objetivo de fortalecer las instancias de negociación colectiva y paritaria social.

FIRMANTES

Victorio Paulón (CTA); **Juan Carlos Schmid** (DRAGYBAL, CGT); **Paula Abal Medina** (UNSAM-CONICET); **Claudio Marín** (FOETRA, CTA); **Frente Nacional Campesino**; **Alejandro Grimson** (IDAES-UNSAM); **Horacio Ghilini** (SADOP, CGT); **Horacio González** (UBA); **Beto Pianelli** (AGTSyP, CTA); **Carlos Barbeito** (Molineros, CGT); **Pedro Wasiejko** (FATE, CTA); **Walter Iampietro** (Juventud Sindical, CGT); **María Pía López** (UBA); **Diego R. Morales** (CELS); **Héctor Palomino** (UBA); **Argumentos** (Colectivo en red); **Federico Schuster** (UBA); **Sergio Pisaneli y Héctor Ibarra** (Comis Interna Acindar); **Federico Sánchez** (Juventud Sindical, CGT); **Lucas Rubinich** (UBA); **Félix Diaz** (Comunidad La Primavera); **Movimiento Campesino de Formosa**; **Pablo Ferreyra** (militante social, hermano de Mariano Ferreyra); **Julián Rebón** (IIGG-CONICET); **Sandra Zapatero** (Comis Interna Bco Credicoop); **Victoria Basualdo** (FLACSO-CONICET); **Carolina Varsky** (CELS); **Arturo Fernández** (UNSAM-CONICET); **Mariana González** (CIFRA-CTA); **Estela Diaz** (CTA); **Carlos Pellegrini** (Comis Interna Bco Central); **Eduardo Menajovsky** (FETIA, CTA**)**; **Frente Empleados de Comercio** (CTA); **Ariel Velazquez** (FOETRA); **Enrique Rosito** (AGTSyP, CTA); **Jorge Pisani** (AGTSyP, CTA); **Cora Arias** (IIGG-CONICET); **Matías Berger** (CEIL-CONICET); **Damián Pierbattisti** (IIGG-CONICET); **Alicia Py** (FOETRA); **Silvina Zimerman** (CELS); **Agustín Vanella** (exFUBA); **Juan Santarcángelo** (UNGS-CONICET); **Carolina Fairstein** (CELS); **Nicolás Diana Menéndez** (CEIL-CONICET); **Alejandro Falco** (UBA); **Ariel Elger** (Ademys, CONAT); **Gabriel Noel** (IDAES-CONICET); **Bruno Fornillo** (IIGG-CONICET); **Florencia Abbate** (escritora); **Rafael Oro** (FOETRA); **Alicia Azubel** (FLACSO); **Cecilia Anigstein** (UNGS-CONICET); **Marcelo "Gaucho" Yaquet** (Corriente Política 17 de Agosto); **Hugo Ghergo** (FOETRA); **Alejandro Alagia** (Fiscal, UBA);

Mónica Ingravidi (FOETRA); **Mirta Orellana** (Delegada Sanidad FATSA); **Jorge A. Zilber** (FOETRA); **Lidia Brito y Cintia Menéndez** (Jumbo); **Marcelo Gutiérrez y Silvio Tricerri** (TMT Repositores Externos); **Pablo Méndez Shiff** (periodista); **Alejandra Esponda** (UNAM-FLACSO); **Nicolás Dallorso** (IGG-CONICET)**; Adriana Alvarenga**; **Natalí Incaminato**; **Rayen Castro**; **Yamila Cirigliano.**

NUEVAS ADHESIONES

Alfredo Lattes (CENEP); **Julio Neffa** (CEIL-CONICET); **Ariel Wilkis** (UNSAM-CONICET)**; Karina Crivelli** (UBA); **Ana Efrón; Carolina Dursi** (IDES); **Cynthia García** (Periodista); **Movimiento Campesino de Liberación; Carlos Carballo** (UNLP); **Héctor Cordone** (CEIL); **Norberto Galasso** (Corriente Política E. S. Discépolo)**; Alejandra Paz** (UBA); **José Luis Meirás** (creador visual, trabajador de prensa)**; Andrés Bercum; Jorge Gaggero; Carlos Balduzzi; Javier Adrian Lewkowicz; Julián La Rocca** (economista)**; Diego Cirilli** (Psicólogo Social); **Claudia Vinograsky**; **Nestor Gabriel Rivas** (agrupación Docente 22 de Agosto); **Pablo Miguez** (UNGS, UNSAM); **Sara Daneri** (terapista ocupacional-docente); **Carolina Diez** (UNAM-CONICET); **Mariano Mastrodomenico** (Delegado FOETRA); **Juan Carballo** (ATE-CTA); **Mónica Abramzón** (IIGG-UBA); **Frente de Mujeres K; Agrupación Ortega Peña** (UBA Derecho), **Juan José Copeiro** (ATE, CTA); **Adelqui O. del Do** (docente-UBA); **Carolina De Luca**; **Eduardo Narvaez** (arquitecto, profesor UBA-FADU); **María Paula Lozano** (abogada laboralista, **s**ocióloga UBA); **Angela Cardella** (coord. comisión salud de APDH); **Carlos Raimundi** (diputado nacional); **Teresa Oliveri** (LADH filial San Rafael); **Débora Gorban** (CONICET/ UNSAM); **Roberto Villarruel** (centro universitario de idiomas-UBA); **Chino Navarro** (Movimiento Evita); **Federico Casiraghi** (Corriente Política Enrique Santos Discépolo); **Ernesto Gabriel Cela; Agrupación Granate de SUTEBA en Quilmes; Mariana Busso** (CEIL-CONICET/UNLP); **Lucas Sebastián Luaces**; **Pablo Turnes** (UBA-CONICET); **Liria Evangelista** (escritora y docente); **Dario Omar Sosta** (Comisión Interna Gráfica del diario La Nación); **Karina Bidaseca** (IDAES/UNSAM y UBA); **Beto Lodovico** (trabajador del Estado, militante de ATE); **Martín Labarca** (CONICET - UNQ).

ANEXO VIII

Entrevistas para el caso argentino

Nombre entrevistado	Fecha	Rol	País
Fabián Repetto	4 de agosto 2017	Académico	Argentina
Luciano Andrenacci	2 de agosto 2017	Académico	Argentina
Inés Paez	3 de agosto 2017	Política pública. Gobierno	Argentina
Ruben Pascolini	4 de agosto 2017	Movimientos sociales	Argentina
Ana Cortés	3 de agosto 2017	Política pública. Gobierno	Argentina
Martín Hornes	13 de diciembre 2017	Académico	Argentina
Sebastián Etchemendy	27 de noviembre 2017	Académico	Argentina
Marta Novick	1 de diciembre 2017	Política pública. Gobierno	Argentina