

Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur.

Compiladores:

Yesko Quiroga, Agustín Canzani, Jaime Ensignia.

Autores:

Fabián Repetto, Mariana Chudnovsky, Zuleide Araújo Teixeira, Gonzalo Martner, Carmen Midaglia.

Editado en 2009.

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

Fundación Friedrich Ebert

Fundación Chile 21

Fundacao Perseu Abramo

Fundación Liber Seregni

CEPES: Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales

www.fes.cl

Diseño y Diagramación:

Ildefonso Pereyra.

Ilustración de Tapa:

Viviana Poniemán.

Coordinación de la publicación:

YUNQUE de Ildefonso Pereyra.
yunquemm@yahoo.com.ar

INDICE

Presentación	7
ARGENTINA	15
Las políticas sociales en la Argentina reciente	
Avances y desafíos desde una perspectiva progresista	
<i>por Fabián Repetto y Mariana Chudnovsky</i>	
BRASIL	47
Consenso progresista desde el Sur	
<i>por Zuleide Araújo Teixeira</i>	
CHILE	85
Consenso políticas sociales post-neoliberales	
La experiencia de Chile	
<i>por Gonzalo Martner</i>	
URUGUAY	149
Las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay	
Una aproximación a sus características y resultados	
<i>por Carmen Midaglia</i>	

P R E S E N T A C I Ó N

LAS POLÍTICAS SOCIALES, SEÑA DE IDENTIDAD PROGRESISTA

A fines de junio de 2008, un grupo de políticos, técnicos y funcionarios de gobierno de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, convocados por la Red de Fundaciones Progresistas del Cono Sur con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert, se reunieron durante dos días en Montevideo para discutir sobre el desarrollo y los resultados de las políticas sociales recientes en sus países. El Seminario forma parte de un proyecto de más largo aliento, que busca identificar las bases de un “consenso progresista” en la región.

La base de la discusión fueron cuatro documentos con descripciones de los procesos nacionales, elaborados por expertos independientes, que analizaban con un esquema común las experiencias. Los expertos recibieron una pauta con un esquema analítico, y elaboran sus aportes expresando su propio punto de vista. Como los lectores podrán advertir, es difícil sintetizar el contenido de los documentos en pocas líneas, y mucho más resumir el intercambio generado durante esas dos jornadas. Aún así, algunos rasgos comunes y ciertas interrogantes pueden levantarse como base para profundizar discusiones futuras.

El primer aspecto resaltable que atraviesa como telón de fondo todos los trabajos y las discusiones del Seminario es una concepción de la democracia que supera la más clásica visión procedimental, y considera que un sistema de este tipo debe comprender una ciudadanía basada en derechos, apoyada en amplias posibilidades de participación y asegurando no sólo igualdad de oportunidades sino, también, niveles básicos de igualdad de resultados.

Luego de más de una década de predominio neo-liberal, se verifica la existencia de un legado que, en todos los casos, marcó profundamente –y de manera negativa- nuestras sociedades y aún condiciona las actuaciones de los diferentes gobiernos para recrear los sistemas de protección social.

Una parte de la respuesta a esta situación se vincula directamente con la necesidad de un Estado fuerte –no necesariamente grande, ya que es una cuestión de capacidades más que de tamaño- que tenga poder de intervención y lo ejerza criteriosamente, asumiendo las formas que la historia, la economía, la sociedad y las características de cada país requieran.

Reconocer el papel de este Estado no implica, necesariamente, aceptar como bueno su funcionamiento actual. Por el contrario, existe acuerdo respecto a la urgente necesidad de comenzar o profundizar su reformulación, una tarea que aún necesita de una discusión más profunda en clave progresista.

En ese marco, la política como instrumento y como campo de acción adquiere una relevancia fundamental. Y la política no es una cuestión neutra, está basada en ideologías, que no son otras cosas que cuerpos de creencias que orientan las decisiones. Como esos cuerpos de creencias son diversos –y muchas veces enfrentados- nunca se olvida que la política tiene un componente confrontacional, que no se pierde aún cuando este se articule dentro de las reglas de juego del sistema democrático. Por esos motivos, sin desconocer los aportes técnicos, la reivindicación de la política como un elemento central en las orientaciones de los gobiernos progresistas es clave.

El Seminario también parece mostrar un acuerdo respecto a la importancia de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en particular. Pero estas no se conciben aisladas, sino articuladas de maneras diversas con los actores colectivos que son el soporte de los proyectos de cambio. Los partidos políticos tienen allí un rol decisivo, pero no están solos en la tarea, y deben construir en cada país y a diferentes niveles alianzas con actores diversos para hacer de esas políticas algo más de una anécdota, sino parte de un verdadero proyecto de cambio.

Las políticas sociales son una forma de intervención privilegiada, y como los demuestran los trabajos presentados en el Seminario, han sido fruto de muchas tanto de experiencias innovadoras como de reformulaciones tradicionales exitosas por parte del progresismo de la región. Pero está claro que estas políticas sociales adquieren importancia en tanto no se limiten a un mero rol compensador y asuman un papel de promoción, de eliminación de desigualdades, en definitiva, de realización efectiva de ciudadanía.

Estas políticas sociales no actúan solas: buena parte de su eficacia y su eficiencia proviene de una articulación con otras políticas sectoriales, entre las cuales se señala la importancia particular de las políticas laborales y de las políticas tributarias, especialmente por la importancia que ellas puedan tener en cuestiones como la distribución del ingreso y la configuración de oportunidades

y diferenciales calidades de vida. Una discusión integral debería tomar en cuenta estos aspectos.

Las coincidencias son abundantes y relevantes como para identificar una orientación común de los gobiernos progresistas en esta área de política pública. Pero no deben dejar de lado de identificación de algunas diferencias, que son esenciales para la profundización del debate.

Aún cuando se consolida un acuerdo en torno a la necesidad del crecimiento económico como una condición facilitadora para la distribución, se verifican visiones diferentes respecto a cuándo, cuánto y cómo debería distribuirse. Si bien algunas diferencias pueden explicarse por momentos históricos particulares que viven las experiencias de los gobiernos progresistas en el cono sur, las coyunturas no parecen suficientes como factor explicativo, lo que requiere de mayor análisis.

También existen discusiones respecto a enfoques e instrumentos. Un ejemplo claro en este sentido es el debate entre políticas focalizadas y políticas universales. ¿Es que se trata de abordajes complementarios, o en realidad representan formas distintas y hasta enfrentadas de abordar la cuestión social? Si bien la existencia de un pilar universal en las políticas sociales parece tener un apoyo mayoritario, hay matices en la forma en que esto se interpreta en distintos países.

Estas diferencias no llegan a ocultar un encuentro mayor, y es la seguridad que en esta región de América Latina se está atravesando una etapa histórica particular: en un contexto económico relativamente favorable, las fuerzas progresistas en el gobierno en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay están llevando adelante proyectos de cambio que implican profundas transformaciones en sus sociedades. Y a esa conclusión se llega asumiendo la diversidad que el progresismo puede adquirir en cada país, sin buscar “alumnos ejemplares” ni “casos desviados”, aceptando las diferencias y tratando de aprender de ellas.

Pero lo que queda claro en el análisis de las políticas sociales en estos cuatro países es que más allá de esas diversidades, los modelos están cruzados por una sensibilidad común, una forma de ver el mundo que pone en el centro de las

preocupaciones el combate a las desigualdades y la construcción de una sociedad más justa. Los trabajos que aquí se presentan pueden servir como base para seguir avanzando en esta tarea.

Agustín Canzani

Director Ejecutivo de la Fundación
Líber Seregni, Uruguay