
El Modelo Social Europeo y América Latina

Sören Brinkmann
Editor

El Modelo Social Europeo y América Latina

El modelo social Europeo y América Latina / Jairo Agudelo Taborda
[y otros]. -- Edición Sören Brinkmann. -- Bogotá : Fundación
Konrad Adenauer, 2019.

264 páginas : gráficos ; 24 cm.

ISBN 978-958-56871-7-2

1. América Latina - Aspectos socioeconómicos 2. Europa - Aspectos
socioeconómicos. I. Agudelo Taborda, Jairo, autor.

II. Brinkmann, Sören, editor.

361.61 cd 22 ed.

A1634989

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

El Modelo Social Europeo y América Latina

© 2019, **Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia**

Calle 93B Nro. 18-12, Piso 7
(+57) 1 743 0947 Bogotá D.C., Colombia
<https://www.kas.de/web/kolumbien>

Dr. Hubert Gehring
Representante para Colombia

Editor

Sören Brinkmann

Coordinación editorial

Andrea Valdelamar

© Autores

Jairo Agudelo Taborda
Ángel Alonso Domínguez
Walther L. Bernecker
Ana M. Guillén
Denise Lobato Gentil
Juliana Martínez Franzoni
Luis Moreno
Jairo Parada Corrales
Stefan Peters
Davide Riccardi
Diego Sánchez-Ancochea

Producción gráfica:

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Marcela Manrique Cornejo

Corrección de estilo

Natalia Arosa Escobar

Diseño gráfico

www.opcionesgraficas.com

(+57 1) 2372023 - 2372383 - 2475854

Bogotá D.C., Colombia

ISBN: 978-958-56871-7-2

Primera edición: julio 2019

Bogotá D.C.

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Los textos que aquí se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento ni la posición de la Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia.

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial y la distribución, sin la autorización previa y expresa de los titulares.

Contenido

Presentación	7
<i>Hubert Gehring</i>	
Introducción: el Modelo Social Europeo y América Latina	9
<i>Sören Brinkmann</i>	
1. El Modelo Social Europeo: variantes básicas, crisis y pervivencia	21
¿Existe un Modelo Social Europeo? Conceptos básicos y variantes regionales	23
<i>Walther L. Bernecker</i>	
El reto de la globalización. Crítica, reforma y pervivencia del Modelo Social Europeo	49
<i>Ana M. Guillén y Ángel Alonso Domínguez</i>	
La edad de bronce del bienestar en Europa	75
<i>Luis Moreno</i>	
2. Condiciones y conceptos del bienestar en América Latina: perspectivas comparadas	103
Los sistemas fiscales y la redistribución de la renta: panorámica sobre América Latina y Colombia	105
<i>Davide Riccardi y Jairo Agudelo Taborda</i>	

Educación y desigualdades sociales en América Latina:
los límites de las reformas educativas del inicio del siglo XXI..... 131
Stefan Peters

**3. Geografía del bienestar en América Latina:
estudios de casos..... 175**

Cómo construir universalismo y cómo entender sus
contradicciones: lecciones del caso costarricense, 1940-2018..... 177
Juliana Martínez Franzoni y Diego Sánchez-Ancochea

La política social en Brasil: avances y retrocesos
recientes (2003-2016) 203
Denise Lobato Gentil

La Colombia del posconflicto: el reto de la desigualdad..... 239
Jairo Parada Corrales

Sobre los autores 259

Presentación

La Fundación Konrad Adenauer, KAS, es una fundación política alemana que trabaja por el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho en más de 120 países alrededor del mundo. Desde su llegada a Colombia en la década de los sesenta, la KAS ha promovido los principios democráticos, la justicia social, y el respeto de los derechos humanos y las instituciones políticas, además de generar aportes a temas relevantes de la coyuntura nacional.

Un aspecto a resaltar de nuestra labor en el país ha sido contribuir a la comprensión e incorporación de los principios de la Economía Social de Mercado como marco político para el desarrollo de una economía que estimule el bienestar social. Más aun, consideramos necesario adaptar dichos principios a un modelo colombiano que estimule el desarrollo sólido y sostenible de la economía y cuyos resultados logren contribuir al bienestar de la sociedad.

Partiendo de este contexto, identificamos la necesidad de reflexionar acerca de la situación actual así como los alcances y las limitaciones de las políticas sociales en América Latina, desde una perspectiva comparada con países de Europa.

Por esta razón, en el año 2017 decidimos apoyar al Instituto de Estudios Europeos de la Universidad del Norte en la realización de la

Conferencia Internacional “El Modelo Social Europeo y América Latina”, pues consideramos importante analizar —con tan alto nivel y calidad— las políticas de bienestar en la región.

La publicación que aquí presentamos es producto de las discusiones que se dieron en el marco de esta Conferencia. En dicho espacio, se logró reflexionar acerca de los principios del Modelo Social Europeo y las condiciones, los aspectos y las restricciones de las políticas del bienestar en América Latina, a partir de análisis comparados y estudios de caso de países europeos y latinoamericanos.

Bajo la coordinación académica de los profesores Sören Brinkmann y Jairo Agudelo Taborda, la publicación se estructuró en tres capítulos. En el primero de ellos, se abordan diversas perspectivas del Modelo Social Europeo pasando desde premisas ideológicas y aspectos relevantes de su surgimiento hasta la actualidad y los desafíos existentes frente al futuro. En el segundo capítulo, se realiza un análisis comparativo entre el modelo europeo y el latinoamericano. Allí cobran fuerza aspectos como la poca capacidad de los Estados para cumplir sus funciones —especialmente en materia tributaria—, la baja calidad en la prestación de servicios públicos, los porcentajes de informalidad laboral y las sociedades altamente desiguales, entre otros. El último capítulo estudia la evolución del modelo y la implementación de políticas sociales en tres países: Costa Rica, Brasil y Colombia.

Así las cosas, esperamos que los lectores encuentren en este libro en general y en cada uno de sus artículos, insumos útiles que inviten al debate y el intercambio de ideas alrededor de estos temas.

Finalmente, agradecemos a los autores de la publicación por sus aportes para la realización de este proyecto y, de manera especial, al profesor Sören Brinkmann, por el compromiso y esfuerzo depositado en esta iniciativa que constituye un insumo más para enriquecer el diálogo acerca de políticas sociales en Europa y América Latina.

Dr. Hubert Gehring

Representante de la KAS en Colombia

Introducción: el Modelo Social Europeo y América Latina

Sören Brinkmann

Desde la “década perdida” de los años 1980 que vio la culminación de la crisis de la deuda y el subsiguiente abandono de la estrategia de la “industrialización por sustitución de importaciones” hasta el día de hoy, los países de América Latina han pasado por muy distintas coyunturas políticas y económicas, con efectos significativos para sus sistemas de protección social. Las décadas de 1980 y 1990 –momentos claves también en muchos países para la recuperación de instituciones democráticas– estaban marcadas por las exigencias del llamado “Consenso de Washington” respecto a retirar el Estado de la esfera económica y liberalizar los mercados. Las políticas de privatizaciones de empresas públicas y del reajuste fiscal, empleadas por la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos para restablecer la confianza de los acreedores internacionales, no solamente produjeron desempleo de dimensiones inéditas sino también fuertes recortes y una reorientación estratégica de las políticas sociales. La nueva fórmula, que prometía reducir gastos y al mismo tiempo aumentar la eficacia, consistía en la privatización de gran parte de los servicios sociales y la limitación del papel del Estado a la lucha contra la pobreza extrema mediante “programas focalizados” (Filgueira, 2014, pp. 16-18; Sojo

2017, pp. 20-23). Los resultados sociales de estos cambios de política en combinación con una prolongada fase de estancamiento económico y la falta, o incluso pérdida, de trabajo formal, se saldaron en muchos países latinoamericanos con la profundización de las brechas sociales, evidenciadas, entre otros indicadores, por el sucesivo aumento del coeficiente Gini de la región (Martínez Rangel y Soto Reyes, 2012).

En cambio, con el *boom* de los *commodities* desde principios de los años 2000 que, además, coincidió en varios países de América Latina con la subida al poder de dirigentes “progresistas” o de una izquierda populista, se abrieron nuevos horizontes para reforzar el papel del Estado, implementar nuevas políticas públicas y retomar la lucha contra las abismales desigualdades que caracterizan la realidad social del subcontinente. En este sentido, desde comienzos del nuevo milenio se ha observado en varios países, como México, Brasil y Argentina, una notable expansión de las políticas sociales, en especial a favor de los estratos tradicionalmente marginalizados (Garay, 2016). Al mismo tiempo, se intensificó también el debate académico sobre los distintos conceptos de bienestar social y las condiciones de su aplicabilidad en los países latinoamericanos. Una aportación destacada en este sentido es, indudablemente, el concepto del “universalismo básico”, propuesto por un grupo de expertos del Banco Interamericano de Desarrollo en el año 2006, para responder a las deficiencias en cobertura, financiamiento y calidad de las políticas sociales habituales. En vez de un bienestar a base de contribuciones sobre la nómina, que siempre excluye el trabajo informal, o bien subsidios focalizados a los más pobres con sus efectos discriminatorios, este concepto propone un piso básico de seguridad social, financiado por impuestos generales y brindado como derecho fundamental para todos los sectores de la población (Molina, 2006; Filgueira, 2014, pp. 39-44).

Sin embargo, y a pesar de nuevas propuestas teóricas y algunos avances prácticos, en el momento actual las expectativas de un desarrollo social sostenible y la reducción de la desigualdad se están desvaneciendo ante un verdadero “giro a la derecha” cuya máxima expresión, hasta el momento, fue la victoria de Jair Bolsonaro, candidato de la ultraderecha, en las recientes elecciones presidenciales de Brasil. Si bien es verdad que el ejemplo brasileño no es representativo para

todos los países con gobiernos conservadores, resulta desconcertante cómo en este caso las propias políticas sociales y de inclusión se habían convertido en blanco de la ira de los llamados bolsonaristas, mientras que las propuestas del Ministro de Hacienda designado apuntan a una radicalización de la agenda neoliberal en el ámbito social y laboral, con consecuencias bien previsibles. Con todo, parece que el tema del Estado de Bienestar –lejos de generar consenso social– sigue siendo un elemento con alta capacidad de polarización política en los países de la región, lo que ya de por sí justifica la intervención continua del mundo académico con el propósito de aclarar conceptos, aportar datos fiables y reflexionar sobre los logros y déficits de las políticas sociales del pasado y del presente.

El libro que el lector encuentra en sus manos es –en su mayor parte– fruto de un seminario que se llevó a cabo en octubre de 2017 en la Universidad del Norte, apoyado generosamente por la Fundación Konrad Adenauer, con el motivo de discutir con expertos internacionales políticas de bienestar en América Latina, tomando como punto de partida y referencia el llamado Modelo Social Europeo (MSE). El diálogo euro-latinoamericano en materia de políticas sociales no está sólidamente establecido entre los estudiosos de la temática, dadas, entre otras cosas, las enormes diferencias de contexto y estructuras que caracterizan el tema del bienestar en los dos hemisferios. Sin embargo –y como bien demuestran las aportaciones a lo largo de este tomo–, a pesar de las evidentes diferencias no resulta demasiado difícil identificar puntos de contacto y problemas similares que permiten relacionar, para mutuo provecho, los debates académicos y políticos sobre el bienestar social en ambos espacios geográficos.

Ahora bien, al plantear el MSE como referencia en este contexto no se pretende, ni mucho menos, establecer un supuesto estándar ideal que defina normas universales, sino más bien introducir un elemento de comparación especialmente rico en modelos, experiencias y lecciones que son válidos para enriquecer el debate y análisis de las políticas sociales en América Latina. Es bien sabido que el MSE, mejor dicho, los regímenes de bienestar a lo largo y ancho del continente europeo ostentan una enorme heterogeneidad en lo que a sus fundamentos ideológicos, evolución histórica y calidad de servicios se refiere. En una

perspectiva global, sin embargo, esta diversidad intraeuropea se diluye rápidamente ante la muy superior generosidad de cobertura que hasta hoy en día, prácticamente, todas las variantes del MSE siguen prestando a sus ciudadanos en materia de educación, salud pública, seguridad social y pensiones. No cabe duda que Europa sigue siendo la región donde el concepto de la ciudadanía social –es decir, la protección del ciudadano ante los riesgos de la vida como un derecho fundamental– ha encontrado su más profundo arraigo institucional. Y en un informe del Banco Mundial de 2012, el continente se ganó el título de *lifestyle superpower* ya que con un solo siete por ciento de la población mundial, Europa consume más de la mitad del gasto social del mundo (Gill y Raiser, 2012, pp. 18 y ss.).

Es el cometido de las tres primeras aportaciones de este tomo familiarizar al lector del hemisferio (sur-) americano con estas realidades europeas, más allá de la mera constatación de su existencia. A tal efecto, los tres textos del primer apartado abren perspectivas bien diversas sobre el MSE, tocando tanto sus premisas ideológicas y surgimiento histórico como también su situación actual y los retos de futuro. A modo de apertura, Walther L. Bernecker presenta una concienzuda introducción en las teorías y la tipología básica de los regímenes de bienestar europeos, pasando por clásicos como Gøsta Esping-Andersen, además de repasar sus antecedentes históricos así como las muy específicas circunstancias de su surgimiento y consolidación a lo largo de la segunda posguerra europea. Para Bernecker, las claves para la construcción del MSE en la Europa occidental se encuentran en el mercado laboral y en los pactos políticos entre movimiento obrero y clases medias, el llamado *mid-century compromise*. La generalización del “trabajador próspero” masculino –fruto de un auge económico sin precedentes– estableció el fundamento para un amplio bienestar social que aproximaba proletariado y clases medias, mientras que el Estado, dominado o por mayorías socialdemócratas o democristianas, asumió definitivamente la tarea de no solamente proteger a la población ante los riesgos de la vida, sino de establecer también las condiciones (educativas) para fomentar la igualdad de oportunidades. Todo esto se realizó en unas circunstancias históricas específicas, marcadas tanto por la experiencia fresca de dos guerras catastróficas como también por la competencia y rivalidad del sistema soviético cuyo dominio comenzaba justo detrás del telón de acero que dividía el continente europeo.

Esta fase fundacional del MSE –o bien “la edad de oro”, según el calificativo de Luis Moreno– con sus innegables logros en lo que a paz y cohesión social en la Europa occidental se refiere, culminó con las crisis del petróleo de los años 1970 que por su parte conllevaron nuevos retos. Así, ante la realidad de un desempleo estructural masivo, desconocido hasta el momento, y la ineficacia de los instrumentos keynesianos para superar la crisis, los gobiernos de la Europa occidental adoptaron, en mayor o menor medida, las recetas de las teorías neoliberales y monetaristas, priorizando la desregularización de los mercados, el control del gasto público y una mayor autorresponsabilización del ciudadano en la búsqueda de su propio bienestar. Para Moreno, este viraje estratégico –que se realizaba en sincronía con la “apertura” económica de América Latina a lo largo de los años 1990– marcó el comienzo de una segunda época del MSE, una “edad de plata” caracterizada por el deseo de contener el gasto público y racionalizar el Estado de Bienestar en función de una mayor competitividad en un mundo globalizado. Y al mismo tiempo se dio la desregularización del sector financiero, capitaneada por la primera ministra británica Margaret Thatcher (1925-2013), la que sentó las bases para los excesos especulativos de bancos y fondos de inversión que, finalmente, provocaron el *crash* de 2007-2008.

Desde la perspectiva de Moreno, esta quiebra junto con la subsiguiente crisis del euro inauguraron “la edad de bronce” del MSE, es decir, un tercer período plagado de aun mayores incertidumbres. Sus características determinantes, que hasta hoy en día preocupan a los gobiernos europeos, son el problema de la deuda pública, el desempleo juvenil y las tendencias de recortar, o bien remercantilizar, el bienestar, especialmente en los países meridionales y, por consecuencia, una creciente brecha en materia social entre el norte y el sur de la UE. Simultáneamente, casi en todos los países miembros surgieron partidos euroescépticos y de extrema derecha que cuestionan el futuro del proyecto comunitario y dificultan la formación de gobiernos estables a nivel nacional.

Al margen de esta reciente acumulación de riesgos para la existencia y supervivencia del MSE, Ana Guillén y Ángel Alonso Domínguez proporcionan una tercera perspectiva al analizar la trayectoria y los

recientes avances en la “europeización” de las políticas sociales a lo largo del último cuarto de siglo. Es bien sabido que en la construcción de la Europa comunitaria siempre ha imperado el primado de la economía, mientras que en materia social las competencias recaen hasta la actualidad casi de manera exclusiva en los gobiernos nacionales. Y probablemente sería muy ingenuo –como afirma Moreno– soñar de una rápida comunitarización de la protección social, dada la gran diversidad de los regímenes de bienestar y su fuerte arraigo en tradiciones nacionales. Sin embargo, no es menos verdad que desde finales del siglo pasado se observa de modo creciente el surgimiento de nuevas iniciativas a nivel europeo destinadas a coordinar estándares y políticas sociales y crear instrumentos, como el Fondo Social Europeo, el MAC (Método Abierto de Coordinación) o la Estrategia 2020, para luchar contra problemas crónicos como el paro juvenil y mitigar los enormes desequilibrios que existen entre los mercados laborales del norte y del sur del continente. Con todo, merece ser destacado que los cuatro autores del primer apartado coinciden en abogar por una mayor integración de las políticas sociales a nivel supranacional a efecto de impulsar, al menos a mediano plazo, la aproximación de los niveles de bienestar en la Unión y de acercar más el proyecto europeo a las necesidades de la población.

Independientemente de los factores de crisis, en una perspectiva comparada con otras partes del mundo, y con América Latina en particular, las enormes ventajas del MSE en lo que atañe a cohesión social, igualdad de oportunidades y competitividad económica, son hasta el presente difícilmente negables. Un elemento crucial que explica la singularidad del modelo europeo es, indudablemente, su capacidad redistributiva con respecto a las riquezas generadas. El mecanismo clave reside en la progresividad de los sistemas de tributación, donde los impuestos directos –es decir, el gravamen de las rentas de las personas físicas en proporción a su capacidad económica– suelen generar la mayor parte de los ingresos tributarios del Estado. Aparte de fomentar un elemento de solidaridad entre los distintos sectores sociales, la tributación progresiva de las rentas garantiza también la generación de los recursos necesarios para financiar servicios públicos y prestaciones sociales de alta calidad para todos los ciudadanos. Y en este sentido es un requisito indispensable de un sistema de protección social universalista.

En la mayor parte de los países de América Latina, en cambio, se da una situación bien distinta, para no decir diametralmente opuesta, como bien muestran Davide Riccardi y Jairo Agudelo en su análisis comparativo. Si bien es verdad que en años recientes ha habido en algunos países avances en materia tributaria por la introducción de elementos progresivos, también es cierto que la tasa impositiva media de la región continúa siendo muy por debajo del promedio de los países de la OCDE. Y a esto se agrega, además, una exageradamente alta tasa de evasión que por su parte es fruto o bien de la ineficacia o de una intencionada permisividad de los regímenes recaudatorios frente a determinados sectores sociales. El grueso de las recaudaciones tributarias de los Estados de la región se generan, por tanto, en los impuestos directos con un efecto altamente regresivo en el sentido de que se grava a la gran masa de la población pobre, mientras que la contribución de los sectores más ricos para financiar las tareas del Estado se reduce frecuentemente a un nivel relativamente ínfimo y, por ende, antisolidario.

Las consecuencias de esta situación son bien conocidas: la subfinanciación crónica de los aparatos estatales y la baja calidad y el desprestigio de los servicios públicos y sistemas de protección social que, por su parte, cementan todavía más las estructuras de desigualdad en la sociedad. Porque, como indican Riccardi y Agudelo, cuanto mayores son las brechas sociales más difícil resulta romper el ciclo reproductivo de la desigualdad. Organismos internacionales como la CEPAL o la OCDE llevan años reclamando una mayor tributación de las rentas más altas en América Latina para, de esta manera, acercar estos países a la media de la recaudación impositiva de las economías más desarrolladas y así poder aumentar los gastos públicos (Ruiz Rodríguez *et al.*, 2016; Centenera, 23 de marzo de 2017). Sin embargo, desde situaciones de fragmentación social extrema donde –por el descrédito del sector público– las clases acomodadas están acostumbradas de pagar servicios privados, resulta prácticamente imposible pedir mayor solidaridad fiscal e implementar reformas tributarias que graven de manera sustancial a las rentas más altas. Como comprobación indirecta de este dilema valen las experiencias de países con gobiernos de izquierdas populistas como la Venezuela de Hugo Chávez o la Bolivia de Evo Morales que –para aumentar los

ingresos del Estado– prefirieron aprovecharse del alza de los precios de las materias primas en vez de desafiar a los sectores acomodados de la sociedad e introducir reformas tributarias con elementos de mayor progresividad.

Los dilemas prácticos de la política a la hora de combatir desigualdades sociales desde situaciones de extrema desigualdad se traslucen también en la aportación de Stefan Peters con la que se cierra la segunda parte del tomo. Con base en las experiencias de la Venezuela chavista y del Uruguay del Frente Amplio, este autor analiza el alcance real de las políticas de educación como instrumento para generar mayor igualdad de oportunidades y fomentar la inclusión social. Lo novedoso de su análisis reside en el uso combinado de criterios cuantitativos y cualitativos, así como en la comparación de dos casos con orientaciones ideológicas distintas, a saber: un reformismo socialdemócrata en Uruguay y un populismo de izquierda “revolucionaria” en Venezuela. En ambos casos los gobiernos dieron alta prioridad a las políticas de educación como instrumento clave para el desarrollo social y a pesar de diferencias en las condiciones previas y las estrategias empleadas, los resultados quedaron muy por debajo de las expectativas. Si bien es verdad que en el caso venezolano las “ofensivas” educativas aumentaron masivamente el acceso a la educación básica, particularmente para los sectores menos privilegiados, al mismo tiempo ni en este país ni tampoco en el caso uruguayano se logró dar el salto de calidad deseado a la educación oficial para así cerrar la brecha entre la oferta pública y la privada. Como causas, Peters señala el énfasis en aspectos cuantitativos de las propias reformas educativas. Sin embargo, como factor crucial de la miseria, el autor destaca la falta, en los dos casos, de un amplio consenso social y, en particular, del apoyo de las clases medias para la construcción de un sistema de educación pública inclusivo y de alta calidad.

La tercera y última parte del tomo se compone de tres estudios de caso de países tan diversos como Costa Rica, Brasil y Colombia. Como ejemplo raro de una “socialdemocracia de la periferia global”, la experiencia costarricense en lo que se refiere a políticas de bienestar parece de especial valor para el contexto latinoamericano (Sandbrook *et al.*, 2007). Centrados principalmente en el sistema de salud, Juliana

Martínez Franzoni y Diego Sánchez-Ancochea exponen una visión sintética y altamente instructiva de la evolución de los sistemas de protección social en este país centroamericano que con su cobertura de carácter universalista, de hecho, constituye un caso excepcional en la región. Las claves de éxito de este modelo se remontan, según los autores, a una larga trayectoria histórica y obedecen al modo específico de su construcción “de abajo para arriba”. En este sentido, la construcción de un Estado de Bienestar de calidad partió de las clases trabajadora y media baja que –en combinación con un amplio mercado de trabajo formal– hizo posible la sucesiva ampliación de los sistemas de protección públicos y la integración de otros sectores de la sociedad hasta llegar a una cobertura del 90%. Además, el modelo se mostró capaz de resistir también los efectos de la crisis económica de los años ochenta y la subsiguiente apertura y liberalización económica. Sin embargo, como efectos a largo plazo, los autores detectan crecientes problemas de sostenibilidad derivados de un aumento de la informalidad en el mercado laboral y de la creciente desigualdad en general que, por su parte, ocasionan cada vez más problemas de calidad en los servicios públicos, así como una creciente demanda de ofertas privadas por parte de los estratos sociales con mayores ingresos. Como gran reto del futuro de las políticas de bienestar en Costa Rica se plasma, por tanto, defender la alta calidad de los servicios públicos para de esta manera contrarrestar la fragmentación del bienestar en servicios públicos y privados y, a fin de cuentas, frenar la desolidarización progresiva de las clases media y alta.

El caso de Brasil, presentado por Denise Gentil, parece corroborar casi a la perfección las lecciones políticas derivadas de la experiencia costarricense, aunque infortunadamente en un sentido negativo. Bien es verdad que Brasil bajo los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y su sucesora Dilma Rousseff –ambos del Partido de los Trabajadores– alcanzó fama mundial por sus indiscutibles logros en la lucha contra la pobreza extrema. La introducción y expansión de programas asistencialistas –en particular Bolsa Familia– junto con nuevas oportunidades laborales en el *boom* de los *commodities*, los sucesivos aumentos del salario mínimo y la apertura de nuevas líneas de crédito bancario, convirtieron a millones de familias, antes socialmente marginadas, en nuevos consumidores de bienes y servicios. Y no cabe duda de que el

grado de movilidad social y el crecimiento masivo de los segmentos medio-bajos y medios de la sociedad causaron admiración en el mundo entero. Sin embargo, con la crisis económica de 2015 estos avances se difumaron muy rápidamente, lo que no solo provocó gran descontento social sino que evidenció, además, las graves omisiones de los gobiernos petistas en materia de políticas sociales. Porque, según el análisis de Gentil, también en Brasil los gobernantes progresistas habían esquivado el reto de implementar reformas estructurales para, por ejemplo, mitigar las injusticias del sistema tributario, mientras que el énfasis en los programas focalizados supuso al mismo tiempo el abandono de los sistemas universalistas de protección social, establecidos con la Constitución de 1988. Dicho de otra manera, en vez de invertir en la mejora de las estructuras públicas, como el Sistema Único de Salud (SUS), los gobiernos petistas impulsaron la mercantilización de los servicios básicos de salud, educación y previsión. Esta política iba en claro detrimento de las necesidades de “viejas” y “nuevas” clases medias cuya vulnerabilidad frente al mercado aumentó decisivamente con el consumo de servicios privados y, consecuentemente, altas tasas de endeudamiento de los hogares. A esto se agregaron los monumentales escándalos de corrupción y los efectos de la crisis económica que, por su parte, revirtió la movilidad social y destruyó expectativas de vida a gran escala. Como resultado, el malestar desbordó todos los límites y se convirtió en un rechazo total del legado petista que no solamente hizo posible el cuestionable *impeachment* de la presidenta Dilma en 2016, sino también un preocupante giro a la extrema derecha en el marco de las recientes elecciones presidenciales (Lavinias y Leite Gonçalves, 2018).

En último lugar, Jairo Parada esboza un panorama político-social de la Colombia del llamado posconflicto que apenas resulta más alentador. Situándose claramente al final de la escala de desigualdad social del subcontinente, no cabe duda de que la superación de más de cincuenta años de conflicto armado con la firma de la paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP en 2016 había levantado grandes expectativas de reconciliación y progreso social, particularmente en la comunidad internacional. Y el autor no duda en exponer los cálculos que se han realizado para determinar los beneficios materiales que una paz duradera aportaría a corto y mediano plazos

para el desarrollo económico del país. Sin embargo, la condición clave para la recaudación del llamado dividendo de la paz reside en el cumplimiento de los Acuerdos de La Habana, cuya implementación ha tropezado desde el primer momento con fuertes resistencias de ciertos sectores políticos y sociales. El ejemplo más neurálgico en este sentido es ciertamente la Reforma Rural Integral que, según Parada, constituye la columna vertebral de los acuerdos en su misión de contribuir sustancialmente a la erradicación de la pobreza extrema en las muchas zonas rurales del país. Sin embargo, el balance de su implementación más de dos años después de la firma de la paz está lejos de ser suficiente para generar los efectos deseados. Y ante la toma de posesión de un nuevo Presidente en agosto de 2018, explícitamente crítico con los resultados del proceso de paz, las expectativas de su implementación se han rebajado todavía más. Es ante estas realidades políticas que el autor –lejos de los ejemplos europeos– aboga por objetivos de desarrollo mucho más modestos, como podrían ser políticas de “transformación productiva” capaces de crear más empleo formal para de esta manera alcanzar un mayor grado de “igualdad material entre los colombianos”.

Referencias

- Centenera, M. (23 de marzo de 2017). La OCDE pide a Latinoamérica que haga pagar más impuestos a las clases altas. *El País Internacional*.
- Filgueira, F. (2014). *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Garay, C. (2016). *Social Policy Expansion in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gill, I. S. y Raiser, M. (2012). *Golden Growth: Restoring the lustre of the European economic model*. Washington: Banco Mundial.
- Lavinas, L. y Leite Gonçalves, G. (2018). Brasil 2018: direitização das classes médias e polarização social". *Le Monde Diplomatique Brasil*, 4, 2018.
- Martínez Rangel, R. y Soto Reyes Garmendia, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, 37, 35-64.
- Molina, C. G. (ed.) (2006). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ruiz Rodríguez, S.; Cañete Alonso, R.; Hanni, M.; Martner, R. y Titelman, D. (2016). *Tributación para un crecimiento inclusivo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sandbrook, R.; Edelman, M.; Heller, P. y Teichman, J. (2007). *Social Democracy in the Global Periphery. Origins, Challenges, Prospects*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sojo, A. (2017). *Protección social en América Latina. La desigualdad en el banquillo*. Santiago de Chile: CEPAL.

1

El Modelo Social Europeo: variantes básicas, crisis y pervivencia

¿Existe un Modelo Social Europeo? Conceptos básicos y variantes regionales

Walther L. Bernecker

Introducción: la cuestión social en perspectiva histórica

Desde hace unos años se discute intensamente sobre el Modelo Social Europeo. Europa, así reza la tesis básica, persigue varios objetivos fundamentales comunes: estabilizar la paz, integrarse económica y políticamente, conseguir bienestar para sus ciudadanos, estabilizar su democracia y, en cuarto lugar, asegurar socialmente a sus ciudadanos. Este último objetivo es —al contrario de los tres primeros— relativamente nuevo. Con él, la Unión Europea se presenta, ante todo frente a Estados Unidos y la competencia del sureste asiático, como una unión que tiene su propia vía de modernidad y reclama para sí poder regular la seguridad social de sus ciudadanos, de manera diferente y mejor (Kaelble, 2000, pp. 39-53; Kaelble, 2004, pp. 31-50).

Pero primero hay que preguntarse si Europa cumple con las condiciones históricas para un modelo de este tipo, si tuvo un modelo social en el pasado y en qué consistió, si es que lo hubo, esta vía específica europea. La tesis de partida de este ensayo es que sí hubo un largo desarrollo histórico específico de Europa en cuanto a la seguridad social pública y que esta especificidad no se limitó solo a unos cuantos países como Alemania, Suecia o Gran Bretaña, sino que descansaba – ante todo después de 1945– en una concepción básicamente europea de lo que significa el Estado de Bienestar y que tenía una dimensión supranacional (Leibfried y Pierson, 1998). Este seguro social europeo se vio expuesto, en los años setenta y ochenta del siglo XX, a una crisis de adaptación, pero no fue el final del Modelo Social Europeo, destruido por la globalización.

La tesis inicial provoca inmediatamente por lo menos tres contraargumentos, más o menos elaborados. Primero, que el Estado social europeo siempre ha sido una carga, que obstaculizaba la iniciativa propia, que ayudaba solo a una estrecha capa de empleados y obreros, que además provocó el elevado paro en la Europa de los últimos 40 años y que Europa mejor debía orientarse hacia el modelo estadounidense, que debía desregularizar y liberalizar la economía. Segundo, que el Estado social europeo se había burocratizado en exceso y que reaccionaba de manera demasiado pesada y lenta frente a los nuevos retos que presentaba la seguridad social. Y tercero, que en Europa nunca ha habido comunidad en el sector social, sino que desde un principio han coexistido diferentes modelos de Estado social (Barker, 1984).

Este escepticismo frecuentemente se basa en el concepto de Gosta Esping-Andersen, que distingue en Europa tres diferentes “mundos” de Estados sociales (Esping-Andersen, 1990; Emmenegger *et al.*, 2015, pp. 3-13). El escepticismo frente a un único Modelo Social Europeo está plenamente justificado: el Estado de Bienestar único no existe; ya lo indica claramente el título del libro de Esping-Andersen, *Los tres mundos del Estado del Capitalismo de Bienestar*. La pregunta básica que se plantea el autor es si el Estado de Bienestar puede cambiar fundamentalmente a la sociedad capitalista y de qué tipo son las fuerzas directrices del desarrollo del Estado de Bienestar. Esta pregunta ya

la formularon los clásicos economistas políticos en el siglo XIX, analizando las relaciones entre mercado y Estado. La pregunta, de carácter más bien normativo, rezaba entonces: ¿cómo debe ser la división óptima entre mercado y Estado? (Esping-Andersen, 1998, pp. 19-56).

El actual neoliberalismo es un eco de las obras clásicas de la economía política liberal. Para Adam Smith (1723-1790), el mercado era el mejor medio para abolir clases, desigualdades y privilegios y contribuía a superar la sociedad clasista. Entre los liberales había diferentes teorías. Mientras que los llamados liberales manchesterianos insistían en la aplicación de un sistema *laissez-faire*, rechazando cualquier tipo de protección social desconectado del mecanismo de mercado, John Stuart Mill (1806-1873) y los “liberales reformistas” se mostraban convencidos de que un mínimo de regulación política del mercado era necesario. Todos coincidían en que la vía hacia igualdad y bienestar debía conducir por un máximo de libertades de mercado y un mínimo de injerencia estatal (Bouillon, 1997).

Esta confianza entusiasta en el mercado capitalista resulta exagerada desde un punto de vista actual. Pero hay que considerar que el Estado del que hablaban los tempranos economistas políticos se caracterizaba todavía por privilegios absolutistas y proteccionismos mercantilistas. Por eso, el liberalismo clásico representaba un ataque a sistemas gubernamentales que no protegían ni los ideales de la libertad ni al empresariado independiente y, justo por eso, las nuevas doctrinas liberales equivalían a una teoría revolucionaria.

Rápidamente, se hicieron oír voces críticas con respecto a este modelo liberal, provenientes de economistas políticos conservadores y marxistas. La crítica más coherente conservadora provino de la escuela histórica alemana de Friedrich List (1789-1846) y Gustav von Schmoller (1838-1917). Esta economía política conservadora estaba convencida de que el mejor marco jurídico y político de un capitalismo sin lucha de clases sería una especie de neoabsolutismo patriarcal. Muchos economistas conservadores abogaron por un Estado de Bienestar monárquico que podría garantizar simultáneamente bienestar social, armonía de clases, lealtad al sistema y productividad. La eficiencia procedería no de la libre competencia, sino de la disciplina,

y el Estado sería la institución adecuada para conciliar intereses divergentes. Esta economía política conservadora surgió como reacción a la Revolución francesa y la Comuna de París. Era abiertamente nacionalista y antirrevolucionaria.

En el lado ideológico opuesto se encontraba la economía política marxista que se dirigía ante todo contra el dogma liberal, según el cual los mercados podrían ser una garantía para lograr justicia. La acumulación capitalista expropiaba a los hombres y llevaba, en última instancia, a divisiones clasistas cada vez más profundas. El papel del Estado no era neutral ni fuente de emancipación, sino que existía para proteger los derechos de propiedad y el dominio del capital. La pregunta central era –no solo para el marxismo– cómo se podrían eliminar las divisiones de clase, originadas por el capitalismo, y las desigualdades con los mecanismos de una democracia parlamentaria. Según el temprano análisis marxista, las reformas sociales se deben a las necesidades de la reproducción capitalista y no como resultado de reivindicaciones emancipadoras de las clases trabajadoras.

Más tarde, después de la expansión de derechos ciudadanos políticos, un ala de la teoría socialista reconocía que también reformas conservadoras (aunque hayan sido implantadas para seguir oprimiendo a la clase trabajadora) alteraban la balanza de poder entre las clases, pues cualquier forma de salario social reducía la dependencia del obrero del mercado y de los empresarios. La socialdemocracia aceptaba, por lo tanto, el reformismo parlamentario como estrategia principal para lograr igualdad y llegar al socialismo, debido a su convicción de que la política social no era solo emancipadora sino también eficiente en el sentido económico, al fomentar el progreso de las fuerzas productivas capitalistas. En este sentido, el modelo socialdemócrata alimenta, en cierta manera, una de las principales hipótesis del actual debate sobre el Estado de Bienestar, a saber, que la movilización parlamentaria clasista puede ser un instrumento para realizar los ideales socialistas: igualdad, justicia, libertad y solidaridad.

De la economía política del siglo XIX a las ciencias sociales del siglo XX

Lo escrito hasta aquí representa, en cierta manera, el fundamento analítico de las ciencias sociales actuales que se ocupan del Estado de Bienestar. Pero entre la economía del siglo XIX y las ciencias sociales actuales hay dos diferencias esenciales. Estas últimas no reclaman para sí prescripción normativa (en el sentido de construir un sistema de leyes universalmente válidas) y, además, usan métodos histórico-comparativos basados en la convicción de que no debe haber métodos exclusivistas, sino que siempre hay que tener en cuenta variaciones y cambios. Sin embargo, el foco de las investigaciones sigue siendo la relación entre Estado y economía, ante todo, el actual Estado de Bienestar. Para explicar el desarrollo de este Estado de Bienestar se han aplicado en el pasado básicamente dos enfoques: por un lado, aproximaciones sistémicas o estructuralistas, y por otro lado, aproximaciones institucionalistas o centradas en los actores (Lessenich, 2003).

El enfoque sistémico-estructuralista parte del supuesto de que la industrialización hizo necesaria y posible la política social. Estados de Bienestar se convirtieron en una necesidad histórica, debido a que formas preindustriales de reproducción social (familia, Iglesia, solidaridad gremial) se rompieron bajo la presión de la modernización, sin que el mercado haya sido un sustituto adecuado, ya que solo se ocupaba de aquellos que eran exitosos en él. En esa situación, la “función social” fue asumida por el Estado nacional. Esta perspectiva, la llamada “lógica del industrialismo”, afirma que el Estado de Bienestar surge en la medida, en que la economía moderna e industrial destruye formas tradicionales de seguridad social. Y el neomarxismo estructuralista afirma, de modo parecido, que la acumulación de capital origina contradicciones que pueden ser atenuadas por medidas de reforma social, dando por supuesto que el Estado dispone de una “relativa autonomía” frente a los intereses de clase.

Por otro lado, el enfoque institucionalista resalta que el sistema económico debe estar integrado en las instituciones democráticas si quiere sobrevivir y que el Estado de Bienestar se desarrolla especialmente bien en un Estado democrático, pues éste se encuentra en la

mejor situación para balancear los diferentes intereses de la sociedad en su totalidad. Ahora bien, también hay que reconocer el hecho histórico de que los pasos importantes hacia un Estado de Bienestar se dieron antes de existir estructuras democráticas. Valgan como ejemplos la Francia de Napoleón III y la Alemania de Bismarck. Curiosamente, el desarrollo social fue claramente tardío en estados con un sistema democrático establecido ya muy tempranamente como, por ejemplo, Estados Unidos o Suiza.

Estos dos enfoques pretenden ser paradigmáticos, pero para serlo primero tienen que definir qué es un Estado de Bienestar (Conrad, 2013, pp. 555-592). ¿Cómo se puede saber si un Estado de Bienestar es funcional para las necesidades del industrialismo, para la legitimación y la reproducción capitalistas o para la clase obrera movilizadora? ¿Cuándo un Estado es un Estado de Bienestar? (Fitzpatrick, 2006; Castles *et al.*, 2010). Una explicación normativa destaca la responsabilidad del Estado para asegurar un mínimo de bienestar para sus ciudadanos. Pero esta definición elude la pregunta de si la política social es o no emancipadora, si contribuye o no a legitimar el sistema, si contradice o no a los mecanismos del mercado. Muchos analistas han definido el Estado de Bienestar por medio de sus gastos sociales, pero olvidan que estos gastos pueden ser muy diferentes de un país a otro. Otro grupo de analistas diferencia entre Estados de Bienestar residuales o institucionales. Los residuales parten del supuesto de que la responsabilidad estatal solo empieza donde las familias o el entorno no funcionan, mientras que los institucionales se dirigen a toda la población y son universalistas. Hay, pues, muy diferentes Estados de Bienestar.

Probablemente hay que asentir a la definición de que la *ciudadanía social* es la idea central de un Estado de Bienestar. Se trata, en primer lugar, de conceder derechos sociales, que comprenden medios alternativos de producir bienestar, no dependientes del mercado, lo que Esping-Andersen ha llamado la "descomodificación", que define la medida en que cuestiones redistributivas son independientes del mercado. Otro modelo reúne seguros obligatorios estatales con amplias pretensiones, lo que tampoco implica una completa liberación del mercado, pues las prestaciones sociales dependen –como en el caso de Alemania– de las cotizaciones anteriores, es decir, del trabajo y de

la ocupación. Y el tercer modelo de bienestar, denominado según su creador William Beveridge (1879-1963), es el que ofrece prestaciones básicas a todos los ciudadanos, una especie de renta universal, independientemente de anteriores cotizaciones o ingresos. Si bien este último modelo parece ser el más solidario y el que más independiza del mercado, las prestaciones por lo general no pueden ser lo suficientemente elevadas para ser una verdadera alternativa al trabajo remunerado. En el pasado más reciente, algunos Estados se están acercando a este tipo, pero sin haberlo implementado todavía. Los que más cerca están del modelo son los Estados escandinavos; los que más lejos, los anglosajones.

Estados de Bienestar se diferencian considerablemente con respecto a sus principios de legitimación. Las diferencias se pueden apreciar en las divergentes relaciones entre Estado, mercado y familia para generar bienestar social. Las variaciones existentes entre Estados de Bienestar pueden agruparse en tipos de régimen:

- a) En un grupo se encuentran los Estados de Bienestar liberales, en los que predominan asistencia social baja, pocas transferencias universales y reducidos programas de seguro social. Por lo general, las ayudas van dirigidas a una clientela mal remunerada y dependiente del Estado. En este modelo, el alcance de las reformas sociales ha sido limitado por normas tradicionales de una ética laboral liberal y los límites de asistencia estatal se corresponden con la poco desarrollada tendencia de pedir prestaciones estatales en lugar de trabajo. El Estado fomenta el mercado (por medio de prestaciones mínimas o por subvencionar formas privadas de seguro). Este régimen tiene efectos mínimos en cuanto a independizar a los trabajadores del mercado y ofrecerles medios asistenciales no dependientes del mercado. El resultado es un orden social estratificado, en el que se unen una igualdad relativa en la pobreza entre los que reciben ayudas públicas, un bienestar diferenciado según el mercado entre la mayoría de los ciudadanos y un dualismo clasista entre estos dos grupos. Arquetipos de este modelo son Estados Unidos, Canadá y Australia, con algún recorte también Dinamarca, Suiza y, desde los años de Margaret

Thatcher (1923-2013, primera ministra de Gran Bretaña 1979-1990), también el Reino Unido. Aparte de que las prestaciones del Estado son bajas, sufren bajo una estigmatización por parte de la sociedad. Por eso existe una presión institucionalizada a buscar trabajo asalariado.

- b) Un segundo tipo de régimen –al que pertenecerían Austria, Francia, Alemania e Italia– son los Estados de Bienestar corporatistas, en los que no ha habido grandes discrepancias sobre la necesidad de conceder derechos sociales. Lo que importaba era el mantenimiento de diferencias de estatus; por eso, los derechos iban unidos a clases y estatus. Este corporatismo se debía a una concepción de Estado que iba encaminado a desplazar el mercado como productor de bienes asistenciales. Los efectos redistributivos de este modelo son muy limitados. En los regímenes corporatistas la influencia de la Iglesia sigue siendo elevada, lo que tiene por consecuencia la prevalencia de formas familiares tradicionales, el fomento estatal de la procreación, etcétera; y el principio de subsidiaridad garantiza que el Estado solo interviene cuando la capacidad de autoayuda familiar está agotada. Este tipo conservador de Estado de Bienestar es más intervencionista y distribuye más que el Estado de tipo liberal, pero frecuentemente solo lo hace por motivos paternalistas.

- c) El tercer tipo de régimen se compone de países en los que se ampliaron los principios de universalismo y derechos sociales incorporando a las nuevas clases medias. Es el tipo socialdemócrata, llamado así porque la socialdemocracia fue claramente la fuerza pujante de reformas sociales. Los casos más representativos son Noruega y Suecia, en parte también Finlandia. En lugar de aceptar como tal el dualismo entre Estado y mercado, entre clase obrera y capa media, los socialdemócratas aspiraban a realizar un Estado de Bienestar, que ofrecería igualdad a un alto nivel. El resultado es una mezcla de programas asistenciales universalistas, con los que todos los trabajadores, empleados o funcionarios pueden disfrutar de los mismos derechos

sociales, aunque haya diferentes expectativas y prestaciones. Este modelo hace retroceder al mercado y fomenta una solidaridad universal. Todos sacan provecho, todos son dependientes y todos se sienten obligados a contribuir financieramente. A diferencia del modelo corporatista subsidiario, descrito más arriba, no se trata de esperar hasta que la capacidad familiar de ayuda esté agotada, sino de socializar por adelantado los costes familiares. El modelo es una combinación específica de liberalismo y socialismo. La característica más importante del régimen socialdemócrata es la combinación de trabajo y bienestar. Este tipo de Estado de Bienestar va encaminado a lograr el pleno empleo, de cuyo logro depende. Los enormes costes de un sistema de bienestar solidario y universalista –en Suecia, por ejemplo, comprenden el 50% del presupuesto nacional– hacen necesario minimizar problemas sociales y maximizar los ingresos estatales a través de impuestos.

Está claro que los casos expuestos no son “tipos ideales” en el sentido de Max Weber (1864-1920). Los regímenes socialdemócratas escandinavos, por ejemplo, mezclan y contienen elementos socialistas y liberales. En Dinamarca y Finlandia, por poner un caso, el mercado sigue jugando un papel esencial en la política de pensiones. Lo mismo se puede decir de regímenes liberales. En Estados Unidos, la versión inicial del *New Deal* fue socialdemócrata y se asemejaba al tipo escandinavo. Y los regímenes corporatistas europeos han hecho suyos impulsos liberales y socialdemócratas (Kettunen y Petersen, 2011).

Por la fusión muy estrecha entre política de empleo y Estado de Bienestar en el modelo subyacente de Esping-Andersen, las consecuencias de la globalización juegan un papel central para el futuro del bienestar: en el Estado liberal, el bienestar se reduce continuamente, con las consiguientes consecuencias sobre los salarios, las prestaciones sociales y las medidas de desregularización; en los Estados de tipo socialdemócrata, se intenta compensar la pérdida de viejos puestos de trabajo industriales con una activa política de empleo y una expansión del servicio público, pero estas estrategias de más universalización e inclusión necesitan una financiación cada vez más elevada y costosa; finalmente, el Estado de Bienestar conservador, como el

alemán, tiende –en el caso de problemas económicos– a fomentar la jubilación anticipada. A fin de cuentas, la sociedad se divide cada vez más en un núcleo más o menos bien situado y un margen precario más bien creciente.

El surgimiento del Modelo Social Europeo en los Estados nacionales

Después de esta exposición sistemática, sigue un breve repaso del sistema social europeo en conceptos cronológicos. Pues si como Estados de Bienestar se pueden clasificar los tres tipos de regímenes descritos en los párrafos anteriores, surge la necesidad de explicar las causas de las diferencias existentes entre estos tipos. ¿Qué explican industrialización, crecimiento económico, capitalismo o fuerza de la clase obrera para el surgimiento de diferentes regímenes de bienestar? Para dar respuesta a esta pregunta, habrá que reflexionar sobre los supuestos causales de la teoría del desarrollo. No hay una única fuerza causal; más bien, hay que encontrar interacciones con variables explicativas. Solo considerando el recorrido histórico del Estado social europeo a lo largo de varios siglos, se puede entender por qué este modelo está tan profundamente arraigado en las mentalidades europeas, por qué las instituciones públicas son tan centrales en este modelo y por qué el modelo se basa en tendencias paneuropeas, independientemente de cuáles Estados nacionales jueguen un papel determinante en el modelo. Se pueden distinguir cuatro épocas en el desarrollo del Modelo Social Europeo.

- a. Una primera época, entre los siglos XVI y XIX, con reformas sociales a nivel comunal, fue el comienzo de la política social pública, que en ese entonces vivió dos desarrollos: por un lado, cambió la idea de pobreza, diferenciando entre pobreza inmerecida y pobreza por culpa propia (Alber, 1982; Ritter, 2010). Esta última se trataba de combatir con diferentes principios y medidas: educación, cambio de mentalidad, obligación a trabajar, etcétera. Las comunas eran los actores principales en esta lucha y la política

de ayuda era localista. Al mismo tiempo surgió algo así como un espacio comunicativo europeo con ideas para combatir la pobreza. El Estado nacional o no existía todavía o por lo menos no se inmiscuía en estos debates. De todos modos surgió una especificidad europea en la lucha contra la pobreza: el sector público jugó un papel más importante que en otras civilizaciones de la época (Hockerts, 2008, pp. 3-29). En términos generales se puede decir que el Estado social europeo surgió en estrecha relación con las transformaciones económicas y políticas en la Edad Moderna. Fue un elemento históricamente nuevo de estructuración social. Su desarrollo corrió paralelo al remplazo de estructuras feudales y absolutistas por Estados nacionales por un lado, y al desarrollo del modo de producción capitalista, por el otro (Geisen, 2001, pp. 21-42; Gamble, 2016).

- b. La segunda época –que comprende especialmente la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX–, la de la industrialización y de la política social estatal, aportó nuevos desarrollos. De interés son la movilización de clase, las estructuras de coalición de clase y el legado histórico de la institucionalización del respectivo régimen. Ante todo, fue la época de una movilidad en el espacio, desconocida anteriormente: del campo a las ciudades, con la consecuencia de que las urbes se vieron desbordadas con la administración local de la pobreza. Por ende, se incrementó la política social del Estado, que centralizó la beneficencia social pública. Otro factor fue que el trabajo modificó su carácter y se convirtió en un trabajo regular, y la ocupación, en una profesión de por vida. El aseguramiento de este trabajo regular desembocó en una nueva meta de la política social del Estado. De esta manera, surgió la política social estatal europea que intervino principalmente en los sectores de enfermedad, de invalidez, de pobreza en la tercera edad y de desempleo. En esta época, las políticas sociales de los Estados nacionales se diversificaron notablemente, pero el modelo tenía en común la intervención estatal (Pierson *et al.*, 2014).

En cuanto a la movilización de la clase obrera, no existe en la historia un modelo único para describir la formación histórica de su actuar colectivo; también hay enormes diferencias en el desarrollo de sindicatos y partidos obreros, con sindicatos de estructuras diversas, caracterizados por divisiones políticas o religiosas. Esta fragmentación sindical necesariamente tenía que debilitar a la izquierda, con las consecuencias de que reivindicaciones asistenciales iban dirigidas a muchos partidos diferentes y que surgieron muchos principios competitivos de bienestar. Por lo tanto, en un contexto democrático casi es imposible que un único partido izquierdista pueda modelar un Estado de Bienestar a su gusto. En términos históricos, la construcción de Estados de Bienestar ha dependido de coaliciones políticas muy diversas. Lo decisivo es, pues, la estructura de coaliciones interclasistas.

Un ejemplo característico son las coaliciones entre el campesinado organizado y el proletariado industrial en Escandinavia (Noruega, Suecia), que llevaron tanto a la subvención de los precios agrícolas como a la construcción de un Estado de Bienestar con pleno empleo. El *New Deal* estadounidense es un ejemplo parecido, con la diferencia de que el sur del país logró impedir un sistema de seguridad social universalista y se opuso a un sucesivo desarrollo del Estado de Bienestar. En Europa occidental, la consolidación de los Estados de Bienestar dependía en alto grado de las preferencias de coalición de la nueva clase media, lo que significaba para la socialdemocracia tener que consensuar los intereses de trabajadores y de empleados, sin sacrificar el principio de solidaridad. Pero desde un principio se podía vislumbrar que el ascenso de la nueva clase media significaría el descenso del proyecto socialdemócrata y un fortalecimiento del proyecto liberal de Estado de Bienestar.

Decisivo para el fortalecimiento del Estado de Bienestar fue, en cada caso, el posicionamiento político de las nuevas clases medias. Este posicionamiento jugó un papel importante en la organización de los diversos regímenes del Estado de Bienestar (Flora y Heidenheimer, 1981). El modelo escandinavo se fío de

la capacidad de los socialdemócratas de incluir a estas capas en una nueva forma de Estado social, un Estado que correspondía a las expectativas de la nueva clase media y mantenía al mismo tiempo los derechos universalistas. Las naciones anglosajonas, por su parte, mantuvieron su modelo residual de Estado de Bienestar, debido a que las nuevas clases medias seguían adscritas al mercado. El resultado fue una especie de dualismo: el Estado de Bienestar se ocupa, en primer lugar, de los obreros y los pobres, mientras que las clases medias recurren a seguros particulares y prestaciones sociales de la empresa, esperando del Estado, más que nada, un “bienestar fiscal”, es decir, subvenciones para la previsión particular (Baldwin, 1990).

Para entender por completo esta segunda fase del desarrollo del Estado de Bienestar europeo, hay que hacer eco de lo que significó la *social security* de los años 1930 en el *New Deal* estadounidense y de las reflexiones del inglés Beveridge del año 1942 que se entendían como una aportación al logro de las metas sociales formuladas en la *Carta Atlántica* para el futuro europeo. Y las Naciones Unidas definieron *social security* como un derecho fundamental de la humanidad. Esta rápida propagación del concepto y del programa de la seguridad social se debía a la enorme crisis económica de principios de los años 1930 que destruyó la fe en la autorregulación de la economía de mercado y a la situación de extrema inseguridad personal de la fase de entreguerras, y se entendía como reacción de reformistas democráticos y socialdemócratas frente al ascenso de movimientos totalitarios en Europa, una reacción reformista de la democracia liberal frente a los retos del totalitarismo de extrema derecha e izquierda.

En este contexto, el Plan Beveridge se diferenció sustancialmente de las anteriores tradiciones de seguro social (Beveridge, 1942). En primer lugar, la política social ahora se unió estrechamente a una política económica tendente a lograr el pleno empleo, es decir, se inició un desarrollo de entrelazamiento de dirección global de la economía al estilo Keynes y de intervencionismo estatal en el sector social. En segundo lugar, el plan

incorporó en un principio a todos los ciudadanos a la protección social. En tercer lugar, elevó el aseguramiento social a la categoría de un derecho generalizado de la ciudadanía, por ejemplo, con respecto al servicio sanitario estatal; y en cuarto lugar, se extendió el concepto de un aseguramiento básico y general que garantizara un "*flat national minimum*". Seguridad social ahora se definía como un atributo de la ciudadanía.

- c. El Estado de Bienestar moderno surgió en la tercera época, en los años cincuenta, sesenta y setenta del siglo XX. Los ciudadanos, que ya habían visto estremecida su confianza en el mercado en el contexto de la crisis económica mundial de 1929 y otra vez inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, abogaron masivamente por un fuerte intervencionismo estatal, para asegurarse contra ese tipo de crisis. Las circunstancias específicas en torno al final de la Segunda Guerra Mundial fueron decisivas para el surgimiento del actual Modelo Social Europeo. La catástrofe de la crisis económica mundial a finales de los años veinte con muchos millones de parados que fueron, en cierta manera, uno de los trasfondos de las peripecias que llevaron a la Segunda Guerra Mundial, condujo en la posguerra a los políticos responsables europeos a reflexionar sobre cómo se podría impedir, de una vez por todas, una repetición del cataclismo que significó la hecatombe entre 1939 y 1945. Además, en toda Europa occidental se contemplaba el amenazante modelo soviético como un contramodelo atractivo para muchos trabajadores, lo que condujo a una generalizada corriente izquierdista en todos los partidos políticos de la época. Estos partidos coincidían en que las políticas sociales que debían aplicarse en esa singular situación debían ser mucho menos "liberales" y mucho más "socialistas", lo que contribuyó a que se hiciera posible el llamado *mid-century compromise* entre clase trabajadora y clases medias como base social para la construcción de un Estado de Bienestar. Es llamativo, por lo tanto, que las reformas sociales, necesarias para construir y desarrollar el Estado de Bienestar, vinieran de gobiernos ideológicamente bastante diferentes, como los laboristas en Gran Bretaña y Suecia y los cristianodemócratas en Alemania.

En el caso alemán, la reforma monetaria de 1948 dio origen a lo que más tarde fue llamado por el entonces ministro de Economía alemán Ludwig Erhard (1897-1977) la “economía social de mercado” (Abelshausen, 2011). Hasta entonces, y desde mediados de los años treinta, monopolización, economía estatal dirigida, control de precios y asignación de productos habían determinado las vidas de los alemanes. El cambio en las políticas económica y financiera se debió a una feliz coincidencia de tres factores: en primer lugar, los vencedores estadounidenses creían en principios de la economía de mercado; en segundo lugar, el economista Walter Eucken (1891-1950) había elaborado, junto al jurista Franz Böhm (1895-1977), las bases científicas para un orden liberal económico y jurídico; y en tercer lugar, el cristianodemócrata Ludwig Erhard (1949-1963 ministro de Economía y 1963-1966 canciller federal), defensor de un orden liberal económico, fue encargado en 1947 de la elaboración de una reforma monetaria. El resultado fue contundente: la economía se desarrolló tan bien que en los años cincuenta se hablaba ya del “milagro económico alemán”. En 1957, Erhard resumía su concepto de economía de mercado en su muy leído libro *Wohlstand für alle (Bienestar para todos)*. El partido socialdemócrata SPD tardaría hasta 1959 para declararse, en su programa de Godesberg, a favor de la economía de mercado.

Los padres de la economía de mercado sabían muy bien que ésta no duraría mucho si no iba flanqueada por medidas sociales. Ya Eucken había hablado de la necesidad de cuatro principios reguladores: control de los monopolios y de los excesos en los mercados laborales (por ejemplo, salarios por debajo del mínimo existencial), asunción de efectos externos negativos (por ejemplo, sobre el medio ambiente) y redistribución a favor de ingresos muy bajos. Y Alfred Müller-Armack (1901-1978), en su libro *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft (Dirección de la economía y economía de mercado)*, de 1947, había propuesto bajo el rubro “economía social de mercado” unificar el principio de la libertad en el mercado con el de la compensación social. Finalmente, la Constitución alemana de 1949 definía al Estado alemán, en su artículo 20, como “Estado federal democrático y social”.

Ya a lo largo de la Segunda Guerra Mundial, y ante todo inmediatamente después, se intensificó en Europa la expansión del Estado social, debido fundamentalmente a la experiencia masiva a principios de los años treinta de inseguridad existencial en la crisis económica mundial y al aumento de la solidaridad nacional por las penurias de la guerra. Fue Gran Bretaña de donde partieron impulsos decisivos. Bajo la impresión igualadora de los sufrimientos bélicos, surgieron esfuerzos por acercarse a un sistema de justicia social, y este consenso mayoritario (existente por lo menos en los años de la guerra e inmediata posguerra) hizo posible la implementación (si bien incompleta) del llamado Plan Beveridge, que tenía por meta una reordenación de todo el sistema de seguridad social (Titmuss, 1950). William Beveridge no solo quería realizar un plan de seguridad social; además, aspiraba a un reordenamiento de toda la sociedad británica.

El plan de Beveridge ha influido decisivamente en las innovaciones sociales posbélicas en Europa. Se hizo notar en las recomendaciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1944; también influyó en los planteamientos posbélicos de política social de los gobiernos exiliados belga y neerlandés en Londres. Los planes de estos dos gobiernos hicieron suyos ante todo los planteamientos keynesianos del Plan Beveridge. También Suiza fue influida por el plan inglés, cuando expandió su sistema de seguro social.

En los países escandinavos, el debate sobre el Plan Beveridge y su implementación por el Partido Laborista británico fortaleció las ya existentes tendencias de expandir el sistema de la seguridad social. Ahora bien, en vista del desencanto sobre la realización práctica de las reformas inglesas después de 1945, ni las reformas suecas ni las danesas pueden ser interpretadas como imitación del ejemplo británico, sino más bien como continuación del desarrollo de sus propios programas de seguridad social, comenzados ya antes de la Primera Guerra Mundial. En Suecia, por ejemplo, el concepto de "Hogar del Pueblo" (*Volksheim*), que desde finales de los años veinte del siglo XX fue desarrollado y propagado ante todo por la socialdemocracia sueca

y su carismático líder Per Albin Hansson (1885-1946), resaltó la importancia de la igualdad, de la consideración recíproca, de la armonía y de la consideración mutua de todos los ciudadanos, así sentó la base ideológica de un moderno Estado social y, al mismo tiempo, proporcionó a los socialdemócratas (desde 1932) y a una política intervencionista de Estado en la economía y la sociedad una prevalencia política de más de 40 años en ese país escandinavo (Henningsen, 1986).

En el caso francés, la *Resistance* elaboró, ya a lo largo de la Guerra Mundial e inspirada por el Plan Beveridge, un concepto para un sistema unitario de seguridad social que abarcara a todos los ciudadanos. El plan original, presentado por el primer gobierno francés de la posguerra, se basaba en unos principios básicos como unidad, universalidad y solidaridad social, que le diferenciaban fundamentalmente del anterior sistema tradicional francés de seguridad social, el cual se había basado en diferentes profesiones y grupos sociales, había distinguido diversos riesgos y comprendía solo a una minoría de la población (Galant, 1955). Finalmente, el primer plan de reformas sociales fracasó por divergencias dentro de la coalición izquierdista, pero sentó las bases para un sistema de seguro social fundamentado en el contrato intergeneracional, si bien con muchos subsistemas específicos para empleados, trabajadores, autónomos, etcétera. El concepto del universalismo igualitario fracasó en Francia debido al número mucho mayor de autónomos, a la ruptura demasiado brusca con la tradición anterior y a la redistribución excesivamente drástica de las cargas sociales a favor de las capas más pobres, que quería lograr el gobierno.

- d. En términos generales se puede decir que el crecimiento económico desde finales de los años 1940 hasta la primera mitad de los años 1970 hizo posible la ampliación de los gastos sociales entre clase trabajadora y clases medias. En esta fase surgió el moderno Estado europeo de Bienestar, compuesto de varios elementos a los que se debía aspirar: la garantía de un ingreso mínimo, de una vivienda, de atención médica, de formación escolar y profesional, de seguridad social para toda la población,

etcétera. Este Estado de Bienestar europeo se basaba en un amplio consenso político de partidos socialdemócratas, conservadores, comunistas, en algún que otro caso incluso liberales. En ninguna otra sociedad industrializada del mundo se desarrolló el Estado de Bienestar hasta esos extremos. Este concepto del moderno Estado de Bienestar es otra raíz del Modelo Social Europeo. Al mismo tiempo, las variaciones entre las diferentes políticas sociales estatales disminuyeron, y los Estados europeos se aproximaron en cuanto al aseguramiento de toda la población laboral, a la proporción de los gastos sociales en el producto interno bruto, a la financiación del Estado social, etcétera. Hubo, pues, un desarrollo convergente. Si bien Europa seguía siendo un campo de experimentación con muchas diferencias entre los diferentes Estados, dichas diferencias disminuyeron y se impuso cierta convergencia. Incluso Esping-Anderson que en su obra *Three Worlds of Welfare Capitalism* resalta, en una visión global, las diferencias entre los Estados de Bienestar, reúne la gran mayoría de los Estados sociales europeos en un único modelo, del cual diferencia solo los modelos escandinavo y anglosajón, es decir, países en los que vive solo una minoría de los europeos y que quedan algo fuera de este macromodelo.

- e. En una cuarta época, este Estado de Bienestar europeo desembocó, a partir de los años setenta, en una severa crisis (López Garrido, 2014). Esta crisis fue, en primer lugar, una crisis laboral, con elevadas cuotas de desempleo; además, una crisis demográfica con un descenso de la población ocupada en comparación con la población jubilada y los consiguientes problemas para financiar las jubilaciones; una crisis de competencia más acentuada para productos europeos frente a países emergentes asiáticos; y por último, el debilitamiento del viejo consenso acerca del caro Estado social europeo. La crisis desembocó en una masiva presión reformista.

Esta última etapa ha puesto de manifiesto que el Modelo Social Europeo del futuro no puede ser solamente una reproducción del Estado de Bienestar de los años cincuenta y sesenta

del siglo XX, sino que tiene que adaptarse a la nueva situación de fines del milenio y comienzos del siglo XXI (Pestieau, 2006; Lessenich y Ostner, 1998).

Política social supranacional

El Modelo Social Europeo no consistió solamente en un desarrollo, básicamente parecido, de Estados de Bienestar nacionales, sino –ante todo tras la creación de las Comunidades Europeas– en una política social supranacional. Sin la dimensión supranacional no se podría hablar de un Modelo Social “Europeo”. Esta política social supranacional no se desarrolló de manera paralela a los Estados nacionales, sino de manera complementaria. Hasta hoy no ha surgido un Estado de Bienestar supranacional, no hay un competidor a los Estados de Bienestar nacionales. Lo que sí ha surgido es un complemento supranacional, cuando los Estados nacionales han dejado huecos en el proceso de unificación europeo. Dicha política social complementaria iba dirigida a dos metas básicas: por un lado, al aseguramiento social del mercado europeo, y por otro, a la vinculación más fuerte de los ciudadanos europeos a las Comunidades Europeas y a la Unión Europea. Merecen destacarse principalmente tres aspectos:

- a) La CE/UE se ocupó ante todo del aseguramiento social de los europeos móviles a nivel internacional, fomentando la apertura de los Estados de Bienestar nacionales. En la misma dirección trabajan la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra y el Consejo de Europa en Estrasburgo, que publicó ya en 1961 una Carta Europea de los derechos fundamentales sociales.
- b) Un segundo campo social de la CE/UE fue la disminución de las enormes diferencias entre los estándares sociales en Europa.
- c) Y un tercer campo de la política social de la CE/UE fueron los derechos fundamentales sociales de la Unión Europea, como por ejemplo, los derechos de movilidad, la igualdad de los derechos de hombres y mujeres, y el derecho a la no discriminación a

causa de la etnia, la nacionalidad, la lengua, la religión, el género, la discapacidad física, incluyendo estándares mínimos en el campo de ingresos, vivienda, salud, educación, etcétera.

Cronológicamente, el desarrollo de la política social europea después de la Segunda Guerra Mundial puede subdividirse en dos fases. En una primera, de 1957 a 1989-1991, la política social de las Comunidades Europeas fue, más que nada, una herramienta auxiliar en la construcción del mercado económico europeo. La política social europea solo tenía la función de amortiguar socialmente las consecuencias negativas del proceso de integración que conllevaba esta reestructuración. Otros derechos básicos sociales eran meramente declamatorios. En esa primera etapa, los Estados miembros de las Comunidades Europeas todavía no estaban dispuestos a delegar competencias en materia social a éstas. Europa había sido concebida como comunidad económica, no como comunidad solidaria.

En una segunda fase, desde comienzos de los años noventa del siglo XX, poco a poco la política social de la Unión Europea se fue modificando. En el entendimiento de la Unión Europea, el aseguramiento social de los ciudadanos se convirtió en una meta del mismo rango que el mercado interno. Una ciudadanía europea ya se incorporó en el Tratado de Maastricht; y el Tratado de Ámsterdam incluyó la completa equiparación de hombres y mujeres y el deber de no discriminación. Ahora bien, también hay que reconocer que existen múltiples contracorrientes, pues al Estado de Bienestar europeo se le reprocha ser responsable del elevado desempleo y de la falta de competitividad económica europea. Por eso, actualmente muchos exigen una reforma y reestructuración del Estado social (Windwehr *et al.*, 2009).

Como se puede apreciar, la historia de la política social de la Unión Europea transcurrió de manera bien diferente a la historia de las políticas sociales nacionales, ya que la política social europea hasta el momento solo ha ampliado las políticas nacionales, no las ha sustituido. La política social de la Unión Europea no empezó con un núcleo de seguros sociales estatales, que más tarde fueron ampliados con derechos laborales, reglas tarifarias, protección laboral, etcétera. No, la política social europea empezó, al revés, con determinados derechos

básicos sociales y con decretos, sobre todo de derecho laboral. La política social de la Unión Europea invirtió la historia de los derechos ciudadanos, como se describen en cualquier tipología de los derechos fundamentales europeos (Marshall, 1992), pues según estas tipologías tradicionales, los derechos sociales forman parte de una fase postrera en la historia de los derechos fundamentales. Primero surgieron, en el siglo XVIII, derechos fundamentales liberales y “burgueses” (por ejemplo, el derecho a la inviolabilidad de las personas o a la propiedad); luego, en el siglo XIX, siguieron los derechos políticos de participación (ante todo el derecho al sufragio universal); y solo en la segunda mitad del siglo XX, el derecho fundamental a prestaciones estatales, es decir, derechos sociales en un sentido más estricto. Al contrario, la historia de los derechos fundamentales de la Unión Europea empezó con los derechos fundamentales sociales en un sentido lato, relacionado con la construcción de un mercado económico único, y los derechos políticos siguieron en las Comunidades Europeas solo después, por ejemplo, en 1979 con las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo.

Las peculiaridades del Modelo Social Europeo: pervivencia y perspectiva de futuro

El Modelo Social Europeo ha tenido, hasta el momento, tres características históricas. En primer lugar, se basaba en una larga tradición común europea de intervencionismo público para el aseguramiento social del ciudadano. El desarrollo de este Estado Social Europeo siempre estaba expuesto a la crítica liberal y sin ella hubiera tenido otro desarrollo. Por eso, el modelo europeo no es simplemente un modelo de intervención pública. Además, la intervención pública sufrió muchos cambios a lo largo del tiempo. Así, el intervencionismo actual tiene poco que ver con el intervencionismo del temprano siglo XIX y es seguro que seguirá cambiando en el futuro. En segundo lugar, los Estados de Bienestar europeos se hicieron más similares, más semejantes en los últimos setenta años, en parte porque la industrialización se generalizó en casi todos ellos después de la Segunda Guerra Mundial y las reivindicaciones frente al Estado social se asimilaron; al mismo tiempo, se extendieron los conceptos y las ideas sociales por todo el continente. Se puede, pues, hablar de múltiples convergencias, pero no

de una total igualación. Y en tercer lugar, forma parte del Modelo Social Europeo una dimensión supranacional. El modelo social del Estado-Nación se entrelazó con el modelo europeo de cooperación de Estados miembros, de creación de un mercado económico europeo, de la estabilización de la paz y de la democracia en Europa. El Estado-Nación no desapareció, ni mucho menos. El nuevo Modelo Social Europeo surgió como una unión entre Estados-Nación y Unión Europea. Por eso, una característica básica de este modelo europeo es la división de trabajo entre Estado-Nación y Unión Europea supranacional.

Tomando estas observaciones como base, no se puede decir que los tres tipos ideales expuestos muestren una tendencia convergente (Schmid, 1999, pp. 93-114). Más bien, se pueden observar cambios, reducción de prestaciones y eliminación de medidas igualitarias y niveladoras en todos los tipos de Estados de Bienestar, pero no todos estos cambios van en la misma dirección, no tienen la misma extensión y parten de bases muy disímiles. Muchos analistas incluso tienen serias dudas con respecto a la supuesta relación entre globalización y desarrollo del bienestar. Por ejemplo, en los casos de los Países Bajos y de Dinamarca, se discute actualmente sobre una nueva relación entre consenso político, seguridad social y flexibilidad económica para reformar el Estado de Bienestar bajo las condiciones de la globalización. Pero estos nuevos modelos se ubican entre los mundos tipificados de Esping-Andersen, pues tienen algo de todo. Probablemente, los tipos ideales son válidos hasta cierto grado para los años sesenta, setenta y ochenta del siglo XX, pero no para las décadas más recientes. De lo expuesto se puede desprender la necesidad analítica de abandonar el enfoque lineal y llegar a un enfoque interactivo para definir y explicar tanto la historia como el *statu quo* del Estado de Bienestar.

Muchos economistas y políticos no solo son conscientes de que en Europa es necesario un nuevo modelo económico, sino que también reclaman un nuevo modelo social. Pero estos nuevos modelos –y esto no lo mencionan– están basados en un motor de crecimiento cuyos componentes son la desigualdad y el deterioro de la cohesión social. La desigualdad es una de las vulnerabilidades más importantes del actual modelo económico y social. Este modelo surgió en los años cincuenta, cuando el mayor reto para Europa era volver a existir, mientras que hoy, después de la primera gran crisis del siglo XXI, se trata ante todo de superar las secuelas de esta crisis, que siguen cebándose sobre los más

vulnerables. Uno de los mayores objetivos europeos debe ser imprimir de nuevo un giro social a la Unión Europea. La institucionalización de la unión económico-monetary, aún incompleta, ha ido desparejada de la preocupación por una equilibradora profundización social, motivo de desafección que aprovechan los demagogos.

Las tres transformaciones más importantes que dejó la “gran crisis” son Estados de Bienestar gravemente desorientados, unas cifras de evasión fiscal descomunales que impiden la financiación del costoso bienestar europeo, y unas colosales corporaciones transnacionales a la vanguardia de esa evasión fiscal y con una enorme influencia política y socioeconómica. Si Europa quiere seguir siendo –con todas sus diferencias entre los diversos Estados– una Europa social, tiene que combatir los aspectos patológicos del legado de la reciente crisis. Y la Unión Europea tiene que actuar conjuntamente contra las manifestaciones tan crudas del legado de la crisis, ya que el Estado-Nación no puede combatir solo, en la era de la globalización, las consecuencias negativas de la crisis (López Garrido, 2014).

El giro social debe perseguir la meta de que ningún Estado arrinconado por la crisis financiera o por algún efecto colateral negativo de la economía globalizada quede a su suerte, sin el apoyo de la Unión, ante todo cuando el propio gobierno no llegue a cumplir con sus necesarios deberes sociales. Debe empezar por un cambio más decidido en la política fiscal, completando la seguridad presupuestaria con nuevas políticas expansivas en pro del empleo. Deben seguir la revitalización de los derechos sociales, y medidas paliativas a favor de los millones de abandonados, parados de larga duración, jóvenes a la búsqueda de un lugar para vivir y trabajar, nuevos trabajadores pobres, etcétera. Hasta ahora eso ha sido responsabilidad casi exclusiva de los Estados. Los mediocres resultados obtenidos aconsejan una mayor colaboración, cooperación (o comunitarización) entre los distintos niveles de gobernanza en cualquier grado, pero que sea efectiva. Porque el Modelo Social Europeo encabeza seguramente el abanico de señas de identidad europeas, a pesar de que a finales de la segunda década del siglo XXI el déficit social es –y seguirá siendo por algún tiempo– el gran fantasma que recorre Europa (Seguró e Innerarity, 2016).

Referencias

- Abelshauer, W. (2011). *Deutsche Wirtschaftsgeschichte. Von 1945 bis zur Gegenwart*. Munich: Oldenbourg.
- Alber, J. (1982). *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Europa*. Fráncfort del Meno: Campus.
- Baldwin, P. (1990). *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge: University Press.
- Barker, P. (ed.) (1984). *Founders of the Welfare State*. Londres: Heinemann.
- Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. Presentación al Parlamento, noviembre, Londres.
- Bouillon, H. (1997). *Freiheit, Liberalismus und Wohlfahrtsstaat*. Baden-Baden: Nomos.
- Castles, F. G. et al. (eds.) (2010). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Nueva York: Berghahn.
- Conrad, C. (2013). Was macht eigentlich der Wohlfahrtsstaat? *Geschichte und Gesellschaft*, 39, 555-592.
- Emmenegger, P. et al. (2015). Three Worlds of Welfare Capitalism: The making of a classic. *Journal of European Social Policy*, 25, 3-13.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1998). Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. En S. Lessenich e I. Ostner (eds.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive* (pp. 19-56). Fráncfort del Meno: Campus.
- Fitzpatrick, T. (ed.) (2006). *International Encyclopedia of Social Policy*. Nueva York: Routledge.
- Flora, P. y Heidenheimer, A. J. (eds.) (1981). *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Books.
- Galant, H. C. (1955). *Histoire politique de la sécurité social française 1945-1952*. París: Gallimard.

Gamble, A. (2016). *Can the Welfare State Survive?* Cambridge: Polity.

Geisen, T. (2001). Sozialstaat in der Moderne. Zur Entstehung sozialer Sicherungssysteme in Europa. En K. Kraus y T. Geisen (eds.), *Sozialstaat in Europa. Geschichte – Entwicklung – Perspektiven* (pp. 21-42). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Henningsen, B. (1986). *Der Wohlfahrtsstaat Schweden*. Baden-Baden: Nomos.

Hockerts, H. G. (2008). Vom Problemlöser zum Problemerzeuger? Der Sozialstaat im 20. Jahrhundert. En F. Boll y A. Kruke (eds.), *Der Sozialstaat in der Krise. Deutschland im internationalen Vergleich* (pp. 3-29). Berlín: Dietz.

Kaelble, H. (2000). Wie kam es zum Europäischen Sozialmodell? En Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien (ed.), *Sozialmodell Europa. Konturen eines Phänomens (Jahrbuch für Europa und Nordamerika Studien 4)* (pp. 39-53). Opladen: Leske y Budrich.

Kaelble, H. (2004). Das europäische Sozialmodell – eine historische Perspektive. En H. Kaelble y G. Schmid (eds.), *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat* (pp. 31-50). Berlín: Springer.

Kettunen, P. y Petersen, K. (2011). *Beyond Welfare State Models. Transnational Historical Perspectives on Social Policy*. Cheltenham (Reino Unido): Edward Elgar.

Leibfried, S. y Pierson, P. (eds.) (1998). *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration*. Fráncfort del Meno: Suhrkamp.

Lessenich, S. (ed.) (2003). *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe*. Fráncfort del Meno: Campus.

Lessenich, S. y Ostner, I. (eds.) (1998). *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*. Fráncfort del Meno: Campus.

López Garrido, D. (2014). *La edad de hielo. Europa y los Estados Unidos ante la gran crisis: el rescate del Estado de Bienestar*. Barcelona: RBA Libros.

- Marshall, T. H. (1992). *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaats*, ed. por Elmar Rieger. Fráncfort del Meno: Campus.
- Pestieau, P. (2006). *The Welfare State in the European Union. Economic and Social Perspectives*. Oxford: University Press.
- Pierson, C. et al. (eds.) (2014). *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity.
- Ritter, G. A. (2010). *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. Munich: Oldenbourg.
- Schmid, J. (1999). Wohlfahrtsstaaten im internationalen Vergleich: One Bad Way? En S. Lamnek y J. Luedtke (eds.), *Der Sozialstaat, zwischen Markt und Hedonismus?* (pp. 93-114). Opladen: Leske y Budrich.
- Seguró, M. e Innerarity, D. (eds.) (2016). *¿Dónde vas, Europa?* Barcelona: Herder.
- Titmuss, R. M. (1950). *Problems of Social Policy*. Londres: Heinemann.
- Windwehr, J. et al. (2009). *Sozialer Staat – soziale Gesellschaft? Stand und Perspektiven deutscher und europäischer Wohlfahrtsstaatlichkeit*. Bonn: Dietz.

El reto de la globalización. Crítica, reforma y pervivencia del Modelo Social Europeo

Ana M. Guillén y Ángel Alonso Domínguez

Introducción

El Modelo Social Europeo (MSE) se presenta en buena parte de la literatura europea como un proceso y proyecto político legitimador asentado en su institución emblemática, el Estado de Bienestar (EB) (Sotelo, 1998; De Pablos y Martínez, 2008; Moreno y Serrano, 2009; Vandenbroucke, 2013; Moreno, 2017; Moreno y Conversi, 2017). Sin embargo, desde otras perspectivas se considera el MSE como una abstracción ideacional, una construcción ideológica que presenta una construcción débil, dada la gran variedad de los modelos de bienestar existentes en Europa, tanto en su extensión como en la ideología que los guía (Buendía, 2012; Guillén *et al.*, 2016). Y estas dudas sobre la solidez de la cimentación del MSE se ponen claramente de relieve cuando la globalización comienza a hacer más evidentes las profundas transformaciones que se están produciendo en los modelos de desarrollo

de las principales regiones del mundo, tanto en la movilidad del capital como en los mercados laborales.

La globalización y el MSE constituyen dos conceptos discutidos cuyas fronteras resultan borrosas por distintas razones. Aunque parece extendida la certeza de que se trata de un fenómeno relativamente reciente, que se remonta a los años ochenta o noventa del pasado siglo, no existe unanimidad a la hora de situar un momento de comienzo de la globalización. Tampoco resulta claro su significado, pues son diversas las interpretaciones que se hacen en cuanto a sus retos y obligaciones, y muy diferentes los argumentos a favor o en contra. Por lo que respecta al MSE, no parecen existir dudas sobre su origen, unánimemente datado en la declaración del Comisario Jacques Delors (1925-) en el Consejo Europeo de Val Duchesse en 1985 (Guillén *et al.*, 2014), por ser la primera vez que se utiliza desde las instituciones europeas tal término de manera explícita, aunque sus fundamentos permearon desde mucho antes el proyecto de unión económica, sobre todo, y social. En palabras de Cantillon (2017), en el mercado laboral, específicamente, la globalización ocasiona un desplazamiento del trabajo y la expulsión de los trabajadores menos cualificados o, al menos, una importante disminución de su salario real. De ahí que el nuevo modelo social se haya basado en los principios de solidaridad, igualdad y cohesión social, aunque resulta discutible tanto su alcance como la propia existencia del modelo en sí.

Desde la óptica liberal, o más bien neoliberal, resultan exageradas las críticas que se hacen a la globalización sobre sus implicaciones en la pérdida de soberanía nacional, las consecuencias negativas de competencia fiscal, las deslocalizaciones que promueve y las implicaciones que tales movimientos tienen sobre el incremento de las desigualdades, la erosión de los derechos sociales o el deterioro del medio ambiente. Donges (1999) resume muy bien este enfoque liberal, que entiende que la realidad es más compleja por lo que conviene no exagerar las consecuencias que serían, sobre todo, las de disciplinar y promover cambios estructurales necesarios para continuar con el crecimiento económico de las naciones desarrolladas. Según esta visión, los problemas tienen un origen doméstico (sectores en declive y personas sin cualificación) y, en cualquier caso, estaban presentes mucho antes de que existiera algún fenómeno identificable como globalización. No obstante, en los mercados globalizados

dichas transformaciones se manifiestan al instante y sus efectos son mucho más intensos e inmediatos.

Desde una perspectiva socialdemócrata, se considera erróneo entender que la globalización sea el factor externo en la base de la crisis del Estado de Bienestar y, a su vez, que la falta de competitividad constituya el factor interno. Se argumenta que no se valora suficientemente la revolución tecnológica como culpable de las crecientes disfuncionalidades en la educación y en los requerimientos del mundo del trabajo (Sotelo, 1998). Además, desde una perspectiva neoliberal, en el caso del MSE, se estarían obviando otros factores explicativos como la desaparición del bloque soviético, con consecuencias sobre el capital que no encuentra fronteras a su expansión, y la subsiguiente apertura de la Unión a nuevos socios con diferentes aproximaciones al Estado de Bienestar (Sotelo, 1998, Guillén *et al.*, 2014).

También son opuestas las posturas sobre el supuesto proteccionismo que destila el MSE, visto desde las filas neoliberales como pernicioso y un lastre competitivo con el que se pierden ventajas de libre comercio y movimientos, sin garantizar el crecimiento económico ni la reducción del desempleo (Donges, 1999). Bien al contrario, desde la socialdemocracia se arguye que un Estado de Bienestar generoso no daña el crecimiento económico pues durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, los países con un modelo de bienestar socialdemócrata han tenido los más altos superávits o bien déficits públicos menores en el mundo desarrollado, mientras que la ralentización económica en Europa durante el período 1980-2000 hay que buscarla en factores externos al MSE (Navarro, Schmitt y Astudillo, 2004). Por el contrario, los sistemas de protección de los socios comunitarios, si bien exigen un aumento de la competitividad y la productividad, no suponen una desventaja competitiva frente a otros espacios económicos de la globalización sino, más bien, un activo que favorece la contención de los riesgos de desempleo y exclusión social frente al cambio tecnológico y productivo (Guillén *et al.*, 2016, p. 190).

En todo caso, parece evidente que el fenómeno de la globalización plantea desafíos políticos a un MSE basado en el consenso entre los europeos de que debe existir un relativamente alto grado de equidad en las sociedades y de que sus ciudadanos deben estar asegurados contra los riesgos principales, un asentimiento que concurre a pesar

de las considerables diferencias existentes en los modelos de bienestar en el interior de la Unión. De acuerdo con Almunia (2008), cuando el MSE comienza a dar sus primeros pasos se hacen patentes tres retos fundamentales derivados de la globalización. En primer lugar, una nueva e intensa reconfiguración del trabajo entre sectores y empresas. En segundo lugar, los cambios en la distribución de los ingresos, más evidentes para los trabajadores menos cualificados y menos adaptables al cambio tecnológico. Y en tercer lugar, las dificultades que encuentran los gobiernos europeos para garantizar las crecientes necesidades de financiación del gasto social. Tres desafíos a los que se sumaron otras dificultades adicionales tales como el envejecimiento de la población, con sus consecuencias sobre los sistemas de salud y de pensiones.

De esta forma, la arquitectura europea en torno al MSE se ha ido construyendo desde la gobernanza macroeconómica, en buena medida como “vehículo para atenuar las influencias neoliberales de la globalización” (Buendía, 2012, p. 97) que estaban provocando un cambio estructural en la economía. Pero, tal y como plantea Vandenbroucke (2013), tampoco podemos perder de vista el carácter legitimador del MSE. La construcción de la Unión se ha ido forjando a partir de unas sólidas bases económicas, culminadas con la adopción de una moneda única, cuya sostenibilidad requiere simultáneamente un alto grado de convergencia o, al menos, de armonización social. Sin esta, o con una profundización en la divergencia, la sostenibilidad política y el propio proyecto europeo estarían siendo puestos en riesgo. Por eso el MSE ha ido necesitando de un consenso básico que abarca tanto elementos cognitivos como normativos. Los primeros son necesarios para discernir hasta qué punto la simetría económica requiere convergencia social. Los segundos son también indispensables para establecer puntos de referencia comunes como objetivos para promover dicha convergencia.

Situado en perspectiva histórica, el MSE tendría sus antecedentes remotos en el propio Tratado de Roma, firmado por siete países en 1957 y en el que comenzaron a sentarse las bases para la unión económica mediante el fortalecimiento de la movilidad geográfica de los trabajadores y la capacidad productiva de la población activa. En ese momento seminal, no obstante, la participación en la política social desde las instancias europeas todavía resultaba residual y marginal,

por lo que constituía un ámbito prácticamente exclusivo de los Estados miembros. Y así siguió siendo en las décadas posteriores, pues durante los sesenta del pasado siglo se produjo una intensa y profunda expansión de los sistemas de protección nacionales. Por aquel entonces, no parecía necesaria la intervención de las instituciones europeas en el espacio común de los derechos sociales, en un contexto de incipiente globalización, rápido crecimiento económico y buen funcionamiento del Estado de Bienestar surgido tras la Segunda Guerra Mundial (Moreno, 2017).

La década de los setenta resultó ser una continuación de las políticas del período anterior en lo que se refiere al estancamiento del desarrollo del MSE. Después de todo, los Estados de Bienestar de los países fundadores presentaban muchas similitudes y se entendía que el crecimiento económico produciría por sí mismo una igualación de los sistemas de protección social. No obstante, el contexto de crisis desde mediados de ese decenio y sus consecuencias marcaron el cambio de rumbo en los años ochenta. Las crisis del petróleo no solo transformaron los estándares de vida europeos, sino que el estancamiento económico se tradujo en una distinta percepción del funcionamiento del Estado del Bienestar, que comenzó a perder legitimidad entre la ciudadanía europea. Además, varios países se unieron al proyecto europeo. Al núcleo original formado por Bélgica, la República Federal Alemana, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos, se incorporaron el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973, Grecia en 1981 y Portugal y España en 1986, lo que resultó en una mayor heterogeneidad de tradiciones de bienestar.

La política social como factor para lograr un crecimiento económico sostenido (1985-1999)

La puesta en cuestión de los Estados de Bienestar europeos y el ya patente proceso de globalización favorecieron el impulso de la dimensión social de la Unión Europea (UE), cuyo principio director comenzó a ser la búsqueda del equilibrio, la cohesión social y una ciudadanía integrada. Se puede argumentar que la mencionada declaración de

Jacques Delors de 1985, en Val Duchesse, no fue tanto el resultado de una promoción deliberada de los derechos sociales de los europeos como la reacción ante la situación contextual en la que vivía Europa, en un momento cuando la economía de Estados Unidos mantenía un crecimiento muy superior al europeo y su modelo económico comenzaba a ganar legitimidad tanto en la esfera académica como en la política. Se abría una oportunidad para el desarrollo de un MSE que podría alzarse, en palabras de Tony Judt, como símbolo de la idiosincrasia europea y hecho diferencial frente a un *American way of life* estadounidense “ética y económicamente disfuncional” (Laity, 2008). El MSE se convertía así en la nueva guía para articular la sociedad europea, la resolución de conflictos y los mercados, en un recurso y en un objetivo fundamental en el proceso de europeización, y en un instrumento característico de Europa en contraposición a otros países y otras áreas de libre comercio (Buendía, 2012; Moreno, 2017; Moreno y Converse, 2017). Este posicionamiento incluye la visión de que la protección social facilita la consecución de un crecimiento económico sostenido (Guillén *et al.*, 2014).

En este marco general, la aprobación del Acta Única Europea (1986) supuso la reactivación de la política social europea, eso sí, guiada por el principio de subsidiaridad. Este principio, vigente hasta la actualidad, establece que la UE sólo puede intervenir si es capaz de actuar de forma más eficaz que las autoridades nacionales, regionales o locales, y fue reforzado en estos momentos para hacer prevalecer la soberanía nacional sobre la cooperación europea. Las autoridades europeas consideraron que el Estado de Bienestar tradicional carecía de suficientes recursos para aunar crecimiento económico e integración social, por lo que se debía recurrir a políticas multinivel (Gomá y Subirats, 1998) en las que cobraran mayor importancia el ámbito local, la concertación social y el partenariado (De Pablos y Martínez, 2008). Se entendía que la diversidad nacional o regional de los sistemas sociales podía ser compatible con la demanda supranacional de una simetría económica, si bien este equilibrio requeriría cierta convergencia social. La “funcionalidad equivalente” de los diferentes modelos de bienestar (Vandenbroucke, 2013, p. 101) estaría, así, legitimando el principio de subsidiaridad.

El programa de acción social salido de la Carta Social Europea de la Cumbre de Estrasburgo (1989) fue el encargado de guiar el desarrollo de la política social durante la década de los noventa, en la que comenzó a ganar terreno en el debate público, si bien todavía presentando una gran debilidad en el traslado a políticas concretas. El acuerdo de aprobación del Tratado de la Unión en el Consejo de Maastricht (1991) comenzó a incluir, todavía tímidamente, un esbozo de lo que posteriormente sería la política social y de cohesión de la Unión a partir del Protocolo de Política Social. No obstante, el núcleo central de los acuerdos continuó siendo la unión monetaria y el mercado interno, en detrimento de otras políticas sociales como el desempleo, que se mantuvo fuera de sus objetivos.

En 1993, el Libro Verde de la Política Social abrió un trienio en el que comenzó a cobrar importancia el desarrollo de prestaciones asistenciales, se estimuló el debate sobre los sistemas de protección social y, ya sí, sobre el empleo. La comunicación “Modernización y mejora de la protección social en la UE” (1997) y el Tratado de Ámsterdam del mismo año, supusieron el reforzamiento del Fondo Social Europeo, hasta ese momento la única apuesta europea importante en el ámbito de las políticas sociales (Comunidades Europeas, 1997). A partir de esta última cumbre, se integraron definitivamente los contenidos de Maastricht en el articulado del Tratado de la Unión y se fortaleció la unidad de la política social comunitaria (Guillén *et al.*, 2016). En la cumbre monográfica celebrada en Luxemburgo en 1997, el empleo adquirió ya un papel central y comenzó a ser visto como “meta y recurso” (De Pablos y Martínez, 2008, p. 77). En esta Cumbre Extraordinaria, los jefes de Estado y de Gobierno europeos impulsaron la Estrategia Europea para el Empleo (EEE) (Comisión Europea, 2017) con la pretensión de crear más y mejores puestos de trabajo en toda la UE. Más allá del desempleo de larga duración, por aquel entonces existían otros importantes problemas estructurales en el seno de la UE que obligaron a intervenir a la Comisión para tratar de atajar el incremento del diferencial de la productividad con respecto a Estados Unidos, la desigualdad entre sexos o los contrastes regionales (De Pablos y Martínez, 2008).

La EEE, que en la actualidad forma parte de la estrategia de crecimiento Europa 2020 (Comisión Europea, 2010 y 2013), incorporó un

conjunto de directrices para el empleo, vinculantes una vez trasladadas a los Estados miembros. Lo más importante de la EEE es, en primer lugar, su consideración como eje central de la política social europea desde el mismo momento en que situó al mercado de trabajo en el centro de la inclusión social. Y, junto a ello, la búsqueda del equilibrio entre la responsabilidad de las instancias comunitarias y la de los Estados miembros (principio de subsidiaridad) a través de un método de trabajo, el Método Abierto de Coordinación (MAC), que acabará de plasmarse en la Estrategia de Lisboa aprobada en el Consejo Europeo celebrado en la capital portuguesa en el año 2000 (De Pablos y Martínez, 2008).

La EEE se tradujo en políticas institucionales del mercado laboral tendentes a acabar con el desempleo, o a minimizarlo en la medida de lo posible, y así evitar la caída en la marginalidad de una parte importante de la población activa europea. Pero la EEE implicó también un cambio sustancial en el sistema de actores y su legitimidad, implementado a partir de una brumosa terminología adaptable a las distintas sensibilidades socioculturales. Además, la EEE apuntaló la capacidad de persuasión de las instituciones europeas desde el ámbito semántico y las expresiones vinculadas al empleo comenzaron a formar parte de las señas de identidad europeas (Moreno y Serrano, 2009; De Pablos y Martínez, 2008).

También la EEE se estructuró en torno a la empleabilidad, el espíritu de empresa, la adaptabilidad y la igualdad de oportunidades, como respuesta institucional adaptada a las dificultades e incertidumbres que ya claramente planteaba la globalización (Alonso-Domínguez, 2015). El problema del empleo como riesgo social se reformuló y se puso el acento en el equilibrio entre solidaridad y responsabilidad individual, y sobre la base de esta distinción terminológica, las instituciones europeas propusieron alternativas para conseguir un MSE viable. Los 15 Estados miembros, puesto que Suecia, Finlandia y Austria se incorporaron a la Unión en 1995, fueron introduciendo medidas sobre la gestión del riesgo de desempleo en base a cuatro pilares: seguro de empleo activador, seguro de movilidad, transferencias y seguro privado, además de imponer como condiciones indispensables el aprendizaje y la formación permanente (De Gier y Van Den Berg, 2006).

A la larga, la mencionada imprecisión semántica y el predominio de un nuevo lenguaje técnico común (Barbier, 2005) sobre las decisiones políticas han acabado por considerarse como elemento clave del éxito de la EEE, si bien la atenuación de las responsabilidades de los Estados en asuntos tan sensibles como la exclusión social no ha quedado exenta de críticas: desde quienes opinan que supone un quebrantamiento de los derechos de ciudadanía y un problema para el sostenimiento de la cohesión social (Santos *et al.*, 2004) hasta aquellos que consideran que dificulta la identificación última de responsabilidades (Terradillos, 2006). Asimismo, se puede considerar que la EEE se diseñó para introducir por la puerta de atrás algún tipo de política laboral europea. Es decir, mediante el 'poder blando' del MAC se obtendría el equivalente a una política armonizada en los ámbitos del empleo y la seguridad social, pero sin violar el sacrosanto principio de subsidiaridad.

El principio de inclusión activa: nuevo método de gobernanza y acción europea (2000-2010)

Como continuación a los acuerdos de Luxemburgo de 1997, el Consejo de Lisboa del año 2000 tenía ante sí dos grandes desafíos. Por un lado, debía contribuir a mejorar la legitimidad de las instituciones europeas, borrando cualquier sombra de duda acerca del MSE como mera ilusión en un momento en el que el enfoque de *spillover* económico parecía haber dejado de funcionar (Guillén *et al.*, 2014). Por otro, se trataba de paliar el sentimiento de insatisfacción resultante de la comparación de resultados con Estados Unidos en cuanto a la utilización de la fuerza de trabajo (Matías Clavero, 2005). En ese momento, el contexto de globalización resultaba propicio para que la UE se situase en la vanguardia de la competitividad, apostando por las TIC y un sistema educativo avanzado de formación permanente (De Pablos y Martínez, 2008). La intención era convertir a la UE en la primera y más competitiva economía del mundo, capaz de armonizar un mercado laboral que registrara más y mejores empleos, al tiempo que se avanzaba también en una mayor cohesión social (Parlamento

Europeo, 2000). Todo ello implicaba aceptar las reglas de una competencia cada vez más exigente en un mercado globalizado.

El MSE se encontraba en franca contraposición a los procesos de deslocalización, financierización, neoesclavismo y remercantilización individualista introducidos en el nuevo orden global como formas alternativas de desarrollo económico y social (Moreno, 2017; Moreno y Conversi, 2017). Por el contrario, el MSE debía responder a la globalización mediante la creación de un sistema flexible de distribución de la soberanía. Habría de ser capaz de adaptarse a las nuevas amenazas y posibilidades, a fin de posicionarse para incorporar lo mejor de los modelos americano y asiático (Rifkin, 2004). Esto suponía consolidarse a partir de la inversión en capital humano, tratando de evitar un desarrollo desigual dentro de la UE por la escasez de empleos de calidad y las deficiencias formativas de sus ciudadanos. Como respuesta a estos problemas, las autoridades europeas consideraron la educación superior un factor clave para la nueva sociedad del conocimiento, si bien lo novedoso resultó ser un planteamiento más integrado y operativo (Matías Clavero, 2005, p. 170). De esta forma, la cumbre de Lisboa dibujó una nueva forma de intervención comunitaria en la que la armonización entre los Estados perdió fuerza en favor del conocimiento compartido de ideas y normas de acción para la convergencia implícita en el nuevo MAC que surgiría del encuentro lisboeta (Parlamento Europeo, 2000).

La introducción del nuevo MAC supuso disponer de un instrumento de gobernanza que permitía, mediante una "coordinación suave", superar la disyuntiva que se planteaba entre la necesidad de reforzar la gobernanza europea sobre la dimensión social y la heterogeneidad de los modelos de bienestar europeos. Vandenbroucke (2013) lo describe como un equilibrio entre simetría y flexibilidad que requiere un consenso básico sobre elementos cognitivos y normativos en términos de convergencia social y estándares de comparación. Desde esta perspectiva, la desformalización normativa, la gobernanza a múltiples niveles y la apuesta por el partenariado, mediante la participación de múltiples actores sociales, otorgaron al MAC un papel fundamental en el incremento de la legitimidad democrática de las instituciones europeas.

El MAC pretende impulsar un “estado reflexivo” y fomentar un cierto aprendizaje político y, por otra parte, su carácter “abierto” se presta a la discusión y el ajuste a posteriori (Moreno y Serrano, 2009, p. 13). Pero el poder del MAC no radica solamente en la capacidad para difundir paradigmas sobre la protección social, sino en una manera eficaz de imponer una mirada sobre lo social, utilizando como herramientas innovadoras la gestión por objetivos, los indicadores estadísticos, los mecanismos de imitación y las buenas prácticas (Matías Clavero, 2005; Walters y Haahr, 2005; Buendía, 2012). La presión inter pares jugaría así un papel relevante en la búsqueda de ese estado deliberativo, junto a la presión pública basada en el escrutinio y el debate en los foros públicos. No obstante, según Toulemonde (2010) ni una ni otra pueden funcionar en el caso del MAC, pues los factores que dirigen las políticas internas en los Estados miembros son más poderosos y existen limitaciones en el método de evaluación del MAC, lo que convierte a este en un instrumento suave de efectos blandos.

Un año más tarde, en 2001, la Estrategia de Lisboa se completó con una dimensión de desarrollo por primera vez en un mismo proceso los aspectos económicos, sociales y medioambientales. El MSE trataba de responder a las presiones que la demografía y, sobre todo la globalización económica, ejercían sobre el medio ambiente. Para Europa, una región con escasez de recursos naturales, ya no era aceptable un modelo de crecimiento basado en la disposición ilimitada de los mismos. Actuar a un tiempo sobre las tres dimensiones del desarrollo sostenible (social, económico y ambiental) otorgaba mayor coherencia y consistencia a las políticas de la UE (Jiménez Beltrán, 2002), si bien las prioridades de la Comisión y de muchos Estados miembros continuaron siendo la economía y los asuntos económicos y de competitividad impuestos por la globalización, lo que relegaba el desarrollo sostenible y el medio ambiente a un papel secundario (*El País*, 2005).

En todo caso, el Consejo de Lisboa resultó fundamental para el refuerzo de la cuestión social europea y abrió una nueva senda en la manera de hacer política que tendría continuidad ese mismo año en la Cumbre de Niza (*Diario Oficial de la Unión Europea*, 2001). Se siguió haciendo hincapié en la lucha contra la exclusión, pero los desafíos de la globalización habían seguido poniendo a prueba la capacidad de

respuesta de los gobiernos nacionales y favoreciendo el surgimiento de nuevos espacios de gobernanza. Los mesogobiernos comenzaron a tener un papel cada vez más importante en la lucha contra el desempleo, la pobreza y la exclusión social, y la descentralización hacia el nivel local recibió un gran impulso, utilizando el MAC como herramienta para favorecer la cooperación. Además, se incrementó la exigencia de implicación personal, imponiéndose ciertas compensaciones para tener derecho a las prestaciones (Adelantado, 2017).

El siguiente paso para la consolidación de este Estado Activo de Bienestar se dio en 2003, cuando el Consejo estableció el pleno empleo junto a la calidad y productividad del trabajo y la cohesión social como objetivos irrenunciables de la nueva política laboral de la UE. A estas directrices, se sumarían en la Agenda Social otras veinticuatro, cuyo punto de mira se dirigía hacia la modernización de los sistemas de protección social, la mejora de la adaptabilidad de trabajadores mediante la inversión en capital humano y la flexibilización de los mercados de trabajo. La Agenda Social se erigió, así, en una revisión del tratado lisboeta, ya que cinco años después el MAC se había mostrado demasiado blando para la implementación de una estrategia fundamental para el desarrollo del MSE (Toulemonde, 2010; Lundval y Lorenz, 2012). La Agenda Social otorgaba prioridad al crecimiento, pero también a la creación de empleo y la inclusión social. Las medidas propuestas buscaban aumentar las oportunidades para todos a través de la mejora de la confianza de los ciudadanos en su propia capacidad para gestionar el intenso proceso de cambio de una Europa inmersa en un contexto de creciente competencia global, desarrollo tecnológico y envejecimiento demográfico (Euro-Lex, 2017). Todos los objetivos se encontraban interrelacionados y orientados ya a la senda de las futuras políticas de flexiguridad que se pretendían sistematizar.

La flexiguridad se convirtió en una respuesta estratégica global de la Unión Europea encaminada a favorecer el MSE. A partir de procesos de reforma nacionales que permitían mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas al nuevo y cambiante contexto económico impuesto por la globalización, la intención era que la flexiguridad alcanzara una función instrumental para la modernización de los mercados laborales nacionales, dentro del objetivo general de

alcanzar flexibilidad y seguridad en el empleo. En su etapa inicial, la flexiguridad mostraba una cara más humana y más ajustada al MSE que la simple desregulación, pues fue concebida como una forma de buscar el equilibrio entre la flexibilización del mercado y los desarrollos sociales, con plena participación en la discusión de los interlocutores sociales (Alonso-Domínguez, 2013).

Sin embargo, gran parte de la literatura sobre flexiguridad entiende que esa concepción original se fue desnaturalizando. La apropiación semántica y conceptual por parte de la Comisión Europea de nociones como la de flexiguridad, pero también de otras como activación o empleabilidad, ha sido ampliamente criticada. Así, Keune y Jepsen (2007) consideran que la visión de la flexiguridad de la Comisión enfatiza la economía por encima de los objetivos sociales, la protección contra el riesgo y la solidaridad. Y para Serrano Pascual (2007) o Tovar y Revilla (2012), esta nueva conceptualización de la flexiguridad es indisociable de la construcción del MSE. A pesar de los intentos de la Comisión por legitimar el modelo ante la sociedad, la visión economicista y las ambigüedades y contradicciones del MSE no solo no se superaron sino que se trasladaron a las políticas de flexiguridad (Jepsen y Serrano, 2006; Serrano Pascual, 2007). Tovar y Revilla (2012, p. 255) entienden que el concepto de seguridad “está siendo constantemente dinamitado” y puesto al servicio de la flexibilización a través de un proceso de “desapropiación” iniciado por la Comisión Europea. En similares términos, Serrano Pascual (2009) considera que se ha desvirtuado la seguridad en su recorrido desde el significado de protección contra el riesgo hasta el de activación, con el consecuente impulso de la responsabilidad individual. Finalmente, sería en el Tratado de Lisboa, firmado en 2007 y en vigor desde 2009, en el que se rubricara un principio de acuerdo sobre la flexiguridad en el ámbito de la UE como respuesta política a los procesos de globalización y creciente competitividad del nuevo orden social mundial.

El Tratado de Lisboa tuvo la virtud de impulsar nuevamente el proceso político, de forma que la UE encontrara salida a la crisis ocasionada por el fracaso de la Constitución Europea (CE). Después de las consultas negativas de 2005 en Francia y Holanda (Aldecoa y Guinea, 2008; Guillén *et al.*, 2014), la reconstrucción del MSE ya no podía pasar

por el fallido texto constitucional sino por la vuelta a la senda conocida de los Tratados, a través de la revisión de los ya existentes. Según Aldecoa y Guinea (2008, p. 2), el Tratado de Lisboa fue una “Constitución sin nombre”, pues rescató la mayor parte de los contenidos de la fallida Constitución Europea, reforzando los derechos, valores y objetivos característicos de la UE y definiendo instrumentos y procedimientos que lo facilitaran.

De hecho, la Constitución, y después el Tratado de Lisboa, tuvieron como objetivos el acercamiento de Europa al ciudadano, democratizando las instituciones, persiguiendo la eficacia en la estructuración del espacio político europeo tras el ingreso en la Unión de otros doce países de Europa del Este y el logro de una mayor proyección internacional. Todo ello estuvo dirigido a intentar convertir a la UE en una potencia en un escenario internacional globalizado (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, del Interior y de la Presidencia, 2004; *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2007).

Y, junto a estos objetivos, se pretendió dar un giro social al proceso político, claramente visible en la cláusula social transversal del artículo 9 del Tratado, que buscaba favorecer el empleo, una protección social adecuada y la lucha contra la exclusión social (Guillén *et al.*, 2014), al tiempo que se introducía una cláusula horizontal de género aplicable a las actividades de la Unión (*Diario Oficial de la Unión Europea*, 2007). La transversalidad de género había estado presente en los textos de la UE desde que fue incorporada en el Tratado de Ámsterdam, donde ya se exigía la presencia de la perspectiva de género en todas las políticas comunitarias. Sin embargo, según algunos autores, los resultados habían sido escasos y la igualdad de género se había adoptado de forma subsidiaria en la formulación e implementación de las políticas comunitarias (Lombardo, 2006; García Ninet y Garrigues, 2007).

La Gran Recesión y la Estrategia 2020 (2011-)

Puede entenderse que la Gran Recesión, que comenzó en el año 2009, combinó seis aspectos que han tenido y seguirán teniendo una

gran influencia sobre el MSE. En concreto y siguiendo a Leruth (2017, pp. 186-191), la crisis se compuso de elementos financieros, económicos, sociales, políticos, migratorios y de seguridad, todos ellos conectados entre sí. En general, tras una primera actuación contracíclica, la respuesta de los Estados de Bienestar de la UE al aspecto *financiero* de la crisis se basó en medidas de corte neoliberal y de austeridad. Los países miembros de la eurozona no pudieron responder a la crisis con medidas de devaluación orientada a mejorar la competitividad de las economías. Por ello, se introdujeron medidas a nivel de la Unión, auspiciadas por la Comisión Europea y acordadas por los países miembros. Los llamados Paquete de Seis (*Six-Pack*, 2011) y Paquete de Dos (*Two-Pack*, 2013) se aprobaron con el fin de mejorar tanto la coordinación como la vigilancia de la disciplina fiscal por parte de las instituciones de la UE. De hecho, el resultado de ambas reformas supuso el refuerzo de la capacidad ejecutiva del Banco Central Europeo (BCE) y un aumento de control sobre las finanzas nacionales. Varios países amenazados por la bancarrota se vieron obligados a firmar memorandos de entendimiento para recibir financiación comunitaria. A cambio, estos países tuvieron que aceptar programas de austeridad muy severos, tales como recortes en los sistemas de protección social, reducciones en la protección del empleo y aumentos de impuestos.

La disciplina fiscal está basada en una nueva arquitectura de gobernanza de la UE, el Semestre Europeo, introducido en 2011. El semestre consiste en un ciclo de coordinación de las políticas económica y presupuestaria dentro de la UE y tiene como objetivos garantizar unas finanzas públicas saneadas, fomentar el crecimiento económico y prevenir desequilibrios macroeconómicos excesivos en las economías de los socios comunitarios. La nueva gobernanza ha tenido consecuencias sobre el MSE, así como sobre la sostenibilidad financiera de los Estados de Bienestar de los socios comunitarios más acuciados por problemas de deuda pública, lo cual ha conducido a una espiral creciente de ajuste del gasto social (Petmesidou y Guillén, 2014).

La vertiente *económica* de la crisis y la necesidad de volver a la senda del crecimiento también supusieron actuaciones por parte de la UE. La primera reacción se puede tildar de neokeynesiana y supuso la inyección de un estímulo fiscal del 1,5 por ciento del PIB de la Unión, es decir, de alrededor de 200 mil millones de euros, dentro del Plan Económico de Recuperación Europeo de diciembre de 2008. Además, se abrieron

negociaciones con Estados Unidos a fin de lograr un acuerdo de libre comercio, negociaciones que se vieron frustradas debido a la victoria electoral de Trump y su postura proteccionista y a la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión, conocida también como Brexit.

Pero, quizás, la medida de más calado desde el punto de vista de la estrategia de crecimiento económico de la UE fue el diseño y la aprobación de la Estrategia 2020, que vino a sustituir a la Estrategia de Lisboa para la década 2011-2020 (Comisión Europea, 2010; Comisión Europea, 2013). La nueva estrategia, aún en vigor, persigue el alcance de varias metas, a saber, la promoción de una economía basada en el conocimiento y la innovación, más respetuosa con el medio ambiente y más competitiva, y capaz de mantener altos niveles de empleo, así como también de solidaridad social y territorial. No cabe duda de que el MAC arrojó resultados significativos en la mejora de la protección social en muchos países miembros, pero estos resultados se vieron reducidos con rapidez por la crisis (Guillén *et al.*, 2016). Es por ello que la Estrategia 2020 recupera y considera como prioritarios los objetivos de protección social, inclusión social y lucha contra la pobreza ante el deterioro de la situación social que sufren muchos ciudadanos europeos (Rodríguez Cabrero, 2014).

La Gran Recesión conllevó vertientes de crisis *política y social* de gran calado. Desde un punto de vista político, no solo se produjo el Brexit en junio de 2016, decidido en forma de referéndum y ganado por un estrecho margen, sino que también se puede apreciar una pérdida de confianza generalizada por parte de la ciudadanía tanto en las instituciones de la Unión como en los niveles nacionales y subnacionales. Sin llegar a la situación de ruptura del Reino Unido, muchos países miembros experimentaron el refuerzo de partidos euroescépticos ya existentes, así como el nacimiento de nuevos partidos a favor de una actuación de la Unión más diferenciada y adaptada a cada realidad nacional. La crisis de legitimidad política también tiene sus raíces en los efectos sociales de la recesión, debido al aumento de la pobreza relativa, la exclusión social, la desigualdad y el desempleo, que supuso, a su vez, un incremento del conflicto social y de las protestas y manifestaciones públicas. El impacto de la crisis social también se vio reflejado en el nacimiento de nuevos

partidos populistas y antisistema que, a su vez, supusieron una desestabilización de varios sistemas políticos nacionales.

La respuesta de la UE al descontento social supuso la aprobación de una larga serie de medidas, muchas de ellas incluidas en la Estrategia 2020 y entre las que se encuentran programas para mejorar la inserción laboral de los jóvenes, que sufren tasas de desempleo mucho más altas que otros intervalos de edad, y la Agenda 2020, orientada a la mejora de la calidad en el empleo, la flexiguridad y la promoción de la creación de empleo. La vertiente social se vio atendida por dos iniciativas de gran calado, por una parte la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social (2011) y, por otra, el Paquete de Inversión Social para el Crecimiento y la Cohesión (2013). Estas actuaciones en la dimensión social de la Unión suelen entenderse como la “socialización del Semestre Europeo” (Zeitling y Vanhercke, 2014).

La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social supuso la adopción de un objetivo social por primera vez en la historia de la UE, consistente en sacar de la pobreza y la exclusión a 20 millones de ciudadanos hasta el año 2020. Por su parte, el Paquete de Inversión Social invita a los países miembros a poner más énfasis en la inversión social o, en otras palabras, a poner en práctica políticas de protección social que prevengan más que curen, tales como el acceso a la educación desde muy temprana edad, la mejora de la formación y el reciclaje profesional a lo largo de toda la vida laboral, y la potenciación de medidas dirigidas a facilitar la conciliación entre la vida de trabajo y la vida privada. Dicho de otra manera, la actuación en materia de inversión social supone que se capacite a los ciudadanos cuanto sea posible para enfrentarse de mejor forma a los riesgos vitales en vez de protegerlos una vez producidas las consecuencias de dichos riesgos. Por ende, la hoja de ruta sobre inversión social elaborada por la Comisión Europea incluye recomendaciones específicas para cada Estado miembro y las actuaciones reciben apoyo financiero del Fondo Social Europeo.

Por fin, la crisis también adoleció de vertientes relativas al *desafío migratorio y de seguridad*. A la movilidad entre países miembros de la Unión se unió una intensa corriente migratoria desde el Medio Oriente y Afganistán, producida por conflictos armados. El número anual de

solicitantes de asilo creció de forma muy intensa desde 2008 y superó con creces el millón de personas en 2015. Esto dio lugar a la intensificación del 'chauvinismo de bienestar' en muchas sociedades europeas, que condujo a resultados tales como la decisión de abandonar la Unión por parte de Gran Bretaña. Asimismo, la UE tuvo que enfrentarse a varios desafíos de seguridad, como el aumento de las tensiones entre la UE y Turquía, la intervención de Rusia en Ucrania y la subsiguiente anexión de Crimea, y de forma destacada, los ataques terroristas en Bruselas, Niza, París, Barcelona y otras ciudades europeas.

La coincidencia en el tiempo de crisis económica, financiera, política, social, migratoria y de seguridad y la profunda deslegitimación de las instituciones de la UE han ejercido una gran presión sobre éstas, que han recurrido recientemente al uso del instrumento de la construcción de la Unión con mayor capacidad legitimadora: el MSE. Es por ello que, a instancias del presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, los dirigentes de la UE proclamaron el Pilar Europeo de Derechos Sociales en la cumbre de Gotemburgo, celebrada en noviembre de 2017, y que afecta a los 29 países de la UE (Croacia se adhirió en 2013) (Comisión Europea, s.f.b).

El pilar constituye el hito más reciente del proceso de construcción del MSE y establece veinte principios y derechos esenciales destinados a fomentar mercados de trabajo y sistemas de protección social equitativos y que funcionen correctamente, cuya aplicación se considera prioritaria. La aplicación no será obligatoria, pero Bruselas supervisará el grado de cumplimiento por parte de los socios comunitarios en las recomendaciones anuales. Está dirigido, sobre todo, a los países de la zona euro, pero las demás naciones pueden incorporarse de forma voluntaria. Con esta medida, las élites políticas europeas reconocen que hay que ir más allá en el desarrollo de la dimensión social, tras una crisis que ha arrasado el bienestar de muchos ciudadanos. Para subrayar el compromiso, se ha otorgado a esta lista de derechos la categoría de 'pilar europeo' y así se ha situado al mismo nivel de la política comunitaria (mercado común, competencia, agricultura y pesca, derechos de ciudadanía europea, unión económica y monetaria, educación y cultura, etcétera), la política exterior y de seguridad, y la cooperación policial y judicial (Comisión Europea, s.f.c).

Esta ha sido la vía elegida por los líderes europeos para tratar de acercar de nuevo la UE a sus ciudadanos y, además, luchar así contra los movimientos populistas y euroescépticos. El pilar busca, además, recuperar los valores fundacionales de la Unión y centrar la atención en lo que ha sido durante décadas su seña de identidad, es decir, los Estados de Bienestar más desarrollados del mundo. Entre los derechos (Comisión Europea, s.f.a) se encuentran el acceso a una educación de calidad a lo largo de toda la vida, la igualdad de oportunidades y salarial entre hombres y mujeres, el apoyo consistente, continuo y personalizado durante la situación de desempleo, un salario justo capaz de proporcionar un nivel de vida decente y un salario mínimo. Los derechos se refieren también a la promoción de la inclusión social a través de la protección contra la pobreza en la infancia, del acceso a una renta mínima, de la equiparación de los trabajadores por cuenta propia con aquellos que lo hacen por cuenta ajena en materia de seguridad social, de los cuidados de larga duración, del disfrute de una vivienda y del acceso a servicios esenciales de alta calidad, tales como el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales.

Conclusiones

A pesar de la pervivencia del principio de subsidiariedad y de la creciente heterogeneidad entre los sistemas nacionales de protección social con las sucesivas oleadas de ampliación de la UE, no cabe subestimar el nivel alcanzado de europeización de las políticas sociales durante la larga senda de construcción de la UE. Es indudable que la europeización pudiera haber sido más intensa y conducente a mayores logros de armonización e incluso convergencia entre los distintos estados de bienestar de los países miembros. Sin embargo, la Unión ha conseguido establecer un sistema estadístico estandarizado y de gran calidad, que permite realizar comparaciones fiables entre distintos sistemas de bienestar y plantear objetivos a lograr, cuenta con políticas y programas para promover la cohesión social y territorial, y los conceptos e ideas sobre protección social se difunden de forma muy rápida e intensa entre los decisores públicos y los grupos de interés, lo que permite un debate continuado. El MSE constituye, además, un componente legitimador esencial de la propia

Unión y un instrumento para lograr nuevos contratos sociales entre los ciudadanos europeos y las instituciones políticas comunitarias.

El MSE ha mostrado, por tanto, capacidad de contribución al proceso de construcción europeo, así como capacidad de adaptación a las distintas fases del mismo. También ha ayudado a la formulación de respuestas a los desafíos de la globalización preservando, a la vez, el compromiso de cohesión social y solidaridad de los Estados miembros de la UE.

Sin embargo, los desafíos para el futuro del MSE son muy sustantivos. La dimensión social europea sigue constituyendo un modelo de 'mínimo común denominador', que ha arrojado ciertos resultados en términos de armonización de los sistemas de protección social europeos, pero que sigue supeditado al desarrollo de la dimensión económica –al mercado único–, lo cual pone grandes trabas a una evolución autónoma del MSE desvinculado de los ciclos económicos. Caben escasas dudas de que la UE no ha sido capaz de consolidar el proyecto político por el método de conferir preeminencia a la dimensión de mercado.

Mucho antes del estallido de la Gran Recesión en 2009, ya resultaba evidente que la disparidad de sistemas de bienestar y la inconsistencia de los ciclos económicos hacen necesaria una voluntad política firme que trate de coordinar una evolución conjunta de las dimensiones sociales y económicas. La reciente crisis no ha hecho más que poner en evidencia esta cuestión crucial. El MSE se enfrenta en la actualidad a una larga serie de tensiones y desafíos que tienen sus raíces en el proceso de globalización y en el rápido e intenso cambio tecnológico. Pero las presiones también muestran raíces internas, tales como el surgimiento, la intensificación y la mayor prevalencia de nuevos riesgos sociales conectados con los cambios de los mercados laborales, el envejecimiento de la población y las cambiantes estructuras familiares. Las medidas de austeridad y las reformas estructurales introducidas en años recientes tampoco ponen las cosas fáciles para el avance del MSE a través del Pilar Europeo de Derechos Sociales. No obstante, y a pesar de todos estos avatares, cabe resaltar que el MSE sigue constituyendo el principal activo y el elemento legitimador por excelencia de la arquitectura europea.

Referencias

- Adelantado, J. (2017). Reestructuración de los Estados del Bienestar. ¿Hacia un cambio de paradigma? *Argumentum*, (9)2, 38-52.
- Aldecoa, F. y Guinea, M. (2008). *El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto*. Real Instituto Elcano, Documento de trabajo nº 9/2008.
- Almunia, J. (2008). *Globalisation and Europe's social model: Challenges and policy responses*. Trabajo presentado en Global Economic Symposium, septiembre, Plön, Schleswig-Holstein, Alemania. Recuperado desde: <http://www.global-economic-symposium.org/knowledgebase/the-global-polity/globalization-and-the-welfare-state/proposals/globalisation-and-europe-s-social-model-challenges-and-policy-responses>.
- Alonso-Domínguez, Á. (2013). *Transiciones laborales de los trabajadores españoles: análisis de trayectorias a partir del concepto de flexiguridad*. Tesis doctoral, Universidad de Oviedo, España.
- Alonso-Domínguez, Á. (2015). Análisis dinámico de trayectorias laborales a través del concepto de flexiguridad. *Política y Sociedad*, (52)3, 819-844.
- Barbier, J. C. (2005). The European Employment Strategy, a Channel for Activating Social Protection? En J. Zeitlin y Ph. Pochet (eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies* (pp. 417-445). Bruselas: PIE Peter Lang.
- Buendía, L. (2012). ¿Existió alguna vez un modelo social europeo? Evolución y perspectiva de los Estados de Bienestar en Europa. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 120, 89-100.
- Cantillon, B. (2017). *Reconciling Work and Poverty Reduction*. Trabajo presentado en Second PROMEBI Summer School Social Research on Employment and Welfare Interactions, septiembre, Departamento de Sociología, Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Oviedo.

- Comisión Europea. (2010). *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Bruselas.
- Comisión Europea. (2013). *Europa 2020: la estrategia europea de crecimiento. Comprender las políticas de la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Comisión Europea. (2017). *Estrategia europea de empleo*. Recuperado desde: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=es>.
- Comisión Europea. (s.f.a). *El pilar europeo de derechos sociales en veinte principios*. Recuperado desde: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es.
- Comisión Europea. (s.f.b). *Hacer realidad el pilar europeo de derechos sociales*. Recuperado desde: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=1226#navItem-1>.
- Comisión Europea. (s.f.c). *Pilar europeo de derechos sociales. Construir una Unión Europea más inclusiva y justa*. Recuperado desde: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_es.
- Comunidades Europeas. (1997). *Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- De Gier, E. y Van den Berg, A. (2006). Gestión de los riesgos sociales por medio de los mercados de trabajo transicionales: hacia una estrategia europea de empleo enriquecida. En L. Toharia (comp.), *Los mercados de trabajo transicionales: nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos* (pp. 353-457). Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- De Pablos, J. C. y Martínez, A. (2008). La estrategia europea de empleo: historia, consolidación y claves de interpretación. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 77, 105-133.

- Diario Oficial de la Unión Europea. (2001). *Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (2001/C 80/01)*. Recuperado desde: https://boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_niza_es.pdf.
- Diario Oficial de la Unión Europea. (2007). *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (2007/C 306/01)*. Recuperado desde: https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_lisboa.pdf.
- Donges, J. (1999). *Europa ante la globalización económica*. Conferencia extraordinaria pronunciada en las XXIX Jornadas Anuales del Comité Español de la Detergencia, Tensioactivos y Afines (CED), mayo, Barcelona.
- El País. (2005). *Por una estrategia de Lisboa sostenible*. Recuperado desde: https://elpais.com/diario/2005/03/22/sociedad/1111446007_850215.html.
- Euro-Lex. (2017). *Agenda de política social*. Recuperado desde: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:c10127>.
- García Ninet, J. I. y Garrigues, A. (2007). La dimensión europea de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 67, 25-62.
- Gomá, R. y Subirats, J. (coords.). (1998). *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Guillén, A. M., González-Begega, S. y Luque-Balbona, D. (2014). La Europa social en crisis. Modelo Social Europeo y políticas de austeridad. *Cuadernos de Información Económica*, 242, 99-107.
- Guillén Rodríguez, A. M., González-Begega, S. y Luque-Balbona, D. (2016). El Modelo Social Europeo. Evolución y retos. En E. del Pino y M.J. Rubio Lara (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* (pp. 180-199). Madrid, Tecnos.
- Jepsen, M. y Serrano, A. (2006). *Unwrapping the European Social Model*. Bristol: Policy Press.

- Jiménez Beltrán, D. (2002). La estrategia de desarrollo sostenible de la Unión Europea en el contexto global: de Río a Johannesburgo. *Información Comercial Española, ICE, Revista de Economía*, 800, 97-122.
- Keune, M. y Jepsen, M. (2007). Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity. En H. Jørgensen y P. Kongshøj Madsen (eds.), *Flexicurity and Beyond: finding a new agenda for the European social model* (pp. 189-215). Copenhagen: DJØF Publishing.
- Laity, P. (2008). Uncomfortable truths. *The Guardian*. Recuperado desde: <https://www.theguardian.com/books/2008/may/17/politics1>.
- Leruth, B. (2017). The Europeanization of the Welfare State: the case for a 'Differentiated European Social Model'. En P. Taylor-Gooby, B. Leruth y H. Chung (eds.), *After Austerity. Welfare State Transformation after the Great Recession* (pp. 180-200). Oxford: Oxford University Press.
- Lombardo, E. (2006). La igualdad de género en el Tratado Constitucional de la Unión Europea. *Recerca: Revista de Pensament i Anàlisi*, 6, 121-140.
- Lundvall, B.-Å. y Lorenz, E. (2012). From the Lisbon Strategy to Europe 2020. En N. Morel, B. Palier y J. Palme (eds.), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges* (pp. 333-351). Bristol: The Policy Press.
- Matías Clavero, G. (2005). La Estrategia de Lisboa sobre la sociedad del conocimiento: la nueva economía. *Información Comercial Española, ICE, Revista de Economía*, 820, 169-194.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, del Interior y de la Presidencia. (2004). *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Madrid.
- Moreno, L. (2017). La viabilidad del modelo social europeo. *Razón y fe: Revista Hispanoamericana de Cultura*, (275)1421, 227-237.
- Moreno, L. y Conversi, D. (2017). Modelo social y límites al crecimiento en el antropoceno. *Economía: Revista en Cultura de la Legalidad*, 12, 310-314.

- Moreno, L. y Serrano, A. (2009). Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2, 11-32.
- Navarro, V., Schmitt, J. y Astudillo, J. (2004). Is globalisation undermining the welfare state? *Cambridge Journal of Economics*, 28, 133-152.
- Parlamento Europeo. (2000). *Consejo Europeo de Lisboa. Conclusiones de la Presidencia*. Recuperado desde: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm.
- Petmesidou, M. y Guillén, A. M. (2014). Can the Welfare State as We Know It Survive? A View from the Crisis-Ridden South European Periphery. *South European Society and Politics*, (19)3, 295-307.
- Rifkin, J. (2004). *The European dream: how Europe's vision of the future is quietly eclipsing the American dream*. Boston: Polity Press.
- Rodríguez Cabrero, G. (2014). *Crisis social y cambios en el régimen de bienestar español*. Documento de Trabajo 5.10 Fundación FOESSA.
- Santos, A., Montalba, C. y Moldes, R. (2004). *Paro, exclusión y políticas de empleo, aspectos sociológicos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Serrano Pascual, A. (2007). Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe. En A. Serrano y L. Magnusson (eds.), *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe* (pp. 11-35). Bruselas: PIE-Peter Lang.
- Serrano Pascual, A. (2009). Regulación supranacional y despolitización del trabajo: el caso del paradigma de la activación. En E. Crespo, C. Prieto y A. Serrano (dirs.), *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación* (pp. 259-290). Madrid: Editorial Complutense / CIS.
- Sotelo, I. (1998). Globalización y crisis del Estado Social. *El País*. Recuperado desde: https://elpais.com/diario/1998/12/21/opinion/914194807_850215.html.
- Terradillos, E. (2006). La interacción entre políticas activas de empleo y políticas económicas en la UE, el juego del Método Abierto de Coordinación y sus efectos sobre la política de empleo española. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 62, 59-78.

- Toulemonde, J. (2010). Una evaluación del Método Abierto de Coordinación de las políticas de los Estados miembros de la UE. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 4, 53-78.
- Tovar, F. J. y Revilla, J. C. (2012). La institucionalización de la individualización del trabajo: el concepto de flexiguridad. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, (30)1, 235-258.
- Vanderbroucke, F. (2013). Why we need a European Social Union. *Reflets et perspectives de la Vie Economique*, (2013/2)LII, 97-112.
- Walters, W. y Haahr, J. H. (2005). *Governing Europe. Discourse, governmentality and European Integration*. Nueva York: Routledge.
- Zeitlin, J. y Vanhercke, B. (2014). *Socializing the European Semester: economic governance and social policy coordination in Europe 2020*. SIEPS Report No. 2014/7. Estocolmo: Swedish Institute for European Policy Studies. Recuperado desde: http://www.sieps.se/sites/default/files/Sieps%202014_7%20webb%20NY_2.pdf.

La edad de bronce del bienestar en Europa

Luis Moreno

Introducción: edades del *welfare* en Europa

Durante la segunda mitad del siglo XX, y con altos grados de legitimidad, el Estado del Bienestar (EB) hizo posible la aspiración ciudadana por la mejora de las condiciones de vida en Europa occidental. En retrospectiva, cabe establecer que a los *treinte glorieuses*, o período de la edad de oro del bienestar europeo (1945-1975), le sucedió una edad de plata (1976-2007) que mantuvo una encomiable resiliencia ante los persistentes ajustes para contener los gastos sociales y en evitación de retrocesos de las políticas del bienestar. Tras el *crack* económico de 2007-2008, la cuestión a dilucidar es si la presente edad de bronce del *welfare* (2008-¿?) podrá mantener los rasgos constitutivos del bienestar social consolidados en la segunda mitad del siglo XX. Se recurre a la alegoría de las edades mitológicas de oro, plata y bronce para ilustrar los logros del bienestar social desde finales de la Segunda Guerra Mundial y su indeterminada proyección futura.¹

¹ Edades narradas por el poeta romano Ovidio (43 a. C. - 17 d. C.), cada una de las cuales cabía ser interpretada como una corrupción de la anterior. La clasificación secuencial ya había sido señalada por el poeta griego Hesíodo

Durante la edad de oro del *welfare*, los sistemas de protección social de Europa occidental fundamentaron su expansión en las altas tasas de actividad laboral masculina, en la acción complementaria de la familia y, en particular, en el trabajo no remunerado de las mujeres en los hogares. El acceso igualitario al consumo había contribuido a fortalecer la demanda agregada interna. Una combinación de políticas sociales, keynesianismo, taylorismo y segregación de género, facilitó un crecimiento económico sostenido y la generalización del 'trabajador próspero' (*affluent worker*), un tipo de empleado representativo de prácticamente la totalidad de la fuerza laboral asalariada de profesionales y técnicos varones. Los gobiernos gestionaron las economías nacionales con un alto grado de autonomía relativa y fueron capaces de proveer programas sociales para atender necesidades y riesgos que el mercado y la familia no podían cubrir (educación, sanidad, pensiones, servicios sociales y vivienda, por ejemplo). Las consecuencias fiscales de tal provisión de bienestar social estaban legitimadas por el respaldo político de sólidas y amplias coaliciones interclasistas.

Sin embargo, y poco antes de que se desataran las crisis mundiales del petróleo a mediados de los años 1970, el pensador James O'Connor (1973) ya había formulado sus conocidas tesis sobre la crisis fiscal del Estado y la sobrecarga presupuestaria de las democracias occidentales. Por paradójico que pudiera parecer, desde posiciones ideológicas y normativas de carácter contrapuesto, tanto pensadores neomarxistas como neoclásicos, coincidieron en los años 1980 en algunos de sus diagnósticos respecto a la dificultad de conciliar las lógicas del Estado del Bienestar y del crecimiento capitalista. Si bien la primera afectaba a una institución garante de estabilidad en el reparto desigual de la riqueza, la segunda encontraba dificultades en los mecanismos de generación de beneficios exigibles a la eficiencia capitalista. El EB provocaba una confrontación entre la legitimación de los sistemas democráticos y la erosión de sus dispositivos de acumulación financiera.

Durante la edad de plata del *welfare* (1976-2007), el sostenimiento de los valores emblemáticos de libertad, igualdad y fraternidad, ideario fundacional de la modernidad política en Europa, quedó sometido a una reinterpretación en la que la libertad (de los más fuertes) pasó a prevalecer

(siglo VII a. C.) en su celebrado poema *Trabajos y días*, y pretende ilustrar los logros del bienestar social desde finales de la Segunda Guerra Mundial y su evolución futura (Moreno, 2015a).

sobre todo lo demás. En algunas democracias de tipo mayoritario se impuso la política de ‘el ganador todo se lleva’, que propició una mayor disparidad de rentas y un reparto desigual de las cargas fiscales, tal y como ha venido sucediendo en Estados Unidos (Hacker y Pierson, 2010). En general, los programas del bienestar reflejaron una preocupación primordial por la contención de los costes de los programas de protección social (*cost containment*), lo cual no siempre se tradujo en recortes o retrocesos del bienestar (*welfare retrenchment*). Con la maduración de los EB europeos, los poderes públicos habían pasado a procurar a los ciudadanos un volumen significativo de costosos servicios en una serie de ámbitos de bienestar (educación, pensiones, sanidad o servicios sociales) que implicaban importantes compromisos presupuestarios. Ello generaba situaciones de acaparamiento y expulsión (*crowding out*) respecto a la posible implementación de políticas sociales que afrontasen nuevos tipos de retos que iban haciéndose visibles. Con el incremento del número de beneficiarios y el mantenimiento de la intensidad de servicios y prestaciones se hacía difícil también garantizar financieramente el mantenimiento de los derechos y las tutelas prometidas a los ciudadanos. Desde posiciones neoliberales se aducía que esta situación cuestionaba las propias bases del modelo de capitalismo del bienestar. El ritmo de crecimiento de la provisión pública había seguido una pauta más geométrica que aritmética, lo que provocaba un constreñimiento programático y una pérdida de maniobrabilidad en la elaboración de una “nueva política del bienestar” (Pierson, 2001).

Durante los años noventa, diversas políticas económicas y sociales se implementaron con el objetivo de lograr una mayor integración en el seno de la UE. Estas medidas culminaron con el establecimiento del Mercado Único Europeo y la introducción de la moneda única. En paralelo, las instituciones de la Unión Europea (UE) salvaguardaron y promovieron la competencia en el mercado interno. Más allá de alegar la necesidad de cambios en las economías europeas, el discurso de la globalización se fue instrumentalizando también a fin de intentar modificar los pactos de solidaridad del bienestar en el ámbito interno de los países comunitarios (Sykes *et al.*, 2001). En este período se fue materializando el alejamiento gradual de las políticas económicas de corte keynesiano por parte de los gobiernos de los Estados miembros de la UE. Se pasó así a compartir unos mismos objetivos estratégicos encami-

nados a la optimización del capital humano en el seno de los contextos nacionales con objeto de conseguir posiciones de ventaja comparativa en el mercado global.

El nuevo paradigma económico había asumido pautas del Estado activador según los análisis de Joseph A. Schumpeter (1883-1950), con la priorización de la libertad del mercado como condición sine qua non para el éxito económico. Importaba menos si, en aras del crecimiento y la rentabilidad inmediata de los inversores financieros, se producía el conocido proceso de 'destrucción creativa' (Schumpeter, 1943). Eventualmente, y en un contexto de desregulación generalizada, se promocionaría la creación de nuevas empresas y actividades que compensarían la destrucción de empleos y sectores productivos. La finalidad no era otra que fortalecer la competitividad de las economías nacionales, subordinando las políticas públicas a las demandas de flexibilidad e incentivando la autorresponsabilización de los ciudadanos en la procura de su propio bienestar (Moreno y Serrano Pascual, 2007). Frente a un Estado garantizador de tutelas sociales (entitlement state), se reclamaba un Estado facilitador (enabling state) en el que la solidaridad (responsabilidad colectiva), como legitimadora de la acción pública, fuese sustituida por la responsabilidad individual. En Europa, las reformas de las políticas fueron justificadas por la mayoría de los gobiernos como requisitos ineludibles a fin de cumplir con los criterios establecidos en el Tratado de Maastricht de 1992. Las dinámicas económica, política y social modelaron un nuevo paradigma socioeconómico donde los cambios pasaron a ser considerados como inevitables en el proceso de europeización (Scharpf, 1996; Moreno y Palier, 2005).

Durante los años del tránsito al tercer milenio, se habían extendido en el (des-) orden capitalista global los instrumentos de financierización (financialization)² promovidos en Reino Unido y Estados Unidos, los cuales propagarían las prácticas de ingeniería financiera causante del crack de 2007-2008. Ya en 1986, las políticas de Margaret Thatcher (1925-2013) impulsaron los mercados de valores e hicieron de la City londinense el Shangri-la de la desregulación con la eclosión de los mercados de futuros y la proliferación de productos financieros opacos, actuaciones adoptadas con mayor ahínco, si cabe, por Wall Street.

2 Referida a una estructuración de la economía en la que las finanzas predominan sobre lo productivo y basada en

Junto a la globalización de los mercados y la deslocalización industrial, la financierización ha sido responsable no solo de elevar la importancia y el significado del sector financiero por encima del sector productivo ‘real’,³ facilitando transferencias de este último al primero, sino que contribuyó al desproporcionado incremento de las desigualdades de rentas y al estancamiento de los salarios.⁴ Todo ello desató posteriormente una ‘crisis interminable’, o Gran Recesión, con una ausencia de rendición de cuentas corporativa y una incapacidad política para restaurar controles efectivos de los mercados financieros (Palley, 2007).

Aunque el inicio cronológico de la edad de bronce del *welfare* se manifestó con el *crack* o ‘grieta’ financiera aflorada en EE.UU. en 2007-2008, los efectos a largo plazo de la crisis habían quedado encajados tras la aplicación de las recetas del neoliberalismo anglo-norteamericano, ampliamente respaldadas en distintos países de los cinco continentes. Recuérdesse que ya en 1989, el denominado ‘fundamentalismo de mercado’ se plasmó en el Consenso de Washington, un compuesto sintético de diez medidas avaladas por instituciones radicadas en la capital estadounidense (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Departamento del Tesoro estadounidense).⁵ El Consenso de Washington había pasado a erigirse como el canon de economía política —especialmente para los países ricos y aquellos más desarrollados de la OCDE— y una suerte de convicción monetarista reemplazó al keynesianismo de la posguerra mundial. Se otorgó carta de naturaleza a la racionalidad de las fuerzas del mercado como criterio de actuación económica, así como a una mayor interdependencia de la economía mundial, todo ello siguiendo el patrón anglo-norteamericano de globalización reforzado

la mayor rentabilidad de aquellas. Considérese, por ejemplo, que el mercado de valores y derivados alcanzó en EE.UU. los 135 millardos de dólares, equivalentes al 13% del PIB estadounidense en 1970. En el año 2000, tales cifras se habían incrementado hasta los 14.000 billones (millones de millones), o casi el 150% del PIB del país norteamericano (Orhangazi, 2008).

3 A finales de 2013, el patrimonio bajo gestión de los fondos de inversión y de los fondos de pensiones equivalía a tres cuartas partes de todo el PIB mundial (IIFA, 2014).

4 Según Zygmunt Bauman (2014), la desregulación de los bancos y de sus movimientos de capital ha provisto de libertad a los ricos para moverse y buscar los mejores lugares para obtener mayores beneficios. Los pobres, en cambio, se han empobrecido más aún a causa de dicha desregulación.

5 Prescripciones y medidas que propugnaban la disciplina fiscal, el reordenamiento de las prioridades del gasto público, la reforma impositiva, la liberalización de los tipos de interés, los tipos de cambio competitivos, la liberalización del comercio internacional, la liberalización de las inversiones extranjeras directas, la privatización, la desregulación y la preservación de los derechos de propiedad (Williamson, 1989).

tras la caída del muro de Berlín en el año 1989, y que cuestionaba los ‘dispendios’ de las políticas sociales y los programas del bienestar. Estos se convirtieron en el objetivo principal de recortes presupuestarios y consolidación fiscal.

En los procesos de ajuste presupuestario y financiero emprendidos durante el período transcurrido de la edad de bronce, los programas y actuaciones relativos a los denominados “nuevos riesgos sociales” (NRS) se han debilitado dado que, en general, los gobiernos han compartido la estrategia de reducir el gasto público en vez de incrementar los ingresos estatales para equilibrar las cuentas. Recuérdese que los NRS se asocian a cuatro desarrollos principales: (1) cambios en los roles de las mujeres manifestados en la mayor participación femenina en el mercado formal de trabajo, con una intensificación de las demandas en favor de la igualdad de género en la educación y formación, y las condiciones salariales y de empleo; (2) transformaciones en los hogares y las familias, que se han reflejado en el incremento del número de personas mayores dependientes, así como en el aumento de las necesidades de atención y cuidados para niños y jóvenes, y del mayor número de hogares monoparentales y unipersonales; (3) cambios en el mercado laboral con una extensión de la exclusión social entre aquellos trabajadores con un menor nivel educativo y con empleos “atípicos” y de baja cualificación, con salarios reducidos y con menores derechos laborales; y (4) la expansión de los servicios privados, y la desregulación de las prestaciones y los servicios públicos. Todo ello, unido a la maduración de los sistemas de pensiones y los mayores costes de los cuidados, se ha traducido con frecuencia en una menor intensidad de las prestaciones sociales y en un endurecimiento en la accesibilidad a los servicios del bienestar (Moreno, 2015a).

A resultas de tales desarrollos, diversos grupos de ciudadanos vulnerables pasaron a confrontar nuevas necesidades en situaciones tales como: (a) equilibrar trabajo remunerado y responsabilidades familiares (especialmente el cuidado de los niños, la atención a los mayores dependientes o convertirse en dependientes sin apoyo familiar); (b) carecer de habilidades y capacitación para obtener un empleo seguro y adecuado, o disponer de un adiestramiento obsoleto sin poderlo mejorar mediante procesos continuos de formación; y (c) utilizar medios

privados que ofrecen servicios sociales insatisfactorios o prestaciones y servicios inseguros o inadecuados (Taylor-Gooby, 2004).

El asedio de la remercantilización y el 'neoesclavismo'

En el conjunto de las políticas públicas, los programas sociales han sido los grandes damnificados en los procesos de ajuste efectuados desde 2008. Lo que los gobiernos auspiciaron en la edad de plata del *welfare* como intervenciones de contención de gasto social (*cost containment*) derivaron en decisiones de retroceso (*retrenchment*) en las políticas sociales, las cuales han tenido distintas repercusiones en los distintos 'regímenes de bienestar' europeos (del Pino y Rubio, 2016).

La justificación de medidas excepcionales ha afectado a la propia legitimación moral de las políticas sociales, al diálogo social entre los interlocutores sociales y a la viabilidad, en suma, de la propia Europa social (Degryse *et al.*, 2013). Las recomendaciones hechas por las instituciones comunitarias a los países miembros han insistido en la austeridad y la ortodoxia financiera, la cual se ha traducido en un generalizado control del gasto público y de retrocesos en los EB europeos.

El énfasis por conseguir los equilibrios financieros y facilitar la consolidación fiscal en los países miembros ha conllevado actuaciones gubernamentales en un buen número de áreas del bienestar social, particularmente en los países con mayores dificultades en el servicio de su deuda pública y privada, como los periféricos y del sur de Europa. La institución que ha ganado mayor peso en la resolución de los conflictos internos de la Unión Monetaria y Económica, y por derivación en el conjunto de los 28 países de la UE, ha sido indudablemente el Banco Central Europeo. En los peores momentos del año 2011, su actuación evitó la quiebra y eventual desaparición del euro, auténtico emblema instrumental de la europeización.

Consecuencia de la crisis han sido las acciones de los gobiernos por hacer viables sus EB. Animados por las recomendaciones de la Comisión Europea y su *Paquete de Inversiones Sociales* de 2013, los

ejecutivos europeos han pretendido dar prioridad a la inversión social y a la eficiencia de sus EB. Pero no todos ellos estaban en situaciones parejas, dado que los de los países miembros septentrionales se encontraban menos presionados por los ajustes económicos y sus EB estaban más consolidados para afrontar reformas orientadas a la modernización y la sostenibilidad. En realidad, y en lo que hace a los Estados miembros periféricos y del sur, las medidas de vigilancia de la nueva gobernanza económica constataban una creciente brecha entre el norte y el sur europeo (Fresno y Chahin, 2013).

A fines de 2016, los países nórdicos habían conseguido mantener un alto nivel de gasto social, alrededor del 30% del PIB en Dinamarca, Finlandia y Suecia. Por su parte, los países continentales habían preservado unos porcentajes intermedios de gasto en torno al 27% (Alemania, Austria, Bélgica, Francia y Luxemburgo), mientras que los mediterráneos habían estabilizado el suyo en torno a una cuarta parte en porcentaje de PIB (España, Grecia, Italia y Portugal). Finalmente, tanto los países del este europeo como Irlanda y Reino Unido habían destinado cerca de un 20% de sus PIB a políticas del bienestar. Naturalmente, las consecuencias de los recortes en algunas políticas sociales han sido dispares, dependiendo de las trayectorias de cada país y régimen de bienestar. Hay que considerar, por tanto, los rendimientos de cada política en términos relativos y comparativos. Por ejemplo, es bien sabido que los EB nórdicos dedican una mayor proporción de recursos a las políticas de ayudas familiares que los países mediterráneos y del este europeo, lo que tiene su correlación en unos mejores resultados respecto al empleo femenino y la fertilidad. En cambio, los países del sur europeo, donde la esperanza de vida al nacer supera los 82 años de media, parecen haber estado más comprometidos en políticas de salud (Antonelli y De Bonis, 2016).

En el momento presente, y de acuerdo a la propia Comisión Europea (2010), el énfasis debería ponerse en la idea de ‘crecimiento inclusivo’ de acuerdo con los objetivos establecidos en la estrategia Europa 2020. Ello implica una atención explícita a la lucha contra la pobreza y la exclusión social (Rodríguez González, 2015). En el contexto global, la lógica del bienestar europeo contrasta con la de otros sistemas de desarrollo económico y protección social alternativos: el ‘neoesclavismo’

emergente asiático, el cual propone el *dumping* social como valor añadido de crecimiento económico, y la remercantilización individualista anglo-norteamericana, que auspicia la compra del bienestar por los propios ciudadanos. Analicemos sucintamente algunos de sus rasgos.

La versión contemporánea del ‘neoesclavismo’ implica el control de las personas con el propósito de su explotación económica (Bales, 2012). El sistema extendido en el continente asiático no se refiere *strictu sensu* a la propiedad física de las personas, sino a la capacidad de controlarlas como artefactos para generar beneficios materiales, lo que comporta una exacerbación de la desigualdad. Piénsese, por ejemplo, que en 2009 apenas 50 oligarcas con fortunas superiores al millardo de dólares estadounidenses controlaban en India el equivalente al 20% de su PIB y el 80% de su capitalización bursátil. Tales datos contrastaban con la lucha por la supervivencia de más de 800 millones de sus compatriotas, los cuales disponían de menos de un dólar al día (Moreno, 2015b).

El ‘neoesclavismo’, en suma, cabe ser entendido como una sinécdoque de las relaciones de poder entre ciudadanos pudientes, detentadores de los medios de apropiación de la riqueza y del poder político, y los ciudadanos precarios, vendedores de su fuerza de trabajo para su pervivencia existencial. En pos de la maximización de sus inversiones, algunas corporaciones multinacionales eligen aquellas localizaciones dispuestas a facilitar su asentamiento, bien sea productivo o financiero, con la oferta de un menor nivel impositivo, de una liberalización de las condiciones de trabajo y de ausencia de restricciones a los impactos negativos en el medio. El resultado suele materializarse en unas prácticas de deslocalización y de *dumping* social, entendido como una limitación de las condiciones laborales y de los derechos sociales de los trabajadores —cuando no de su eliminación— para poder competir en mejor condiciones de mercado con los países europeos, lo que obliga a éstos a adoptar medidas de competencia a la baja (*race to the bottom*) inasumibles a no ser que procedan a dismantelar sus sistemas de protección social (Moreno, 2012).

Por su parte, el sistema neoliberal de remercantilización anglo-norteamericano se fundamenta conceptualmente en las conductas y premisas del denominado individualismo posesivo. En los años de

transición entre milenios, la aspiración a una sociedad de propietarios y el ‘espejismo de la riqueza’ auspiciaron en los países de cultura anglo-norteamericana, especialmente en EE.UU. y Reino Unido, una creciente individualización frente a los riesgos sociales a fin de ‘comprarse’ su nivel de bienestar. Así, los ciudadanos intensificaron el uso especulativo de los dineros de sus pensiones o de sus casas, así como de otros mecanismos de endeudamiento. La conversión de los ciudadanos en inversores ha sido uno de los procesos más paradójicos —y no suficientemente analizados— en la eclosión de productos financieros en los mercados bursátiles (derivados y titulaciones) que colapsaron con el *crack* de 2007-2008. A la postre, la filosofía de vida subyacente a tales comportamientos es la de que cada cual debe conseguirse su propio bienestar y pagar por ello, característica determinante del modelo remercantilizador.

Si respecto al sistema socioeconómico de matriz anglo-norteamericana, más afín a los antecedentes históricos y civilizatorios de los países europeos, se proponía una renovación capitalista que ‘olvidase’ sus más conocidas improntas sociales, el ‘neoesclavismo’ apuntaba a una mayor competitividad en el (des-) orden económico global favorecido también por la ausencia de tutelas sociales. En la confluencia de ambas opciones se denotaba una preferencia común por la devolución a la esfera privada de aquellas responsabilidades tradicionalmente asumidas, en el caso del modelo europeo, por los poderes públicos y complementados por la acción de grupos primarios como los familiares y por organizaciones altruistas de la sociedad civil.

El Modelo Social Europeo y la convergencia del bienestar

El Modelo Social Europeo (MSE) es un proyecto político articulado en torno a los valores de equidad social (igualdad), solidaridad colectiva (redistribución) y eficiencia productiva (optimización), y es resultado de los procesos contemporáneos de conflicto y cooperación en el Viejo Continente. El MSE impulsa la ciudadanía social entendida como aspiración a una vida digna y al bienestar social de los individuos, mediante el acceso al trabajo remunerado y a la protección en

situaciones de riesgo, todo ello acorde a unos estándares vitales legitimados axiológicamente por el conjunto social (Calzada *et al.*, 2013). Como objetivo estratégico general, el MSE auspicia el crecimiento económico sostenido y sostenible, basado en una promoción de la igualdad social y económica, un amparo de los más vulnerables y un partenariado social activo. Competitividad económica y cohesión social son, por tanto, los dos componentes de legitimidad del MSE (Pichierri, 2012; Guillén *et al.*, 2016).

El Estado del Bienestar es la institución basilar del Modelo Social Europeo. Define al Estado del Bienestar (EB) —una invención europea, al fin y al cabo— un conjunto de estructuras proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a procurar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Las políticas sociales, a su vez, son intervenciones de los poderes públicos que afectan las oportunidades vitales de los ciudadanos y cubren sus riesgos vitales, principalmente en los ámbitos de la educación, del empleo, de la salud, de la seguridad social y de las transferencias fiscales. El gasto público destinado a los EB está comprendido en una franja entre un quinto y un tercio del PIB y supone alrededor de la mitad del gasto público de sus países. Ambos rasgos caracterizan distintivamente a los EB europeos.⁶

Conviene recordar que el capitalismo del bienestar, en una primera formulación realizada por el economista alemán Gustav von Schmoller (1838-1917), enfatizaba la necesidad de que los poderes públicos proveyesen de bienestar social a los trabajadores y los ciudadanos sin confiar en que las empresas y los patronos pudieran realizar dicha tarea por sí mismos. Durante las edades del *welfare*, los EB europeos han seguido con mayor o menor grado de intensidad las prescripciones de Schmoller. En términos generales, el gasto público destinado a políticas sociales y del bienestar en Europa es notablemente superior al de la media mundial (25% en la Eurozona que se compara con el 16% de EE.UU., el 6% de China y el 14% a nivel global) (Moreno, 2015b).

6 Según Peter Flora (1993), tales porcentajes de mínimos y máximos del gasto público social evidencian la distinta madurez y generosidad de los EB de Europa occidental. Si se considera el gasto público neto, que tiene en cuenta la tributación de las prestaciones sociales y los gastos fiscales ocultos (deducciones y exenciones impositivas), Francia alcanzaba en 2001 un 29% del PIB, porcentaje que contrastaba con el 26% de Dinamarca y el 17% de Estados Unidos (Esping-Andersen y Palier, 2010).

El éxito de los EB no ha conllevado la plasmación institucional homogénea y única en todos los países del Viejo Continente de un determinado tipo de *welfare state*. Corporatismo, cogestión, desregulación o flexiguridad⁷ son variantes de diversas institucionalizaciones de bienestar social en países con parejos niveles de gasto social, tales como Francia, Alemania, Reino Unido o Dinamarca, pongamos por caso. Las diversidades del *welfare* entre estos países son reconocibles. También lo son la efectividad y la lógica operativa de sus EB. Sin embargo, cabe considerar que los sistemas contributivos galos y teutones, el Servicio de Salud británico (*National Health Service*) o la protección garantizada en la rotación empleo y desempleo escandinava, son rasgos peculiares inherentes a un Modelo Social Europeo común, el cual ha pasado por diversas vicisitudes tras acabar la Segunda Guerra Mundial. El propio régimen poscomunista del bienestar es una nueva tipología que ha emergido tras la caída del telón de acero a finales de los años ochenta. Resta por analizar el modo en que los distintos países europeos excomunistas convergirán o no entre ellos en el futuro (Couceiro y Adelantado, 2016).

Dada la diversidad de tipos de ‘regímenes del bienestar’, y las variaciones en cuanto a la capacidad de los EB para desplegar sus políticas sociales, no es plausible un traspaso a corto plazo del control de las políticas de bienestar a las instituciones europeas a fin de constituir una Europa del Bienestar. Ello sería objeto de una gran resistencia política por parte de los Estados miembros, si se realizase en modo rápido y lineal. Y es que las políticas sociales han sido la plasmación de largas tradiciones históricas y compromisos políticos en los países europeos. Los gobiernos de los EM se han mostrado particularmente reticentes a una transferencia comprehensiva hacia las instituciones de la UE de competencias simbólicas y electoralmente sensibles como son las políticas sociales. Consiguientemente, la europeización sigue encarando un importante desafío, cual es cómo reforzar la dimensión social a nivel supranacional para la consolidación y el desarrollo del MSE en un contexto global de dificultades después del *crack* de 2007-2008 (Moreno *et al.*, 2014; Del Pino y Gago, 2017).

7 Consistente en mantener altos niveles de flexibilización laboral conjuntamente con una alta protección social (Moreno y Serrano-Pascual, 2007).

El MSE promueve la ciudadanía social entendida como una limitación a la desigualdad social y económica, una protección a los más vulnerables y un partenariado social activo. El proceso de europeización y el MSE implican una confluencia de recursos, representaciones sociales y acciones entre los países de la UE. Son resultados (aunque no definitivos) de la difusión de ideas comunes, de los procesos de armonización estructural económica, de la construcción de un sistema político transnacional y de un sistema de valores compartidos respecto a lo social. La europeización involucra a países que comparten una herencia común y asumen valores democráticos de igualdad, solidaridad y respeto a los derechos humanos. Si bien el concepto de europeización adolece de precisión normativa (es claramente polisémico y está sujeto a diversas interpretaciones), su naturaleza dinámica ha posibilitado una progresiva (aunque incierta) erosión de la soberanía de los Estados miembros y un gradual desarrollo de instituciones supraestatales comunes (Parlamento Europeo, Tribunal Europeo de Justicia, Banco Central Europeo o Europol, por ejemplo).

Cohesión social

Uno de los efectos esenciales de la cohesión en Europa se ha reflejado en la situación de paz y prosperidad sociales en el dilatado período transcurrido desde el final de la Segunda Guerra Mundial en 1945. Otros elementos constitutivos de la cohesión social hacen referencia al imperio de la ley y al orden legal que rigen en la UE, así como a la solidaridad interna que posibilita la redistribución de recursos internos entre sus Estados miembros. La idea de la cohesión social concierne, en suma, a la ausencia de fracturas y de desestructuración, habituales antesalas de enfrentamientos funcionales y territoriales. La legitimación de las relaciones políticas en Europa ha sido facilitada por la protección social y la igualdad de oportunidades canalizada a través de los EB europeos y por la optimización del Modelo Social Europeo tras la Segunda Guerra Mundial.

En concordancia con los objetivos de favorecer la cohesión social, ha sido la propia UE la que ha desplegado, con carácter específico, políticas para promover un desarrollo armónico con la intención de

propiciar el crecimiento económico de las regiones y la promoción de grupos sociales vulnerables, así como para apuntalar la sostenibilidad medioambiental y el respeto por las culturas de los diferentes territorios que la componen. En realidad las políticas de cohesión en el seno de la UE han perseguido precisamente aminorar los diferenciales entre los países comunitarios, necesariamente asimétricos en sus grados de desarrollo y capacidades materiales. Frutos de tal enfoque han sido las políticas de cohesión, de las que han salido en gran medida beneficiadas las regiones menos desarrolladas de los Estados miembros meridionales. El objetivo no era otro que promocionar los diversos territorios comunitarios para evitar el peligro de su marginación social y la perpetuación de su atraso relativo. Así, desde 2007, la UE ha dispuesto de tres fondos específicos que articulaban su política de cohesión: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión. Más allá de esos programas explícitamente reconocidos como integrantes de la política de cohesión europea, existen también otros programas como el Fondo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y hasta la misma Política Agrícola Común (PAC)⁸, que desempeñan un papel muy importante en el desarrollo de las zonas rurales y agrícolas.

Además de evitar disparidades económicas disfuncionales en el seno de la UE, otro objetivo crucial en las transferencias y ayudas entre los países europeos ha sido estimular procesos de convergencia (*catching up*) a fin de evitar la perpetuación de disparidades disfuncionales. Las intervenciones comunitarias han sido cruciales para desarrollar una visión y una identidad europeas, así como para plasmar la solidaridad mediante subsidios comunitarios (en suma, transferencias de rentas entre los ciudadanos europeos) basada en la reciprocidad y en un sistema de valores común. Tales asunciones están en la raíz de los programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social y constituyen un rasgo específico del MSE.

Como consecuencia de la crisis financiera y económica que comenzó en 2007, no todos los ciudadanos pueden integrarse en los circuitos

8 La PAC es la política de mayor entidad financiera de la UE y su presupuesto ha alcanzado en los últimos lustros casi el 50% del total comunitario. En realidad la agricultura es el único sector enteramente financiado por el presupuesto de la UE y alcanzaba 55 millardos de euros en 2009. El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) es también otro instrumento de cohesión comunitario.

de “normalidad cívica” mediante el acceso al trabajo remunerado. En realidad, la integración laboral puede llegar a ser muy poco viable, no solo en lo que respecta a los grupos más desfavorecidos que carecen de las capacidades básicas para mejorar su situación, sino incluso entre aquellos desempleados en tránsito entre crisis económicas o en situación de paro estructural. En estas situaciones, los programas de “última red” o “mallas de seguridad” de protección social, se configuran como entramados institucionales que plasman los grados de civilización y desarrollo alcanzados por sus respectivas sociedades y son exponentes del grado de solidaridad comprometida por sus ciudadanos. Cabe definir a las “mallas” como aquellos programas sociales dotados de los recursos y medios necesarios para la provisión de unos mínimos de subsistencia e inserción social a los ciudadanos que no pueden generarlos por sí mismos (Moreno, 2000).

Hay que subrayar que la acción del sector público es crucial en la conformación de las “mallas de seguridad”, pero no es la única en el conjunto de posibles mecanismos de protección frente a la pobreza y la exclusión social. Ello está en concordancia con la progresiva conformación del “agregado de bienestar” (*welfare mix*) a lo largo de la edad de plata del EB. Las ayudas familiares, la solidaridad comunitaria, el altruismo organizado, la beneficencia tradicional o las actividades económicas no regladas son, entre otros, los recursos empleados por los ciudadanos o las familias para hacer frente a situaciones de precariedad económica y aislamiento social. Estos elementos suelen ocupar un espacio residual en la investigación sobre la protección frente a la pobreza.

Las instituciones religiosas de asistencia a los pobres (con frecuencia apoyándose en fondos públicos, favorables tratamientos fiscales o donaciones particulares canalizadas a través del sistema impositivo público) suelen activarse cuando el apoyo familiar desaparece y la acción estatal no llega. Normalmente estas ayudas son concedidas de manera esporádica, en forma graciable y no uniforme para todos sus perceptores. Pero a menudo son distribuidas de manera más inmediata y flexible que las ayudas públicas, aspecto que en caso de perentoria necesidad constituye un gran alivio para sus solicitantes. El acceso a estas ayudas puntuales, además, no precisa de largos trámites ni formalidades administrativas como sucede ge-

neralmente con los subsidios públicos, y pueden también servir de complemento de las prestaciones públicas, bien sea a través de la concesión de ayudas monetarias o en forma de alimentos o bienes de consumo personal.

Método Abierto de Coordinación

El Método Abierto de Coordinación (MAC) es una regulación dirigida a la convergencia en términos de resultados, una vez acordados conjuntamente principios generales e indicadores comunes, pero dejando a los Estados miembros la posibilidad ('abierto') de optar por los instrumentos adecuados para llevar a cabo estos objetivos, y ajustar los a la diversidad de elecciones políticas y coyunturas sociales a nivel nacional. Sólo la definición de objetivos se produce a nivel central, pero la implementación se realiza de forma descentralizada (Moreno y Serrano Pascual, 2009).

Como hito en la implicación comunitaria en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, debe mencionarse el compromiso alcanzado en el Consejo Europeo de Lisboa (junio de 2000) y los objetivos de la UE aprobados en el Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000). A partir de dichos acuerdos, los Estados miembros de la UE elaboraron planes nacionales para la inclusión social (NAPSI, *National Action Plans for Social Inclusion*). La Comisión Europea y el Consejo analizaron dichos planes y elaboraron un informe conjunto sobre la inclusión para el Consejo Europeo de Bruselas-Laeken de diciembre de 2001 (Ferrera, Matsaganis y Sacchi, 2002). Desde entonces, las iniciativas de la Comisión Europea han mantenido vivo el compromiso a favor de la inclusión social, auspiciando el empleo del MAC como herramienta operativa principal en la implementación de políticas comunes a todos los países de la UE. Este método puede ser conceptualizado como un nuevo paradigma de regulación social, que trata de conciliar la acción de los gobiernos europeo y nacionales. A grandes líneas cabe identificar en él las siguientes etapas:

- 1) Las instituciones europeas proponen una serie de líneas directrices, que consisten en medidas y objetivos generales, agrupados generalmente en torno a conceptos comunes (por ejemplo, "activación" o "empleabilidad").

- 2) Estas líneas directrices son traducidas en políticas nacionales y regionales por parte de los Estados miembros (planes elaborados por dichos Estados).
- 3) Se identifican una serie de indicadores (*benchmarks*) con los cuales comparar sincrónicamente (entre países) y diacrónicamente (a lo largo del tiempo) las evoluciones de los Estados miembros, al tiempo que se identifican las que han sido denominadas “buenas prácticas” (*best practices*).
- 4) Se genera un proceso de evaluación, revisión y control por parte del grupo de pares y de las instituciones europeas.

Se trata, por tanto, de una forma de elaborar políticas de manera coordinada a partir de una “regulación blanda” (*soft regulation*), con el fin de ajustarse a las nuevas condiciones económicas, a la enorme variación de situaciones en el interior de Europa y al principio de subsidiaridad en la gobernanza que caracteriza al proyecto de integración europeo. En este sentido, dicha regulación no se basa en reglas detalladas, sino más bien en la instauración de “procedimientos” generales (regulación procedimental) que permiten a los Estados miembros mayor flexibilidad, variación y libertad en el modo de diseñar sus políticas públicas. El calificativo de “abierto” en el MAC alude, fundamentalmente, a tres aspectos básicos: (1) la no obligatoriedad en la que se basa este modo de regulación, pues si bien se trata de promover objetivos e indicadores comunes, la forma de llevarlos a cabo es función de elecciones políticas y situaciones sociales a nivel nacional; (2) se entiende como un modelo opuesto al burocrático, esto es, abierto a la discusión, por lo que así se puede ajustar a posibles cambios en la situación económica y social o a los resultados de evaluaciones de políticas previas; y (3) promueve la participación de diversos actores sociales, ya que trata de estimular la cooperación y la participación de diversos actores que pertenecen a varios niveles (geográfico, social o administrativo) bajo el principio de partenariado.

La estrategia Europa 2020 y el programa de inclusión 2014-2020

Europa 2020 es una estrategia de crecimiento de la UE con cinco objetivos a alcanzar en 2020 en materia de empleo, innovación, educación, inclusión social, así como clima y energía. Los valores específicos de dichos objetivos son: (1) empleo para el 75% de los individuos entre 20 y 64 años; (2) el 3% de los PIB de la UE debe ser invertido en investigación y desarrollo (I+D+I); (3) el abandono escolar debería ser inferior al 10% y un 40% de jóvenes deberían obtener un título universitario; (4) 20 millones menos de personas en riesgo de pobreza; y (5) objetivo 20/20/20 con la reducción de un 20% de las emisiones de gas invernadero desde los niveles de 1990, el incremento hasta un 20% de energías renovables en el agregado de consumo energético y la mejora en un 20% de la eficiencia energética en la UE (Consejo Europeo, 2008). Todos los Estados miembros se han comprometido con la estrategia 2020, pero dadas las distintas circunstancias y coyunturas económicas que confrontan, deben adaptar los objetivos generales de la estrategia a sus objetivos nacionales específicos mediante la elaboración y el cumplimiento de programas nacionales de reforma. En paralelo con estos últimos, el Programa Europeo de Estabilidad y Convergencia establece los planes presupuestarios de los Estados miembros para los sucesivos períodos de tres o cuatro años. Según este planteamiento, la estrategia 2020 se apoya en medidas concretas tanto de la Unión como de los Estados miembros, mediante la implementación de programas operativos.

Tres son las iniciativas de Europa 2020 en los ámbitos de empleo, asuntos sociales e inclusión: juventud en movimiento⁹, la agenda de nuevas cualificaciones y empleos¹⁰ y la plataforma europea contra la pobreza y la exclusión¹¹. En realidad, todas las iniciativas de la estrategia

9 Incrementando las oportunidades para que los jóvenes puedan encontrar trabajo, mejorando la experiencia de estudiantes y becarios mediante intercambios con otros países, así como impulsando la calidad y el atractivo de la educación y la formación en Europa (por ejemplo, el Programa Erasmus o el Plan de Acción de la Comunidad Europea para la Movilidad de Estudiantes Universitarios, luego integrado en el programa Sócrates y el posterior *Lifelong Learning Programme* 2007-2013).

10 Con un marcado acento en las reformas del mercado laboral y la facilitación de niveles de capacitación adecuada para futuros trabajos, en la creación de puestos de trabajo y en la revisión de la normativa de empleo de la UE que coadyuvase al éxito de estas medidas.

11 Intensificando los esfuerzos para alcanzar el objetivo acordado por todos los países de la UE de sacar, como mínimo, a 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión de aquí a 2020.

2020 inciden y son transversales, en mayor o menor medida, a la promoción de la activación laboral y la lucha contra el desempleo y la exclusión social. Si bien, y como fruto de las propias políticas de cohesión auspiciadas por la Comisión Europea, se habían creado en el período 2000-2006 alrededor de un millón de nuevos puestos de trabajo en la UE, tras el *crack* de 2007 la situación cambió dramáticamente. Según Eurostat, en julio de 2017 había casi 19 millones de parados en la EU-28, lo que representaba un 7,8% de la población activa¹².

A fin de poder desarrollar sus programas nacionales de reforma, los Estados miembros cuentan, como hemos indicado anteriormente, con el apoyo de la UE y la financiación prevista en el Marco Financiero Plurianual. Dichos recursos provienen de los fondos disponibles de la UE a los que hacíamos referencia anteriormente. Todos estos fondos asumen los objetivos generales de la Estrategia 2020, si bien aquellos específicos relativos a la ocupación, la inclusión social, la formación y la capacidad institucional pública son financiados mayormente por el FSE (Fondo Social Europeo). Recuérdese que al menos el 20% de todas las asignaciones presupuestarias del FSE debe destinarse a programas que promuevan la inclusión social, entendida como la combinación de tres elementos: (a) transferencias de rentas de inclusión; (b) mercados de trabajo que favorezcan la inserción de pobres y excluidos; y (c) acceso a servicios sociales de calidad (Comisión Europea, 2008).

Conclusión: una prospectiva incierta

La presente edad de bronce (2008-¿?) asiste a una lucha desigual entre los mercados y actores financieros internacionales, de un lado, y los 'soberanos' Estados nacionales continentales, de otro. A resultas de ello, la trayectoria institucional de los EB europeos y del propio MSE ha pasado a confrontar un futuro incierto e, incluso, su eventual desaparición. Algunas perspectivas indican una trayectoria irreversible de declive del EB en Europa, aunque también se sopesa si el 'bronce' del *welfare* es todavía un metal ganador en la pugna por preservar el modelo socioeconómico europeo y la ciudadanía social en el Viejo Continente. En realidad, los grandes programas desplegados en las edades previas del *welfare* siguen

12 España con un alto desempleo de 17,5%, mientras que Alemania no alcanzaba el 4%.

reconociéndose en su alcance, cobertura y capacidades. No es menos cierto que las mayores incidencias en los recortes de gasto público, a fin de obtener una estabilidad fiscal entre ingresos y gastos, se han presentado mayormente en las partidas presupuestarias sociales y del bienestar.¹³

Para sostener al MSE se hace necesario reeditar un gran acuerdo social como el de mitad del siglo XX (*mid-century compromise*) (Crouch, 2011). Aquel pacto concilió los grandes enfoques ideológicos europeos —especialmente aquellos cristianodemócratas y socialdemócratas— en el empeño común de institucionalizar el bienestar social. Sus frutos fueron un crecimiento sostenido y un alto grado de cohesión social. Alternativamente, los modelos alternativos marcarían la agenda de una Europa asocial y la desaparición de los EB continentales.

Las sociedades europeas siguen expresando su convencimiento de que los poderes públicos son responsables principales de amparar la igualdad de oportunidades y la cohesión (justicia) social (Calzada *et al.*, 2013). Todo ello implica mantener una alta carga fiscal con sistemas de impuestos progresivos, auténtico rasgo diferenciador del modelo europeo y sometido a una gran incógnita de futuro. En cualquiera de los escenarios de futuro, los límites del EB deben ser tenidos muy en cuenta, dada la dicotomía intrínseca entre ambas lógicas capitalista y del bienestar social. Ninguna de ellas puede justificarse por la ilusión de una prosperidad ilimitada; bien fuese mediante la delegación acrítica del desarrollo económico a los mercados, o por demandas panglosianas de un bienestar total.

De entre los escenarios *posibles, probables y deseables*, según la taxonomía propuesta por la futuróloga Eleonora Masini,¹⁴ los primeros ofrecen un amplio muestrario de desarrollos que permitirían un retorno de aquellos cinco grandes ‘males’ (*evils*) descritos por Lord William Beveridge (1879-1963): necesidad, enfermedad, ignorancia, miseria y ociosidad (*want, disease, ignorance, squalor, idleness*). Junto a ellos, la vuelta a formas decimonónicas de beneficencia, disciplinamiento laboral y paternalismo social no serían del todo descartables. A ello

13 Por contra, los gastos nacionales en defensa permanecen en niveles altos y ‘duplicados’, lo que es un despilfarro de recursos en un continente en paz consigo mismo. Pese a su profunda crisis económica, Grecia encabezaba en 2011 la lista de países de la UE con mayor presupuesto militar (4,5% de su PIB).

14 Para quien las visiones hacia el porvenir son constructos sociales que poseen una función anticipatoria y estratégica (Masini, 1983).

contribuiría, entre las variables intervinientes más decisivas, el alejamiento de las clases medias del uso de los servicios sociales de los EB. Tales segmentos mesocráticos suelen lamentarse de la falta de calidad de lo público y, merced a sus mejores disponibilidades de renta, pueden recurrir a la compra individualizada de servicios privados en una reeditada 'sociedad de los dos tercios' (*two-thirds society*).¹⁵ A tales conductas contribuirían la avidez y el consumismo conspicuo de un crecimiento ilimitado, junto a un olvido del pasado, como si el siglo XX nunca hubiera existido.

El futuro *probable* se presenta como una vuelta a sistemas de protección social proveedores de coberturas básicas para hacer frente a algunos 'viejos riesgos sociales' (analfabetismo, invalidez o jubilación, pongamos por caso). Para la gestión de los 'nuevos riesgos sociales' (NSR), se produciría un mayor protagonismo de las asociaciones lucrativas y no lucrativas de prestación de servicios de atención personal a pequeños, mayores y dependientes. Con el envejecimiento poblacional y el declive demográfico en toda Europa,¹⁶ sólo los inmigrantes podrían aportar sangre nueva para asegurar la viabilidad de los EB. En paralelo, se produciría una intensificación en las prácticas de microsolidaridad en hogares cada vez más reducidos de tamaño, especialmente en el caso del régimen mediterráneo del bienestar. Quizá aquellos países que ya han madurado y consolidado sus EB, como los nórdicos, podrían aspirar a mantener una red amplia y generosa de servicios y prestaciones públicas, si bien sus opciones económicas como países 'francotiradores' altamente competitivos en el (des-) orden económico internacional, dependerían de la necesidad de evitar la disgregación política europea y la disolución del euro. Ambos desarrollos pondrían a prueba las políticas sociales y de activación laboral conjugadas en el ideario nórdico de la flexiguridad.

15 En los inicios de los años ochenta, se extendió el concepto de 'la sociedad de los dos tercios', en referencia a una situación en la que dos terceras partes de los ciudadanos de democracias avanzadas europeas mantendrían niveles altos de renta, mientras que el tercio restante estaría conformado por *losers* (perdedores) condenados a la precariedad laboral y hasta la exclusión social (Moreno, 2012).

16 Dada la previsible evolución demográfica, se haría necesaria la llegada de millones de inmigrantes para 2030, a fin de mantener los equilibrios socioeconómicos en Europa. En el caso español, los nacimientos apenas compensarían las defunciones y se calcula que se necesitarían al menos siete millones de inmigrantes para que la tasa de dependencia entre pasivos y productivos se mantuviese en un ratio óptimo (Moreno-Fuentes y Bruquetas Callejo, 2011).

De los futuros *deseables*, además de procurar la preservación de servicios y prestaciones que aún hacen de los rasgos de la edad de bronce un *welfare* avanzado reconocible, se esperan inversiones sociales para el cuidado y la promoción de niños y jóvenes. La eventual desafección de estos últimos podría estar motivada por el establecimiento de condiciones laborales y fiscales que les imposibilitarían su participación efectiva como ciudadanos sociales y el disfrute de las políticas de bienestar. El *glamour* del éxito personal encarnado en la estética de la individualización asocial es una poderosa adormidera inoculada a los jóvenes para su olvido del EB. Con tal hipotética desafección se produciría la transformación de una perspectiva sociotrópica en otra egocéntrica, y se asistiría a un proceso de sustitución del compromiso participativo de los jóvenes por el de su anomía desmovilizadora.

Por mor de la parsimonia prospectiva, cabe identificar el paso de la dimensión nacional-estatal a la continental europea como el reto político más decisivo para el futuro del MSE y los EB (Moreno, 2014). Una transformación de perspectiva tan solo se engendraría mediante una europeización de los partidos políticos y de otros actores representativos de los intereses organizados en el Viejo Continente. Pretender, por ejemplo, una mayor armonización económica, mediante la intervención activa —y en ocasiones decisiva— del Banco Central Europeo, o la mutualización de la deuda pública y la emisión de eurobonos, sin articular una europeización efectiva de las formaciones políticas, ni del marco comunitario de decisión política, es una invitación permanente a la inacción y la euroesclerosis. A tal propósito, los representantes políticos bien harían en reeditar su convencimiento de que el crecimiento económico solidario y la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos es un valor supremo a preservar en el conjunto del Viejo Continente. De la sintonía y el acuerdo de las grandes corrientes ideológicas europeas (cristianodemócratas y socialdemócratas, principalmente) dependerá en buena medida el futuro del *welfare* en Europa.*

* El presente texto se ha preparado y redactado durante el desarrollo de los proyectos de investigación PRASINIE y GOWPER (Plan Nacional de I+D+I de España, Ministerio de Educación y Ciencia, CSO2013-44717-R y CSO2017-85598-R).

Referencias

- Antonelli, A. y De Bonis, V. (2016). How Do European Welfare States Perform? *Social Europe*. Recuperado desde: <https://www.socialeurope.eu/european-welfare-states-perform>.
- Bales, K. (2012). *Disposable People. New Slavery in the Global Economy*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Bauman, Z. (2014). *¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos?* Barcelona: Paidós.
- Calzada, I., Gómez-Garrido, M., Moreno-Fernández, L. y Moreno-Fuentes, F. J. (2013). Regímenes de bienestar y valores en Europa. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 141, 61-90.
- Comisión Europea. (2008). *Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market*. Bruselas (2008/867/EC).
- Comisión Europea. (2010). *Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. COM (2010) 2020 (3.3. 210).
- Consejo Europeo. (2008). *Presidency Conclusions, 11/12 diciembre*. Bruselas. Recuperado desde: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/104692.pdf.
- Couceiro, M. y Adelantado, J. (2016). Los nuevos regímenes de bienestar en la Europa postcomunista. Más allá de las tipologías occidentales. En E. del Pino y M. J. Rubio-Lara (eds.), *Los Estados del Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* (pp. 161-179). Madrid: Tecnos.
- Crouch, C. (2011). *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Oxford: Polity Press.
- Degryse, C., Jepsen, M. y Pochet, P. (2013). *The Euro crisis and its impact on national and European social policies*. Working Paper 2013.05. Bruselas: ETUI.

- Del Pino, E. y Gago, A. (2017). *Las reformas del bienestar en Europa y su impacto: un análisis del papel de la Unión Europea, los nuevos riesgos sociales y las peculiaridades nacionales en el contexto de la Gran Recesión*. Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) CSIC, Documento de Trabajo. 2017-02. Recuperado desde: http://ipp.csic.es/sites/default/files/content/workpaper/2017/2017_02_ippwp_delpinogago.pdf.
- Del Pino, E. y Rubio, M. J. (eds.) (2016). *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos.
- Esping-Andersen, G. y Palier, B. (2010). *Los tres grandes retos del Estado del Bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Ferrera, M., Matsaganis, M. y Sacchi, S. (2002). Open coordination against poverty: the new EU "Social inclusion process". *Journal of European Social Policy*, (12)3, 227-240.
- Flora, P. (1993). Los estados nacionales del bienestar y la integración europea. En L. Moreno (ed.), *Intercambio social y desarrollo del bienestar* (pp. 15-27). Madrid: CSIC.
- Fresno, J. M. y Chahin, A. (2013). Recortes y reformas: brecha creciente entre el norte y el sur de Europa. *Documentación Social*, 166, 45-80.
- Guillén, A. M., González Begega, S. y Luque Balbona, D. (2016). El Modelo Social Europeo: evolución y retos. En E. del Pino y M. J. Rubio-Lara (eds.), *Los Estados del Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* (pp. 180-199). Madrid: Tecnos.
- Hacker, J. y Pierson, P. (2010). *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer and Turned Its Back on the Middle Class*. Nueva York: Simon & Schuster.

- IIFA. (2014). *Worldwide Mutual Funds Assets and Flows*. Toronto: International Investment Funds Association. Recuperado desde: <http://www.iifa.ca/info/publications/index.html>.
- Masini, E. (ed.) (1983). *Visions of Desirable Societies*. Oxford: Pergamon Press.
- Moreno-Fuentes, F. J. y Bruquetas Callejo, M. (2011). *Inmigración y Estado de Bienestar en España*. Barcelona: Obra Social La Caixa.
- Moreno, L. (2000). *Ciudadanos precarios: la 'última red' de protección social*. Barcelona: Ariel.
- Moreno, L. (2012). *La Europa asocial, crisis y Estado del Bienestar*. Barcelona: Península.
- Moreno, L. (2014). *Europa sin Estados. Unión política en el (des) orden global*. Madrid: La Catarata.
- Moreno, L. (2015a). La europeización del bienestar social en España. En C. Torres Alberó (ed.), *España 2015. Situación social* (pp. 1031-1041). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas
- Moreno, L. (2015b). *Trieno de mudanzas. España, Europa y el mundo, 2013-15*. Madrid: La Catarata.
- Moreno, L. y Palier, B. (2005). The Europeanization of Welfare: Paradigm shifts and social policy reform. En P. Taylor-Gooby (ed.), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe* (pp. 145-175). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Moreno, L. y Serrano Pascual, A. (2007). Europeización del bienestar y activación. *Política y Sociedad*, (44)2, 101-114.
- Moreno, L. y Serrano Pascual, A. (2009). Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2, 11-32.

- Moreno, L., del Pino, E., Marí-Klose, P. y Moreno-Fuentes, F. J. (2014). *Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica*. Madrid: Eurososocial. Recuperado desde: <http://www.slideshare.net/EUROsocial-II/los-sistemas-de-bienestar-europeo-tras-la-crisis-economica-luis-moreno-elosa-del-pino-pau-markklose-y-francisco-javier-morenofuentes-csic-espaa>.
- O'Connor, J. (1973). *The fiscal crisis of the state*. Nueva York: St Martin's Press.
- Orhangazi, Ö. (2008). *Financialization and the US Economy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Palley, T. I. (2007). *Financialization: What It Is and Why It Matters*. Working paper 525. Washington, DC: The Levy Economics Institute. Recuperado desde: www.levyinstitute.org/pubs/wp_525.pdf.
- Pichierri, A. (2012). Social Cohesion and Economic Competitiveness: Tools for Analysing the European Model. *European Journal of Social Theory*, (16)1, 85-100.
- Pierson, P. (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rodríguez González, F. J. (2015). The Dynamics of the European Social Model: An Evolving Polarisation? En S. Romano y G. Punziano (eds.), *The European Social Model Adrift: Europe, Social Cohesion and the Economic Crisis* (pp. 17-41). Farnham: Ashgate.
- Scharpf, F. (1996). Negative and positive integration in the political economy of European welfare states. En G. Marks, F. Scharpf, P. Schmitter y W. Streeck, *Governance in the European Union* (pp. 15-39). Londres: Sage.
- Schumpeter, J. A. (1943). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres: Unwin (edición en castellano: 1971, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid: Aguilar).

Sykes, R., Palier, B. y Prior, P. M. (2001). *Globalization and European Welfare States. Challenges and Change*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Taylor-Gooby, P. (ed.) (2004). *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Williamson, J. (1989). What Washington Means by Policy Reform. En J. Williamson (ed.), *Latin American Readjustment: How Much has Happened* (pp. 7-20). Washington, DC: Institute for International Economics.

2

Condiciones y conceptos del bienestar en América Latina: perspectivas comparadas

Los sistemas fiscales y la redistribución de la renta: panorámica sobre América Latina y Colombia

Davide Riccardi y Jairo Agudelo Taborda

La difícil identificación de un modelo social latinoamericano: entre pobreza y desigualdad

Este capítulo hace parte de un libro que invita a preguntarnos sobre la eventual existencia de un modelo social latinoamericano. Responder a este interrogante resulta ser bastante complejo, en particular si se considera el origen de la cuestión como un fenómeno “eurocéntrico” cuyo enfoque se mueve desde Europa hacia América Latina y, difícilmente, en sentido contrario. Si se interpreta la expresión “modelo social” como un concepto relacionado con la construcción del Estado de Bienestar, fruto de la ampliación e institucionalización de los

derechos sociales, resultaría intrincado poder defender la existencia de uno o más “modelos sociales” latinoamericanos, suficientemente claros y temporalmente delimitados que permitan, incluso, hacer comparaciones sistemáticas con los homólogos europeos, así como lo hizo Gøsta Esping-Andersen a nivel intracontinental en su célebre obra *The three worlds of welfare capitalism* (1990).

Sin embargo, los derechos sociales, identificados por Bobbio (1995, 2010) esencialmente con el derecho al trabajo, a la salud y a la educación, en América Latina estuvieron reconociéndose constitucionalmente a partir del 1917 con la Revolución mexicana (Gargarella, 2016). Desde ese momento, los mismos se inscribieron en las cartas fundamentales de Bolivia (1938), Cuba (1940), Uruguay (1942), Ecuador y Guatemala (1945), Costa Rica (1949), incluso en los notables períodos relacionados con el liderazgo de Getúlio Vargas en Brasil (1934 y 1945) y de Juan Domingo Perón en Argentina (1949), entre otros. Pese a ello, estas últimas dos experiencias mencionadas, hijas de la tradición política del caudillismo y del “populismo clásico” latinoamericano (Zanatta, 2012), se salieron del marco democrático liberal porque se caracterizaron como regímenes que restringieron fuertemente los derechos civiles y políticos. Es solamente a partir de las últimas dos décadas del siglo pasado que en América Latina los derechos sociales han venido adquiriendo sistemáticamente un carácter importante en un marco liberal democrático. La *Magna Charta* colombiana de 1991, por ejemplo, a confirmación de lo dicho, define el Estado como un “Estado social de derecho”, siguiendo el modelo español posfranquista que incluyó en su nueva constitución el término de “Estado social y democrático de derecho”.

A pesar de los cambios formales de las respectivas constituciones, la realidad política, social y económica latinoamericana ha vivido históricamente una debilidad institucional caracterizada por una incoherencia entre normas y praxis. Esto debido al hecho de que la política interna en la región ha sido, desde la Colonia, una repartición y una contienda de poder entre élites y caudillos que, a partir de la época republicana, han ajustado las normas del Estado, *in primis* las constituciones, a sus gustos y medidas, como si estas fueran un vestido metafórico en el cual tuviesen cabida únicamente

los intereses de los grupos dominantes. Así surgieron los Estados-naciones que sistemáticamente excluyeron las masas del control de sus instituciones. Dicha exclusión estructural de las masas durante épocas consideradas liberales y que a pesar de ciertos períodos de autoritarismo se redujo según una visión corporativista de la sociedad, produjo, hasta la actualidad, lo que Boaventura de Sousa definiría como un “fascismo del apartheid social”, es decir, una segregación de los excluidos donde la gran mayoría de la población vive en una naturaleza hobbesiana con una escasa o nula presencia del Estado, sobre todo en ámbito social. Dichas dinámicas se manifiestan no solo en áreas rurales sino también en contextos urbanos; las megalópolis latinoamericanas reproducen este fenómeno de segregación social que en buena medida suma, además, factores de histórico racismo, así como se verifica hoy, por ejemplo, en Cartagena de Indias y otras ciudades de América Latina y el Caribe con fuerte migración africana (Burgos Bolaños y Padauí, 2016).

Esta mínima introducción permite ofrecer una herramienta interpretativa sobre la fuerte resistencia, de larga duración, hacia aquellas reformas fiscales que se analizarán en los siguientes apartados y que deberían soportar financieramente la actuación y el respeto de las cartas fundamentales, especialmente en el ámbito de los derechos sociales.

Más allá de la identificación o no de un modelo social latinoamericano y de la influencia europea sobre el mismo, lo que resulta evidente es la histórica desigualdad socioeconómica que atañe, hasta la actualidad, a casi la totalidad de los países de la región. Dicho fenómeno representa hoy una amenaza tanto para el crecimiento sostenible como para la cohesión social de la región. A pesar de su disminución registrada entre 2002 y 2014 (Amarante, Galván y Mancero, abril de 2016), según el informe *Tributación para un crecimiento inclusivo* de CEPAL y OXFAM (2016), en 2014, el 10% más rico de la población de América Latina concentraba el 71% de la riqueza regional. Cabe destacar, además, que entre 2002 y 2015, las fortunas de los multimillonarios latinoamericanos crecieron a un 21% anual, con un incremento casi seis veces superior al PIB de la región.

La desaceleración económica, que afectó gran parte de Latinoamérica a partir de 2014 con la caída del precio de las materias primas,

también resulta ser una amenaza a los insuficientes pero tangibles avances que la región vivió a partir del principio del siglo XXI en materia de pobreza, evidente en que unos 60 millones de personas ampliaron la muy sutil clase media latinoamericana (Colomer y Alcántara, 2015).

Según datos de la CEPAL, en 2014, el 28% de la población de América Latina (alrededor de 167 millones de personas) seguía en situación de pobreza y el 12% (aproximadamente 71 millones de personas) vivía en condiciones de pobreza extrema. La deficiencia de los recursos públicos en la región se mantiene como una de las principales causas por la cual los gobiernos no logran garantizar a sus ciudadanos servicios universales y de calidad en materia de salud, educación, pensión, transportes, seguridad, cuidado del medio ambiente, investigación e innovación, que deberían conducir no solo a una mejora de la productividad y del crecimiento económico, sino a un mayor bienestar y desarrollo social.

A pesar de los avances significativos en materia de brecha socioeconómica del último período, América Latina sigue liderando la lista de las regiones más desiguales del mundo por encima de África y Asia. En los últimos años, los datos del índice de Gini han mejorado positivamente, pero con intensidades diferentes en 14 países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Perú y Uruguay tuvieron la mejoría más significativa; Chile, Colombia, Ecuador y Panamá tuvieron resultados intermedios; México, República Dominicana y los países centroamericanos vivieron los avances menos destacados. Según la CEPAL, entre 2002 y la víspera de la crisis mundial de 2008, la pobreza disminuyó un 25% y la tasa de indigencia se contrajo un 33% (Buonomo y Yanes, 2013). Pese a estas mejoras, la región continúa siendo altamente desigual. El 10% más rico de la población capta el 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre sólo percibe el 15% (CEPAL, 2013). La situación es aún más extrema en El Salvador, Honduras y Guatemala donde, según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI (2015), el 20% más rico concentra el 50% de los ingresos.

En los próximos apartados se analizarán los sistemas fiscales y la redistribución de la renta en América Latina para abordar el caso colombiano antes de dar espacio a las conclusiones.

Principales características de los sistemas fiscales latinoamericanos

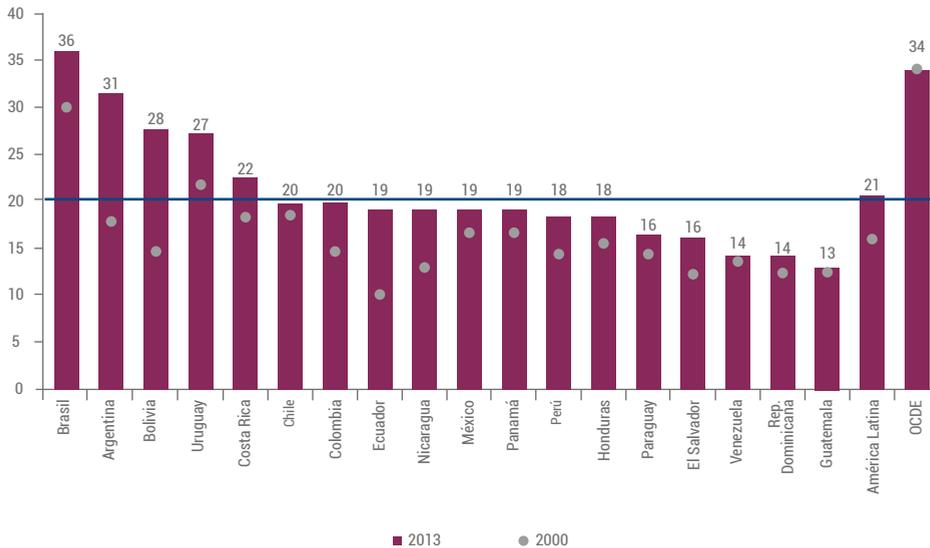
A causa de las particulares políticas, sociales y económicas mencionadas anteriormente, los países latinoamericanos han pasado por múltiples reformas fiscales. Sin embargo, a partir de la década de los sesenta del siglo XX, se pueden identificar en tres momentos (Mahon, 2004). Un primer período, entre 1967 y 1994, en el cual los Estados se focalizaron en el aumento de la recaudación, incluyendo y/o ampliando el impuesto sobre el valor agregado (IVA), haciendo énfasis en la simplificación y en la ampliación de la base tributaria. Estos años fueron determinantes para incrementar la recaudación con el propósito de corregir los déficits fiscales crecientes causados por un aumento del gasto público y compensar, en parte, la pérdida de los derechos aduaneros tras la progresiva liberalización comercial de ese entonces.

El segundo período de reformas, entre el principio de los noventa y la primera década de los 2000, implicó, en la gran mayoría de los casos, unas enmiendas a los impuestos menores y a los tipos o las bases del IVA de acuerdo al crecimiento de los ingresos fiscales con respecto al PIB. Paralelamente, hubo una mejoría en la eficacia de la recaudación mediante mayores capacidades de la administración pública que además se benefició de una importante actualización tecnológica. Se destaca que estas primeras dos olas de reformas tuvieron un carácter esencialmente regresivo, en donde los impuestos indirectos fueron aquellos que más aportaron a la ampliación del recaudo.

El tercer período, más actual, inició con la reforma uruguaya de 2006, bajo el gobierno de Tabaré Vázquez, y se extendió hasta la reforma de 2014 que se implementó en Chile durante la presidencia de Michelle Bachelet. En este lapso de tiempo también México aprobó una reforma fiscal en octubre de 2013. Las iniciativas mencionadas representan una novedad en el panorama latinoamericano porque introdujeron, con excepción del caso mexicano, una mayor presencia de medidas progresivas en contra tendencia con la tradición de políticas fiscales en la región (Mahon, Bergman y Arnson, 2015).

A pesar del aumento de la recaudación de las últimas décadas que se verificó principalmente a causa del crecimiento económico que vivió la región, los países de América Latina tienen una tasa impositiva significativamente inferior al promedio de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Según CEPAL y OXFAM (2016), entre 2000 y 2013, la tasa impositiva media de la región pasó del 16,0% del PIB al 20,6%. Sin embargo, dichos valores se quedaron aún por debajo del promedio OCDE que fue de 32,1% en 2013 (véase Gráfico 1).

Gráfico 1. América Latina (18 países) y OCDE (34 países): recaudación tributaria, 2002 y 2013* (en porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL y OXFAM (2016, p. 7).

* En los casos del Estado Plurinacional de Bolivia y de México, se incluyen ciertos ingresos provenientes de recursos naturales no renovables (el impuesto directo sobre los hidrocarburos y los derechos a los hidrocarburos, respectivamente), que se pueden interpretar como ingresos no tributarios.

Vale la pena destacar que el promedio regional no muestra la significativa diferencia de resultados entre los países. Por ejemplo, Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay son los que más se aproximan al valor del promedio OCDE en términos de recaudación tributaria; en cambio, hay un grupo de países que apenas alcanza el 20%, considerado el

nivel mínimo para lograr los Objetivos del Desarrollo Sostenible, ODS; finalmente, otros grupos de países latinoamericanos no llegaron a alcanzar tal cifra.

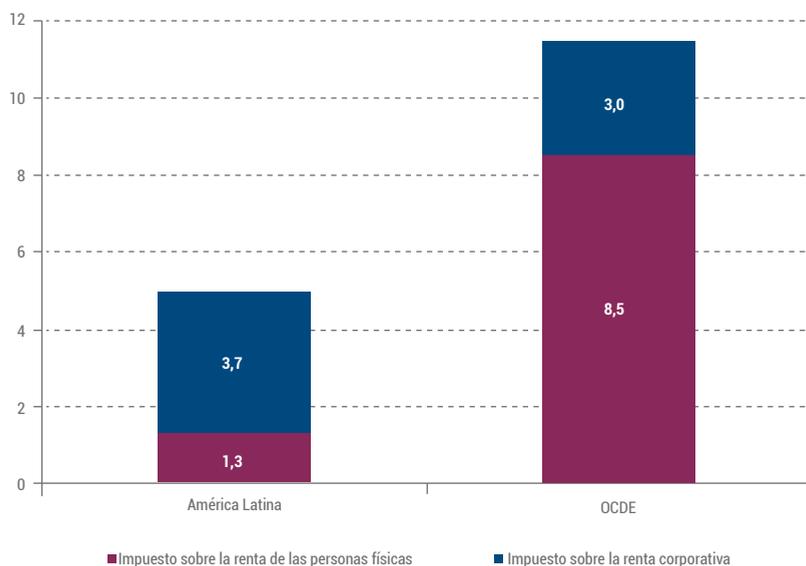
Como fue argumentado por Thomas Piketty (2014, p. 361):

Con un 10-15% del ingreso nacional en recaudaciones fiscales, es imposible llegar mucho más allá de las funciones de soberanía tradicionales: si se desea que la policía y la justicia funcionen correctamente, no queda casi nada para financiar la educación y la salud. La otra elección posible es pagar mal a todo el mundo (policías, jueces, maestros, enfermeras), en cuyo caso es probable que ninguno de esos servicios públicos funcione correctamente. Esto puede llevar a un círculo vicioso, en la medida en que la mediocridad de los servicios públicos contribuye a destruir la confianza en el Estado, lo que a su vez vuelve más complicada la utilización de recursos fiscales importantes.

Dicha situación suele presentarse en América Latina, donde a pesar de algunos casos muy por encima del promedio regional, la base tributaria no permite un correcto amparo de los servicios públicos, incluso aquellos que típicamente constituyen los pilares del Estado de Bienestar: salud, educación y sistema de pensiones.

El reducido nivel de progresividad y de impuestos directos es una explicación frente a la baja presión tributaria de América Latina que esencialmente se basa sobre un modelo regresivo, donde los impuestos indirectos, como el IVA, representan la principal fuente de recaudo. De poco ha servido el incremento del impuesto sobre la renta que, a pesar de su aumento promedio de un 3,1% del PIB en 2000 a un 5,2% en 2013, no ha revertido la estructura de los sistemas tributarios latinoamericanos que se mantienen muy por debajo del promedio de los países OCDE, los cuales frente al mismo tipo de impuesto registraron el 11,6% del PIB en 2013. En particular, esta deficiencia de recaudo se manifiesta a través del impuesto sobre la renta de las personas físicas que resulta ser cinco veces inferior a los niveles de los países OCDE. De lo contrario, el impuesto sobre la renta corporativa resulta ser ligeramente superior en los países de América Latina con respecto a sus homólogos OCDE (véase Gráfico 2).

Gráfico 2. América Latina y OCDE: composición de la recaudación por impuesto sobre la renta, 2011 (en porcentajes del PIB)

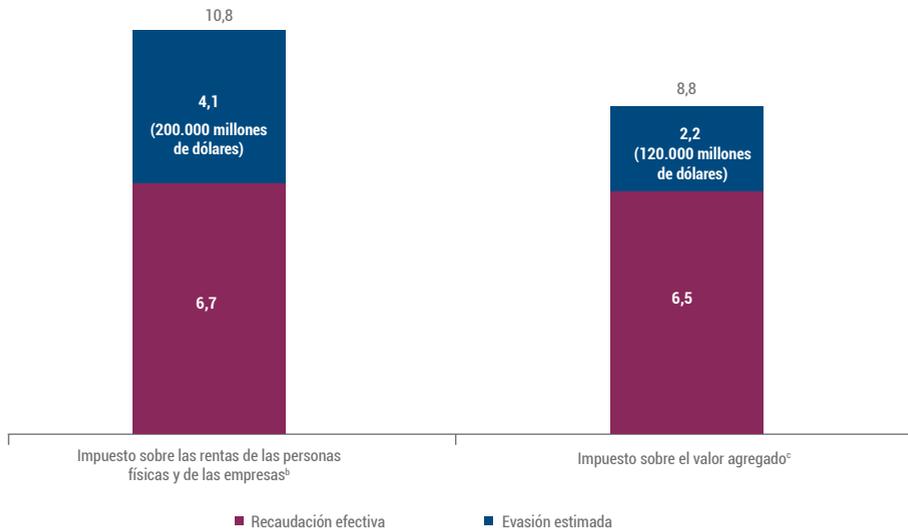


Fuente: CEPAL y OXFAM (2016, p. 9).

Una gran debilidad del sistema tributario latinoamericano se relaciona con sus altos niveles de evasión fiscal. La CEPAL estima que, en 2013, de manera aproximada, se evadieron 200.000 millones de dólares en ámbito de impuesto sobre la renta de las personas físicas y de las empresas, es decir el 4,1% del PIB frente al 6,7% efectivamente recaudado. En materia de evasión sobre el impuesto al valor agregado se calcularon unos 120.000 millones de dólares, es decir el 2,2% del PIB frente al 6,5% recaudado (véase Gráfico 3). Para dar una idea de lo que significan esos datos, vale la pena evidenciar que, para este mismo año, el promedio del gasto de capital efectuado por los gobiernos centrales de América Latina fue de un 4,5% del PIB. Esto significa que el costo de evasión fiscal en la región fue mayor que el total del gasto público de inversión de la región.

Este fenómeno se podría interpretar desde un lado por el alto nivel de informalidad de las economías latinoamericanas, desde otro, por la marcada desconfianza que las instituciones públicas de la región transmiten a sus ciudadanos y que frustraría la generación de una difundida “cultura tributaria”.

Gráfico 3. América Latina: recaudación tributaria y evasión estimada de impuestos, 2013^a
(en porcentajes del PIB y dólares)

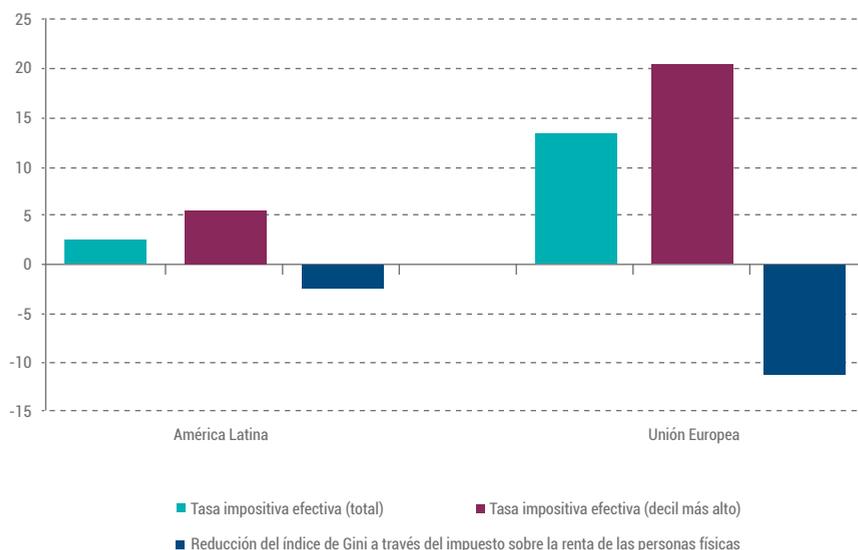


Fuente: CEPAL y OXFAM (2016, p. 10).

^a Promedios ponderados. / ^b Estimación sobre la base de datos procedentes de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Perú. / ^c Estimación sobre la base de datos procedentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay.

Otra característica del sistema tributario latinoamericano tiene que ver con los bajos niveles de recaudo que se efectúan al decil más rico de la población que, por las características esencialmente regresivas, elusivas y de evasión de tributación, tiene una tasa impositiva efectiva muy por debajo a los países de la OCDE. Es evidente que la estructura tributaria implementada en América Latina mantiene y alimenta la desigualdad. Por ejemplo, el impuesto sobre la renta de las personas físicas, a nivel regional, apenas logra incidir en términos de reducción de la desigualdad en un 2,1% según el coeficiente de Gini, frente a una incidencia del 11,6% como promedio de los países miembros de la Unión Europea. La causa estructural de esto es el bajo nivel de tasas impositivas en Latinoamérica, pues ambas regiones presentan una relación similar entre esas tasas y una efectiva reducción del coeficiente de Gini (CEPAL y OXFAM, 2016) (véase el Gráfico 4).

Gráfico 4. América Latina (16 países) y Unión Europea (27 países): tasa efectiva del impuesto sobre la renta de las personas físicas y reducción de la desigualdad debida a ese impuesto, 2011^{a b} (en porcentajes)



Fuente: CEPAL y OXFAM (2016, p. 11).

^a Calculado sobre la base de ingresos brutos (ingresos de mercado más transferencias públicas y privadas). / ^b Los datos de UE incluyen impuestos directos adicionales en algunos países, como los impuestos inmobiliarios y los impuestos a las instituciones religiosas.

Un número creciente de estudios evidencia que algunos sistemas tributarios de Latinoamérica alimentan las brechas entre géneros, lo cual frustra la autonomía económica de la mujer. CEPAL y OXFAM (2016) destacan que en tres países de América Central y el Caribe (Honduras, Guatemala y República Dominicana), la falta de deducciones especiales para trabajadores independientes (sector con fuerte presencia femenina) y el hecho de no tener en cuenta ningún tipo de compensación para las mujeres que se encargan del cuidado del hogar (por ejemplo, atención de menores y personas de la tercera edad), mantienen la espiral de desigualdad entre géneros. Según Coello y Fernández (2013), en un estudio que hicieron sobre la realidad tributaria de Bolivia, la no consideración de las tareas que la mujer adquiere en el cuidado familiar sin retribución, aumenta la brecha de género.

La difícil redistribución de la renta: el debate entre las políticas

El carácter limitado que los sistemas fiscales latinoamericanos tienen en materia de redistribución de la renta, por la vía del recaudo, se debe esencialmente a su carácter marcadamente regresivo. A pesar de algunas reformas recientes que se adoptaron en Chile, Uruguay y México y las múltiples recomendaciones manifestadas por algunas de las principales OO.II., la tributación en América Latina no logra ampliar el peso de los impuestos directos. Esta limitación, según Mahon, Bergman y Arnson (2015), se da tanto por la desconfianza que la ciudadanía tiene hacia el sector público como por la histórica debilidad de las instituciones políticas, aún hoy caracterizadas por altos niveles de corrupción y por una persistente resistencia económica de las élites frente cualquier gravamen sobre la propiedad.

La búsqueda de una redistribución de la renta por la vía del gasto resulta ser la más viable políticamente bajo la condición de que se mantenga una amplia base de recaudación. Es el caso de una significativa muestra de países donde el tamaño del gasto es más importante que el peso de la fiscalidad (Goñi, López y Servén, 2011). Esta dinámica se verifica especialmente en los Estados de bienestar más sólidos de Europa. Datos de la OCDE en la primera parte de los años 2000 evidencian que Suecia, Dinamarca y Finlandia, entre otros, tienen sistemas fiscales regresivos, pero a la hora de considerar el gasto se convierten en sistemas sumamente redistributivos, como en el resto del continente europeo (véase la Tabla 1).

Tabla 1. Coeficiente Gini antes y después de la política fiscal, y luego de la política de gasto público

A	B	C	D	E	F
País	Gini prepolítica fiscal	Gini pospolítica fiscal	Variación solo impuestos [(B-C)x100]	Gini posimpuesto y gasto	Variación total [(B-E)x100]
Alemania	0,3868	0,3467	4,01%	0,3055	8,1%
Reino Unido	0,4705	0,4610	0,95%	0,3434	12,7%
Portugal	0,4442	0,4056	3,86%	0,3835	6,1%

A	B	C	D	E	F
País	Gini prepolítica fiscal	Gini pospolítica fiscal	Variación solo impuestos [(B-C)x100]	Gini posimpuesto y gasto	Variación total [(B-E)x100]
Francia	0,3776	0,3568	2,08%	0,3016	7,6%
Dinamarca	0,4373	0,4580	-2,07%	0,3063	13,1%
Finlandia	0,4437	0,4446	-0,09%	0,3233	12,0%
Suecia	0,4066	0,4276	-2,1%	0,2940	11,3%

Fuente: Mahon, Bergman y Arnsón (2015, p. 13).

Los defensores de este modelo argumentan que una menor imposición directa a cambio de una amplia recaudación indirecta y, sobre todo, un gasto público redistributivo, suele ser políticamente más sostenible. Es decir, más conciliador con los conflictos entre los distintos grupos de interés en el seno de la sociedad. El politólogo Junko Kato (2003) relaciona la consolidación de los Estados de bienestar con la fiscalidad regresiva. El autor japonés plantea que, de esta forma, los países escandinavos lograron encontrar un equilibrio entre la parte conservadora, escéptica frente una fiscalidad directa, y los socialdemócratas, a favor de un recaudo regresivo bajo la condición de que ese fuese tan amplio para financiar eficazmente las políticas públicas del *welfare*. Este fenómeno es lo que Jeffrey Timmons (2005) llamaría un “contrato fiscal” a través del cual los gobernantes cambiarían servicios, políticas e instituciones por impuestos, de una manera tal que el gasto público favorezca especialmente a los contribuyentes.

Sin embargo, el límite latinoamericano es que, en el sistema actual, la sutil clase media y alta es la que ya más paga en término absoluto. Resultaría, por lo tanto, engorroso para estos sectores cargar con cualquier otro tipo de impuesto, indistintamente de que sea directo o indirecto. Esta razón podría ser incluso una clave de lectura para entender la política fiscal de algunos últimos gobiernos de corte izquierdista-populista de la región, como el de Hugo Chávez, en Venezuela, el de Evo Morales, en Bolivia, y el de Rafael Correa, en Ecuador, que en vez de ampliar la base tributaria y buscar una mayor progresividad en el recaudo, aprovecharon más de los ingresos derivados por los altos precios de las materias primas, sobre todo entre 2008 y 2014. La particularidad relevante de los sistemas fiscales latinoamericanos es que

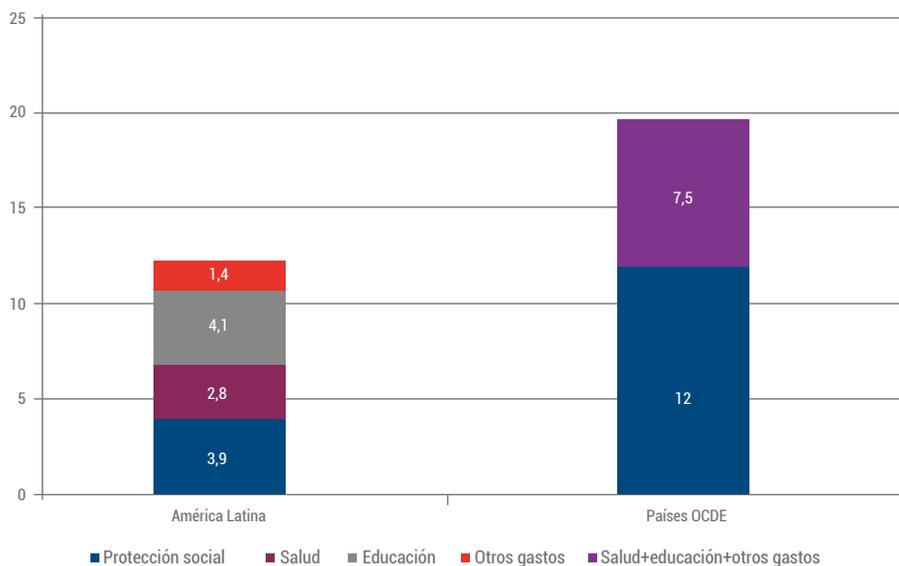
el “contrato fiscal” grava, en término absoluto, sobre los ciudadanos que más tienen sin recibir nada, o casi nada, a cambio, con respecto a los servicios sociales públicos. Vale considerar, por ejemplo, la oferta educativa y sanitaria del Estado que casi siempre en América Latina es un servicio dirigido a los sectores económicos medios y bajos de la sociedad, mientras las clases altas, más bien, suelen optar por comprar estos servicios al sector privado y en algunos casos, incluso, en el exterior.

De esta manera, se asiste a una estratificación tripartida de la sociedad, donde el primer grupo es una minoría, pero es el que más tiene en sentido económico. Es el que más paga en término absoluto pero el que menos se afecta de forma relativa a causa de la regresividad del sistema fiscal. Esta categoría no se beneficia de los servicios públicos del gasto social a causa de la mediocridad, la desconfianza y la estigmatización hacia los mismos. El segundo grupo está conformado por una sutil clase media que aporta significativamente tanto en término absoluto como relativo y que en muchos casos compra, endeudándose, servicios sociales al sector privado porque está insatisfecho con los que el Estado le brinda. El tercer grupo se compone de una extensa clase baja que muy poco paga en términos absolutos porque económicamente es pobre, pero que a la vez es fuertemente afectada, en términos relativos, por la regresividad del sistema, *in primis* por el impacto de los impuestos indirectos. Este último grupo es el que más se beneficia del gasto social público que, de todas maneras, por sus limitados e insuficientes recursos no logra ofrecer satisfactorios beneficios en especie (como salud y educación) ni en transferencias (por ejemplo, pensiones, subsidios a las familias, etcétera) capaces de acabar con la espiral de la pobreza.

Obviamente el panorama latinoamericano en sí es muy heterogéneo, sin embargo, para tratar de abordar la temática de manera general, vale la pena presentar unos datos esenciales de la región sobre lo que concierne al compromiso de los Estados con algunos de los principales servicios sociales. Entre 2000 y 2013, el promedio del gasto social público de 19 países de la región sobre los cuales reposan los datos CEPAL (2018) fue apenas del 12,2% del PIB, cifra que ascendió, para el mismo período, al 19,5 % del PIB para el promedio de los países

OCDE (2018). Para este último grupo de Estados, los servicios que más demandan financiación son aquellos relacionados con la protección social (pensiones, subsidios, etcétera) con un promedio del 12% del PIB, seguidos por los gastos en salud, educación y otros servicios sociales (vivienda, medio ambiente, recreación, entre otros) que conjuntamente conforman el 7,5% del PIB. De otro lado, en América Latina, el primer gasto público corresponde a la educación con el 4,1% del PIB, seguido por la protección social, la salud y otros servicios sociales con el 3,9%, el 2,8% y el 1,4% del PIB, respectivamente (véase Gráfico 5).

Gráfico 5. América Latina y OCDE: gasto social público en porcentaje del PIB (promedio 2000-2013)



Fuente: elaboración propia a partir de CEPAL (2018) y OCDE (2018).

La escasez de la inversión pública en el ámbito social de alguna manera alimenta la dinámica de “estratificación tripartida” descrita anteriormente que frustra la solidaridad y la cohesión social perseguible con niveles de inversión pública en el *welfare* mucho más altos, que apunten hacia la universalización y calificación de servicios básicos y esenciales de carácter social a partir de la educación, la salud y el sistema pensional.

El caso colombiano

El estudio de la realidad colombiana permite identificar un caso específico de Latinoamérica en el cual se destacan, de manera particular, las premisas generales de la región presentadas anteriormente.

Sobre lo que concierne a un hipotético modelo social nacional, de acuerdo a lo que se planteó en la introducción, resultaría complicado identificar un claro sistema de *welfare* público capaz de satisfacer universalmente la demanda de los principales derechos sociales en el contexto colombiano, que quizás está entre los más rígidos y conservadores del continente a la hora de apoyar políticas sociales y de inclusión ciudadana. Como fue destacado por David Bushnell (2011), los “oligarcas”, que históricamente tuvieron el poder político y económico de Colombia, nunca vieron realmente amenazados sus propios intereses. Por tal razón, a pesar de la extensa violencia política que ha asolado al país desde hace más de doscientos años, la oligarquía colombiana nunca tuvo la necesidad de recurrir a extensas dictaduras militares en respuesta a una supuesta revolución social. El único caso notorio fue el del general Rojas Pinilla (1953-1957), quien ejerció más bien un papel de garante del orden civil y constitucional, tras el período de guerra civil que estalló como consecuencia del magnicidio de Jorge Eliecer Gaitán en 1948.

Sin embargo, a pesar de la particularidad del sistema político colombiano, generalmente rígido frente a la implementación de reformas sociales, se pueden recordar momentos claves en la historia del país a partir de 1918. En ese año, se introdujo por primera vez el impuesto a la renta bajo el impulso del economista Esteban Jaramillo (1874-1947). El principio de tributación progresiva fue retomado y ampliado durante el período llamado “Revolución en Marcha”, durante la presidencia del liberal Alfonso López Pumarejo (1886-1959), a través de la Ley 78 de 1935, mediante la cual se reguló un sistema técnico de impuesto fundamentado en la capacidad de pago y en el principio de igualdad. Tras un período de restauración conservadora, que tuvo su auge con la presidencia de Laureano Gómez (1950-1951), la Ley 81 de 1960 es considerada por Óscar Rodríguez Salazar (2001) una de las reformas más progresivas del sistema tributario nacional. Fruto de una asesoría técnica de la CEPAL, esta norma pretendió implementar una tributación

basada en tres puntos principales: aumento del gasto público para elevar la demanda interna, apoyo a la creación de capital y efecto de la política fiscal sobre la redistribución del ingreso. La financiación de este incremento del gasto público se fundamentaría en la introducción de nuevos gravámenes que funcionarían como base financiera para amparar el futuro sistema de seguridad social, estructurado a partir de la Ley 5 de 1945 y la Ley 90 de 1946 durante la presidencia de Mariano Ospina Pérez (1891-1976, y gobierno entre 1946 y 1950).

De esta reforma quedó por fuera la población rural, hoy en día uno de los sectores más vulnerables de la sociedad colombiana fuertemente golpeada, además, por el conflicto armado interno¹. Es solamente con la Constitución Política de 1991 que el nuevo “Estado social de derecho” introdujo explícitamente una serie de derechos sociales², la equidad, la eficiencia y la progresividad como elementos fundantes del sistema tributario nacional (artículo 363). La *Magna Charta* entra en vigencia en un período de transformaciones económicas nacionales e internacionales que determinaron la identificación de tres grandes momentos tributarios (Concha Llorente, Ramírez Jaramillo y Acosta, 2017).

Un primer momento, entre 1985 y 1994, de reforma del Estado y de apertura económica, fue empujado por la liberalización del comercio mundial que involucró también a Colombia. En ese entonces el país latinoamericano vive un importante período de reforma tributaria con la finalidad de ampliar la base de recaudo en respuesta a la disminución de los ingresos producto de los aranceles y a las solicitudes de mayor gasto social que la nueva Carta fundamental demanda al Estado. Se sustituyen impuestos externos por internos. Durante este lapso temporal, los impuestos directos representan el 43% del recaudo: 4,7 puntos derivados del impuesto sobre la renta personal y 38,4 de la corporativa; los impuestos indirectos componen el 57% del recaudo: el IVA con 23,2 puntos, el IVA a la actividad externa con 12,7, los aranceles al comercio exterior con 19,1 y la estampilla nacional con 1,9.

1 Según el Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC, 2018) y el Norwegian Refugee Council (NRC, 2018), el actual número de desplazados en Colombia oscila entre 6,5 y 7,1 millones de personas. La mayoría de ellos se movieron de zona rurales hacia las ciudades. En 2017, las comunidades más afectadas fueron aquellas de la región del Pacífico, donde incluso se presentó el mayor nivel de persecución a líderes sociales, muchos de ellos pertenecientes a grupos indígenas y afrodescendientes.

2 El capítulo 2 de la Constitución dedica treinta y cinco artículos (42-77) a los derechos sociales, económicos y culturales (Corte Constitucional *et. al.*, 2016).

Un segundo momento, entre 1995 y 2004, de ajuste y crisis, cuando se sigue con la expansión del gasto público para cumplir con los nuevos principios constitucionales. Sin embargo, en este período, los gastos corrientes crecieron más rápidamente que los ingresos tributarios. Poco pudieron hacer las reformas de 1995 y 1998. En 1999 la economía colombiana vive el único año de crecimiento negativo del reciente período. Estas dinámicas obligan al Estado a adoptar tres nuevas reformas tributarias en 2000, 2002 y 2003. Durante esta temporada, los impuestos directos descienden al 41,8% del recaudo total con 4 puntos sobre la renta personal, 36,7 para las empresas y 1,2 sobre el patrimonio. Los impuestos indirectos aumentan al 58,2% del recaudo: 29,8 puntos por el IVA, 3,6 de gravamen a los movimientos financieros (GMF), 14,3 por el IVA a la actividad externa, 8,7 por aranceles al comercio exterior y 1,7 por la estampilla nacional.

Un tercer período, entre 2005 y 2014, basado sobre el auge primario halado por las exportaciones primarias y el alza del precio del petróleo que estimulan un principio de “enfermedad holandesa”: fortalecimiento del peso, reducción de las exportaciones no extractivas y aumento de las importaciones. Este momento es caracterizado por un aumento de los impuestos directos que conforman el 46% del recaudo total: 43,3 puntos de impuesto sobre la renta (40,8 por empresas y 2,5 por personas) y 3,5 puntos de impuesto al patrimonio de personas y empresas.

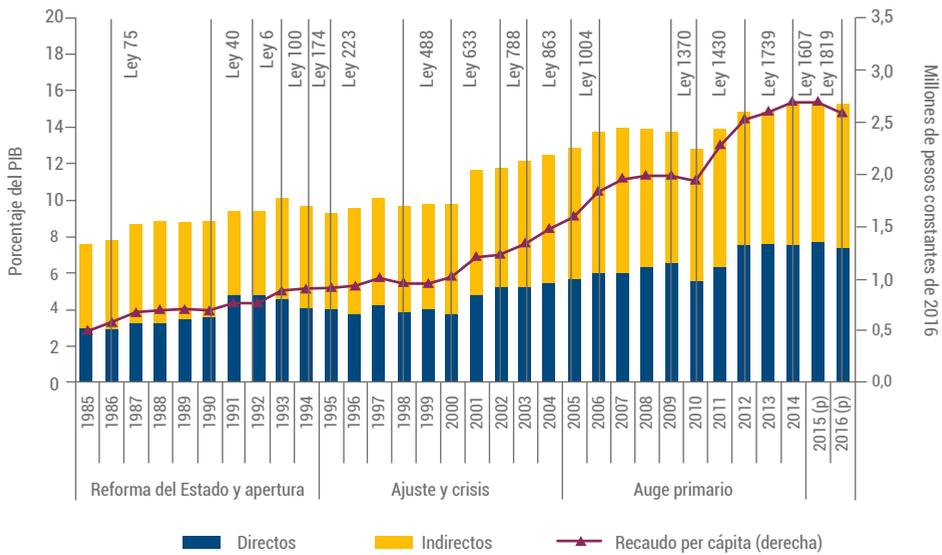
Desde 1984 a 2014 el recaudo prácticamente se ha cuadruplicado, pasando desde el 8,9% del PIB en primer momento al 10,7% del segundo período, hasta el 14,1% del tercer lapso temporal (véase Gráfico 6). Sin embargo, tomando en consideración la muestra del Gráfico 1 referente al año 2013, el nivel de recaudo colombiano queda muy por debajo del nivel promedio latinoamericano, 21% del PIB, y de la media de los países OCDE, 32,1% (CEPAL y OXFAM, 2016). A éste se le suma el alto nivel de evasión fiscal, fenómeno común a toda la región. En Colombia la brecha tributaria³ del impuesto sobre la renta a empresas es alto pero entre los más bajos de la región, con un 35,4% en el período comprendido entre 2000 y 2005 (Pecho, Peláez y Sánchez, 2012). La DIAN, con los autores Ávila y Cruz (2015), sostiene que Colombia es el

3

Brecha tributaria es uno de los métodos más utilizados para la estimación de la evasión fiscal. Generalmente este dato viene ofrecido por la sumatoria de la estimación de la elusión y la evasión entre el recaudo potencial (Concha, Ramírez y Acosta, 2017).

país con la menor brecha tributaria de Latinoamérica si se considera solo la evasión del impuesto a la renta sobre personas jurídicas que, entre 2000 y 2010, fue de 34,5% respecto al 56,8% correspondiente al promedio de la región.

Gráfico 6. Evolución del recaudo de impuestos directos e indirectos (en porcentaje del PIB y pesos constantes per cápita de 2016)



(p): proyecciones.

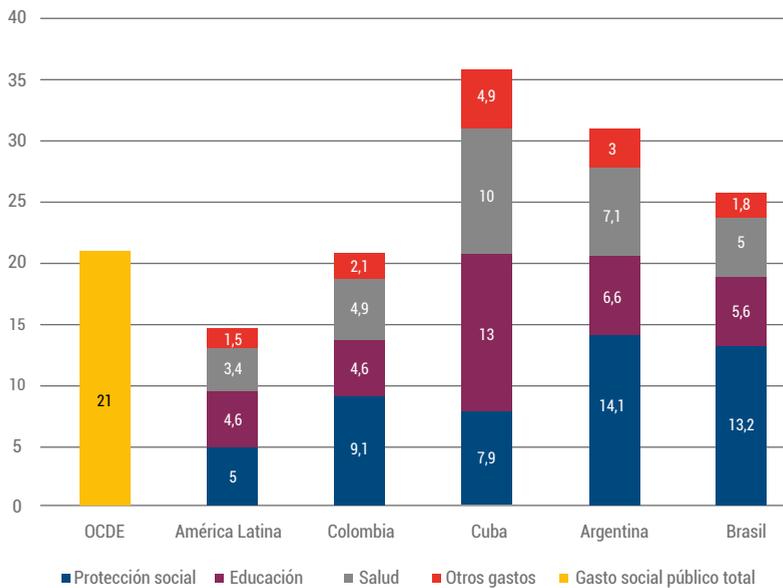
Fuente: Concha Llorente, Ramírez Jaramillo y Acosta (2017, p. 8), con base en DIAN, DANE y Banco de la República.

La perspectiva cambia si se toma en consideración la evasión sobre el impuesto a la renta para personas físicas. Las investigaciones más recientes ubican a Colombia, en este sentido, como uno de los países con la más alta brecha de la región con 67,4%, respecto al promedio latinoamericano de los 50 puntos en el año 2005 (Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá, 2010; Concha, Ramírez y Acosta, 2017). Sobre la brecha tributaria en IVA, Colombia se ubica esencialmente en línea con el promedio de sus vecinos regionales, entre el 23 y 24% para el año 2012.

Sobre el gasto social público, Colombia desde su primera etapa de reforma del Estado y apertura económica ha vivido una considerable

expansión, pasando del 9,9% del PIB en 1990 hasta 20,7% en 2015. Ese año, además de ser el último período de medición efectuado por la CEPAL (2018), resulta ser el momento cuando más se registró la ampliación del gasto público social, incluso por encima del promedio regional (14,5% del PIB) y prácticamente en línea con la media de los países OCDE (21% del PIB). Entre las principales voces de costos, se destaca la protección social, que arroja el 9,1% del PIB, el sector salud con 4,9%, la educación con 4,6% y otros servicios con 2,1%. A pesar del aumento del gasto social de las últimas dos décadas, el contexto colombiano queda muy lejos de algunas realidades de la región con el más alto nivel de gasto social público, como Cuba, Argentina y Brasil respectivamente con el 35,8%⁴, el 30,8% y el 25,6% (véase Gráfico 7).

Gráfico7. OCDE, América Latina, Colombia, Cuba, Argentina y Brasil: gasto social público en composición del PIB, 2005



Para Cuba, los últimos datos disponibles fueron de 2011.

Fuente: elaboración propia a partir de CEPAL (2018).

En cierta manera, la ampliación del gasto social público colombiano se ajusta a la tesis ofrecida por Junko Kato (2003), según la cual la fiscalidad regresiva es la más políticamente sostenible para la consoli-

4 Para Cuba, los últimos datos disponibles correspondieron al año 2011.

dación del Estado de bienestar. De hecho, Colombia entre 2010 y 2012 mantuvo una estructura tributaria conformada principalmente por impuestos indirectos, 7,2% del PIB, y con el 6,3% del PIB de impuestos directos. En ambos casos por debajo del promedio regional, respectivamente, para el mismo período, de 9 y 7 puntos porcentuales del PIB (Concha, Ramírez y Acosta, 2017).

Finalmente, vale la pena destacar que la ampliación del gasto público social colombiano, ocurrido a partir de la reforma constitucional de 1991, no ha sido suficiente para reducir la gran desigualdad que afecta al país. Colombia sigue siendo uno de los países más desiguales del mundo y de Latinoamérica. En 2011 su coeficiente Gini para la distribución primaria del ingreso era de 0,53, el más alto de la región (CEPAL, 2015). La desigualdad se reduce menos que en otros países cuando se considera la redistribución según el ingreso disponible (pensiones, transferencias, impuestos directos, etcétera), pero la progresividad de la política fiscal da resultados notoriamente mejores cuando se incluye el gasto público en salud y educación, que llevan el coeficiente reajustado a 0,45. A pesar de eso, Colombia, en cualquier caso, se mantiene en el nivel de mayor desigualdad de la región con un efecto redistributivo por detrás de Brasil, Argentina, Chile y México (Concha, Ramírez y Acosta, 2017).

Un estudio hecho por Alvaredo y Londoño (2014), con base en datos DIAN, muestra que el 1% de los mayores contribuyentes tributarios de la renta se queda con una quinta parte de la riqueza producida en Colombia. De hecho, el destacado economista Salomón Kalmanovitz (20 de abril de 2014) recuerda que en este país:

A pesar de que la tasa marginal del impuesto a la renta de 33% es alta en comparación con otros países, lo que se paga efectivamente está viciado por unas exenciones muy generosas que terminan con tasas de sólo 7% del ingreso de los más ricos. Esto es menos de la mitad de la proporción que paga la clase media asalariada mediante retención en la fuente.

El efecto redistributivo, además, permanece limitado porque los impuestos directos recaen principalmente sobre las empresas, mientras la carga tributaria directa sobre la renta a personas físicas actualmente es insuficiente, sobre todo si se consideran el recaudo

y la redistribución que se podrían generar incluyendo, además, las propiedades del campo, aún hoy sin un censo. La desigualdad en el contexto rural es un asunto histórico de larga duración e irresuelto en el presente, al cual se le pretende meter mano a través del acuerdo de paz entre Estado y FARC-EP, pactado y refrendado en noviembre de 2016. Atañerá al nuevo gobierno heredar este desafiante testimonio y llevar adelante la tarea de transformar el país hacia un contexto efectivamente más equitativo e incluyente.

A manera de conclusión: la estratificación de la ciudadanía social, peculiaridad del modelo social latinoamericano

Según lo que se pudo analizar anteriormente, la brutal brecha socioeconómica, en la cual América Latina se encuentra actualmente, se debe a una debilidad institucional pública de larga duración que con dificultad logra consolidarse, a pesar de los esfuerzos ciudadanos de las últimas tres décadas. En este contexto de mayor participación de las categorías sociales, históricamente excluidas por el Estado, se pudieron reformar o refundar ciertas cartas constitucionales, incluyendo fuertes componentes de amparo a los derechos sociales. Sin embargo, con la excepción de pocos casos (Brasil, Argentina y Cuba), el recaudo a través del cual se pretendió financiar un posible modelo social latinoamericano ha sido extremadamente insuficiente e inequitativo con respecto a los países de más larga trayectoria en ámbito de *welfare state*. Esta dinámica ha conllevado al incumplimiento o a la escasa calidad de los servicios sociales constitucionalmente garantizados, lo que ha provocado una estratificación de la ciudadanía social en donde el Estado de bienestar, por su mediocridad, es utilizado principalmente por los sectores más pobres de la sociedad, pero financiados por las clases altas y medias. De esta manera, los servicios sociales públicos son percibidos no como unos derechos universales, independientemente de la condición socioeconómica del ciudadano, sino más bien como una limosna que algunos sectores de la sociedad dan hacia otros.

Este fenómeno se hace evidentemente marcado en el caso de estudio colombiano, en el cual, a pesar del significativo aumento tanto del recaudo total como del gasto público social, el Estado de bienestar tiene un enfoque diferencial acorde con la repartición socioeconómica de la sociedad que, explícitamente, viene repartida según “estratos” en donde, como por ejemplo en la salud y la educación, los sectores más pobres de la sociedad son subsidiados por el aporte tributario de la clase media y alta. Estos últimos muy difícilmente se benefician de los servicios educativos y sanitarios gubernamentales a causa de la deficiencia cualitativa que suelen tener⁵.

En conclusión, hasta que América Latina no logre moverse hacia una universalización de los servicios de *welfare* público a través de una ampliación equitativa del recaudo, no habrá significativos y estables avances en términos de desigualdad ni en la construcción de un anhelado modelo social latinoamericano.

5 Sin embargo, vale la pena destacar que, según el ranking U-Sapiens, para el primer semestre de 2018, seis de las primeras diez universidades de Colombia, en ámbito de investigación, fueron públicas (Sapiens Research Group, 2018).

Referencias

- Alvaredo, F. y Londoño Vélez, J. (2014). Altos ingresos e impuesto de renta en Colombia, 1993-2010. *Revista de Economía Institucional*, (16)31, 157-194.
- Amarante, V., Galván, M. y Mancero, X. (Abril de 2016). Desigualdad en América Latina: una medición global. *Revista CEPAL*, 118, 27-47. Recuperado desde: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40024-desigualdad-america-latina-medicion-global>.
- Ávila, J. y Cruz, Á. (2015). *Colombia: estimación de la evasión del impuesto de renta de personas jurídicas 2007-2012*. Bogotá: DIAN, Subdirección de Gestión de Análisis Operacional.
- Bobbio, N. (1995). *Eguaglianza e libertà* (vol. 40). Torino: Einaudi.
- Bobbio, N. y Polito, P. (2010). *Elementi di politica: antologia*. Torino: Einaudi.
- Buonomo Zabaleta, M. y Yanes Rizo, P. (2013). *Crecimiento económico y cohesión social en América Latina y el Caribe* (LC/L.3713). México D.F.: CEPAL, Naciones Unidas.
- Burgos Bolaños, S. y Padauí, B. (2016). *Cartagena de Indias en el sistema mundial: lectura crítica de las geografías postmodernas en una ciudad periférica*. Cartagena: Editorial Universitaria. Universidad de Cartagena.
- Bushnell, D. (2011). *Colombia, una nación a pesar de sí misma. Nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy*. Bogotá: Planeta.
- CEPAL. (2013). *Panorama social de América Latina 2012* (LC/G.2557-P). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2015). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2015*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- CEPAL. (2018). *Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe*. Recuperado el 23 de mayo de 2018, desde: <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/indicador/gasto-social>.
- CEPAL y OXFAM. (2016). *Tributación para un crecimiento inclusivo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Coello Cremades, R. y Fernández Cervantes, S. (2013). *Política fiscal y equidad de género en Bolivia: Análisis y propuesta para la construcción del pacto fiscal hacia el Vivir Bien*. La Paz: ONU Mujeres.
- Colomer, M. y Alcántara, M. (2015). Desigualdad, pobreza, fiscalidad. *Política Exterior*, (29)166, 110-119.
- Concha Llorente, T., Ramírez Jaramillo, J. C. y Acosta, O. L. (2017). *Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas y CEPAL.
- Corte Constitucional *et al.* (2016). *Constitución Política de Colombia. Actualizada con los actos legislativos de 2016*. Recuperado el 30 de mayo de 2018, desde: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Gargarella, R. (2016). Doscientos años de constitucionalismo americano: los Estados Unidos y América Latina frente a frente. En D. Bonilla Maldonado (ed.), *El constitucionalismo en el continente americano* (pp. 157-194). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Gómez Sabaini, J. C., Jiménez, J. P. y Podestá, A. (comps.) (2010). *Tributación, evasión y equidad en América Latina* (LC/W.309). Documentos de Proyecto. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Goñi, E., López, J. H. y Servén, L. (2011). Fiscal redistribution and income inequality in Latin America. *World Development*, (39)9, 1558-1569.

ICEFI. (2015). *Position regarding the Plan of the Alliance for Prosperity in the Northern Triangle*. Guatemala: ICEFI.

Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC. (2018). *Colombia: Country information*. Recuperado el 30 de mayo de 2018, desde: <http://www.internal-displacement.org/countries/colombia>.

Kalmanovitz, S. (20 de abril de 2014). La inequidad de Colombia. *El Espectador*.

Kato, J. (2003). *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mahon, J. E. (2004). Causes of Tax Reform in Latin America. *Latin America Research Review*, 39, 1-29.

Mahon, J. E., Bergman, M. y Arnson, C. (eds.) (2015). *Progressive Tax Reform and Equality in Latin America*. Washington: Wilson Center.

Norwegian Refugee Council, NRC. (2018). *NRC in Colombia*. Recuperado el 30 de mayo de 2018, desde: <https://www.nrc.no/countries/south-america/colombia/>.

Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico, OCDE. (2015). *Estudios económicos de la OCDE Colombia. Visión general*. Bogotá: OCDE.

Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico, OCDE. (2018). *Social spending (indicator)*. Recuperado el 23 de mayo de 2018, desde: <https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm#indicator-chart>.

Pecho, M., Peláez, F. y Sánchez, J. (2012). *Estimación del incumplimiento tributario en América Latina: 2000-2010*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Dirección de Estudios e investigaciones Tributarias. Documento de trabajo 3.

Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez Salazar, Ó. (2001). La difícil consolidación de un Estado de bienestar. En C. Corredor Martínez *et al.*, *Desarrollo económico y social en Colombia: siglo XX* (pp. 203-230). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Sapiens Research Group. (2018). *Ranking U-Sapiens 2018-1*. Recuperado el 30 de mayo de 2018, desde: <http://www.srg.com.co/usapiens.php>.

Timmons, J. F. (2005). The fiscal contract: States, taxes, and public services. *World Politics*, (57)4, 530-567.

Zanatta, L. (2012). *Historia de América Latina: de la Colonia al siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Educación y desigualdades sociales en América Latina: los límites de las reformas educativas del inicio del siglo XXI

Stefan Peters

Introducción

La crisis ha vuelto a América Latina. Después de una década de un relativo bienestar económico que iba acompañado con mejoras sociales sustanciales y cambios políticos importantes, la región se enfrenta nuevamente con un panorama de estancamiento y crisis. Aunque existan importantes diferencias entre los países,¹ en términos generales el crecimiento económico se ha frenado desde aproximadamente 2013 y en los años 2015 y 2016 la región cayó en recesión. Si bien en 2017 hubo una recuperación modesta de las economías latinoamericanas y en 2018 seguían con un crecimiento modesto, ya no queda duda de

¹ Los valores promedio regionales ocultan diferencias significativas entre los países, que revelan que Brasil y en particular Venezuela, pero también Argentina, Ecuador, Surinam, así como Trinidad y Tobago, están entre los países más afectados por la crisis.

que la reciente época de las vacas gordas ha llegado a su fin (CEPAL, 2018a; OCDE *et al.*, 2018).

Pero la economía no es todo: también cada vez más se evidencia que las mejoras sociales del inicio del siglo XXI no pudieron romper con los problemas estructurales de pobreza y desigualdades de la región. Más bien se trataba de mejoras indudablemente importantes, pero hasta cierto punto, coyunturales. Cuando empezó el desacele-ramiento de la coyuntura económica, algunos de los indicadores sociales claves también comenzaron a mostrar nuevamente tendencias hacia un empeoramiento social. En esta misma línea, la Oficina Latinoamericana del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo pronosticó ya en 2016 que en los próximos años 25 a 30 millones de latinoamericanos corren el riesgo de caer nuevamente bajo la línea de pobreza (PNUD, 2016, p. 37).

Frente a este contexto cabe reflexionar sobre el alcance, la profundidad y la sostenibilidad de los cambios introducidos durante el inicio del siglo XXI en América Latina. Dicho de otro modo: ¿la reducción de la pobreza, y sobre todo de las desigualdades sociales, está para quedarse? El reto central consiste en analizar hasta qué punto se logró un cambio estructural que sobreviviera también a las contracorrientes económicas y sociales. Para hacer este estudio, no cabe duda de que para el contexto latinoamericano el análisis del combate a las desigualdades sociales sea de particular relevancia.

Cabe destacar tres razones por este enfoque: i) los niveles de desigualdades extremas e históricamente persistentes siguen colocando a América Latina –junto con la África subsahariana– en el lugar de la región con las tasas de desigualdad más elevadas del mundo (Amarante y Colacce, 2018); ii) la reducción de las desigualdades sociales era una de las banderas políticas de los gobiernos progresistas que marcaron el panorama político en buena parte de la región durante el último boom (Amarante y Colacce, 2018); y iii) hay cada vez más conciencia de que las desigualdades extremas que sufren las sociedades latinoamericanas no solamente representan un problema de justicia social, sino que, desde la perspectiva económica, también constituyen una condición necesaria para promover el cambio estructural de la economía, el aumento de la productividad y, por ende, del crecimiento económico (Cingano, 2014; Dabla-Morris, 2015; CEPAL, 2018b).

Desde esta perspectiva, el hecho de que las desigualdades sociales bajaron levemente entre 2002 y 2014 en la región representa buenas noticias para el desarrollo de la región (Amarante y Colacce, 2018; CEPAL, 2018b, p. 42). La reducción de las desigualdades del ingreso ha sido posible, por un lado, gracias al fuerte aumento del gasto público social tanto en términos relativos (como porcentaje del PIB) como en términos absolutos.² La ampliación de los recursos disponibles y el fortalecimiento de los Estados latinoamericanos hicieron posible financiar una serie de reformas políticas de gran variedad que contribuyeron a la reducción de la pobreza, la indigencia y las desigualdades sociales en los ingresos de acuerdo con el índice de Gini, así como en el acceso a los servicios sociales (educación, salud). Por otro lado, el papel de las políticas laborales fue clave para reducir las desigualdades del ingreso en la región. Los gobiernos aprovecharon el *boom* económico para aumentar fuertemente los salarios mínimos y para introducir reformas en búsqueda de la formalización del trabajo informal (Burchardt y Groisman 2014; Cornia, 2015; Amarante y Colacce, 2018).

No obstante, en el escenario del fin del *boom* estas reformas han perdido su fuerza para reducir las desigualdades. Además, hoy son cada vez más numerosas las voces escépticas en torno al real alcance de la reducción de las desigualdades sociales. Por un lado, señalan que las mejoras eran en primer lugar una consecuencia de factores coyunturales de una bonanza económica gracias al *boom* de los precios para los recursos naturales en el mercado global. Por otro lado, destacan que los resultados aparecen menos exitosos cuando se analizan otros indicadores para medir las desigualdades y que las mejoras no se reflejan en una reducción de las desigualdades del patrimonio o en una mayor justicia socioambiental (Palma, 2014; Pérez Sáinz, 2014; Salama, 2015; Peters, 2019).

Estas evaluaciones escépticas en torno a los logros sociales de los últimos años, además, se apoyan en algunas limitaciones de los programas sociales, así como en diferentes vacíos que se registran en las

2 Cabe señalar que el aumento del gasto social no necesariamente implica una mayor redistribución de la riqueza en beneficio de los estratos sociales bajos. Si bien es cierto que éste puede entenderse como una precondition para la inclusión social y el combate de la pobreza, de la indigencia y de las desigualdades sociales, cabe recordar que históricamente los regímenes de bienestar en muchos de los países latinoamericanos no se destacaron por la falta de recursos, sino más bien por su escasa progresividad como consecuencia de su carácter exclusivo. Es decir, las políticas sociales muchas veces no disminuían sino más bien fortalecían o, en algunos casos, incluso aumentaban las desigualdades sociales existentes (Weinmann, 2014).

agendas de reforma. A pesar de la retórica de los gobiernos izquierdistas, llama la atención la moderación de muchas de sus políticas redistributivas (como los programas de transferencia condicionada) y la relativa ausencia de políticas capaces de romper con las históricas desigualdades de la riqueza (por ejemplo, una reforma tributaria) o de la distribución de la tierra (Cáceres, 2015; Lavinás, 2015; North y Grinspun, 2016; CEPAL, 2018b; Peters, 2019).

Dicho de otro modo: las mejoras en términos de desigualdades sociales están en disputa. Mientras que gran parte de los estudios se centra en los datos cuantitativos sobre la distribución del ingreso, del patrimonio y/o de la tierra, proponemos hacer un estudio más cualitativo sobre el alcance de la reducción de las desigualdades sociales en un campo político que está visto como la panacea para mejorar las condiciones sociales a mediano y largo plazo: la educación. La fórmula 'más educación igual más justicia social' es compartida por académicos, analistas políticos, organizaciones internacionales y políticos de todos los espectros ideológicos. El argumento detrás de este amplio consenso consiste en la idea de que inversiones en educación conlleven al desarrollo económico, social y político.

Este optimismo educativo no es de ninguna manera nuevo. Más bien ha sido desde hace décadas una constante en los debates sobre el desarrollo social y las políticas públicas. El énfasis político en la educación ha tenido resultados nada despreciables. Gracias a diversas expansiones educativas, hoy en día los adultos jóvenes gozan en (casi) todo el mundo de un nivel de educación significativamente más elevado que el de sus padres y abuelos. Esta mejora también se hace presente en América Latina (Barro y Lee, 2010). Además, desde inicios del siglo XXI se puede observar un nuevo ciclo de políticas educativas que incluye una fuerte expansión de la cobertura de los sistemas educativos latinoamericanos (Lustig *et al.*, 2013; Székely y Sámano-Robles, 2014; Cornia, 2015).

No obstante, y a pesar de las mejoras del acceso a la educación, en base de un modelo de análisis multidimensional para abordar la interrelación entre la educación y las desigualdades sociales, el presente artículo argumenta que las reformas educativas no han logrado romper con los privilegios históricos de las clases medias y altas en la educación, sino más bien han contribuido a una reconfiguración de

las desigualdades educativas. Este argumento general se explicitará basado en un análisis empírico de los logros y las limitaciones de las reformas de las políticas sociales introducidas durante el último ciclo de *boom* económico por los gobiernos progresistas en América Latina.

Educación y desigualdades sociales: más allá del acceso

A lo largo del siglo pasado, la expansión de la educación en América Latina ha dejado una imagen paradójica. Por un lado, el siglo XX fue caracterizado con cierta razón como el “siglo de la educación” (Torres, 2008, p. 209). La expansión educativa ha permitido la reducción del analfabetismo y el aumento de las tasas de escolarización, y ha sido acompañada por una paulatina disminución de la desigualdad educativa de género. Esta tendencia general se mantiene actualmente e incluso se profundiza en su intensidad: el acceso a la educación pre-escolar se está expandiendo rápidamente, la educación primaria se aproxima sucesivamente a su universalización, y también en el ámbito de la educación secundaria y universitaria, las tasas de escolarización han aumentado considerablemente en los últimos años.³ El éxito de la expansión educativa también ha alcanzado en las últimas décadas a niños y jóvenes de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Partiendo de niveles muy elevados, últimamente se han reducido las desigualdades en el tiempo promedio de escolaridad (López, 2012; Cruces, García Domenech y Gasparini, 2014).

Por otro lado, un análisis detallado de la situación educativa en América Latina arroja, sin embargo, incertidumbres sobre las evaluaciones positivas de la situación educativa. Las promesas de desarrollo de la expansión claramente no han sido alcanzadas. Aunque el optimismo sigue, los datos empíricos no respaldan la fórmula mágica ‘más educación igual más justicia social’. A pesar de la expansión educativa, la pobreza y las desigualdades sociales, así como el débil desempeño económico y la vulnerabilidad frente a las crisis, continúan siendo características distintivas de las sociedades latinoamericanas.

³ López (2012) ha destacado, sin embargo, la desaceleración en la tasa de expansión educativa y concluye, por lo tanto, que la universalización de la educación secundaria no podrá ser alcanzada en un futuro próximo.

En buena medida, esto, sin duda, es consecuencia de las propias carencias de la expansión educativa. Hoy los niños y jóvenes escolares gozan de mejores oportunidades educativas que sus antepasados, pero comparando la evolución de América Latina con la de otras regiones, podrían disfrutar de mucha más educación. De hecho, los datos interregionales comparados –por ejemplo, con el este de Asia– de la expansión en el acceso a la educación en América Latina son poco alentadores. Si bien es cierto que se logró universalizar el acceso a la educación primaria en gran parte de la región, este no es el caso con respecto al cumplimiento de este nivel educativo. Como consecuencia, los niveles de la escolaridad obligatoria definida por las leyes de educación, en la práctica, no se cumplen universalmente (d’Alessandre, Sánchez y Hernández, 2016) y tampoco pudieron reducirse con eficacia las desigualdades educativas. El origen social, la adscripción étnica, el lugar de residencia (tanto las disparidades urbano-rurales, como la segregación socioespacial intraurbana), la edad y el estado de salud, siguen siendo poderosos determinantes de las desigualdades de acceso a la educación. El período en el que se cristalizan estas desigualdades, sin embargo, se está desplazando progresivamente de la transición entre la educación primaria y la secundaria hacia los últimos años de la educación secundaria. Esto es, se está desplazando la función de filtro social de los sistemas educativos, aunque el mecanismo en sí mismo se mantiene mayormente inalterado (CEPAL, 2007, pp. 196 y ss.; Peters, 2012, p. 104).

A pesar de estas limitaciones, cabe señalar que se redujeron las desigualdades cuantitativas en el acceso a la educación en Latinoamérica, al tiempo que se elevó el nivel de educación formal de los jóvenes. No obstante, y contrariamente al eje de discusión del enfoque cuantitativo respecto de la desigualdad, aquí se argumentará la tesis de que estas tendencias no deben ser confundidas con una reducción general de las desigualdades educativas. La práctica dominante en la investigación internacional de educación y desarrollo de poner el foco en las tasas de escolarización representa más bien una perspectiva analítica reduccionista. Para lograr una comprensión más compleja de las desigualdades educativas, éstas deben ser entendidas en sus diferentes facetas e integradas en un modelo de análisis multidimensional.

Ir más allá del acceso a la educación no es bajo ningún concepto un planteamiento nuevo. Sin embargo, y a pesar de que hace más de

tres décadas se enfatiza reiteradamente el factor de la calidad educativa (Behrmann y Birdsall, 1983; UNESCO, 2005; Pritchett, 2013), esta demanda es aplicada muy raramente de manera consecuente en la investigación empírica sobre educación o en las prácticas de políticas educativas y sociales (Stampini y Tornarolli, 2012). En este sentido, se pueden destacar particularmente dos motivos. En primer lugar, existe un contraste muy grande entre el énfasis depositado en el concepto de calidad y la imprecisión del término. Detrás de esta vaguedad conceptual se ocultan diferentes interpretaciones sobre el contenido de la 'calidad educativa', a lo que se asocian las valoraciones normativas divergentes acerca de la función social de la educación (Bondarenko Piemenskaya, 2007, pp. 616 y ss.; Richter, 2010, pp. 19 y ss.; Peters, 2015, pp. 144 y ss.).⁴

Como consecuencia de la falta de un acuerdo general sobre el concepto de la calidad educativa tampoco hay una operacionalización ampliamente aceptada del término, lo que trae consigo problemas del levantamiento y de la recolección de datos empíricos. Por lo tanto, a la fecha no disponemos de fuentes de datos confiables para llevar a cabo un análisis comparativo de la calidad educativa en las sociedades del Sur global. A falta de otros datos comparables, frecuentemente se utilizan las tasas de repetición y de deserción escolar para medir la calidad educativa (Frankema, 2009, pp. 101 y ss.). La utilización de estas cifras cuenta con la ventaja de que están ampliamente disponibles, pero tienen un valor limitado para abordar la calidad educativa. La deserción escolar se ve influida por una serie de variables intervinientes, mientras las tasas de repetición son susceptibles de cambios por motivos políticos y reflejan diferencias de los respectivos desfases culturales. Esta situación tampoco se mejora sustancialmente con la creciente introducción de indicadores basados en exámenes estandarizados de rendimiento de los estudiantes.

No obstante, en las últimas dos décadas parece haber un cierto cambio al respecto. Los ministerios de Educación en América Latina introdujeron una serie de políticas para fortalecer la evaluación de la calidad de los sistemas educativos. En este contexto, también en la región ha aumentado la importancia de los exámenes internacionales comparativos

4

La dependencia de la definición de calidad educativa respecto del contexto hace que definiciones universales no sean aconsejables.

y normalizados de rendimiento académico (Miranda, 2013). Sin embargo, estos no han proporcionado hasta el momento datos comparables para los sistemas educativos de América Latina y son a su vez criticados por sus definiciones de calidad unilateral. Especialmente el estudio PISA de la OCDE ha recibido creciente atención:

Sus resultados son esperados como el sorteo de los grupos que disputarán el Mundial de Fútbol por parte de la FIFA. El anuncio de la clasificación de desempeño genera, en los países participantes y en los que no lo son, grandes debates públicos, un aquelarre de análisis y un interminable repertorio de explicaciones estrafalarias por parte de los ministros de educación de los países mal clasificados en el *ranking* final del curso. (Gentili, 2014, p. 64)

Por lo tanto, no es de sorprender que cada vez más países latinoamericanos participen en este estudio internacional.⁵ Sin embargo y aparte del problema de la falta de datos para hacer comparaciones regionales al nivel latinoamericano, las pruebas PISA tienen una perspectiva sesgada sobre lo que es la calidad educativa (Kamens, 2013; Gentili, 2014; Carabaña, 2015) y, además, tienden a subestimar las desigualdades de la calidad educativa. Esto último se explica, en primer lugar, por el diseño del estudio que evalúa el rendimiento de los estudiantes de 15 años de edad. Como consecuencia de la deserción escolar, en América Latina y otras regiones del mundo, una parte significativa de la población estudiantil –que posiblemente tenga menores rendimientos– ya no se encuentra a esta edad dentro del sistema escolar y, por lo tanto, no aparece en los resultados del estudio. En segundo lugar, existe una presión sobre los profesores e instituciones educativas de mostrar buenos resultados en las pruebas, que tiene como consecuencia que muchos docentes tienden a ajustar sus clases a los contenidos de PISA y también sugestionan a estudiantes con menor rendimiento de no aparecer el día de las pruebas.

En resumen, debido a la inexistencia de datos y/o la falta de fuentes de datos confiables se puede afirmar que la investigación cuantitativa comparativa sobre educación, en especial en sociedades del Sur global, solamente puede brindar resultados limitados respecto

5 En las últimas pruebas PISA de 2015 participaban nueve países de América Latina y el Caribe: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay. Además, participaba también la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para un resumen de los resultados, véase OECD (2016a).

de la situación educativa en cada país. Por el contrario, el foco en la evaluación de datos comparables y de (relativamente) fácil acceso fuerza un reduccionismo en la operacionalización del éxito educativo. Esto tiene como consecuencia que muchos estudios comparados den una imagen distorsionada de la situación general de la educación y, particularmente, que ignoren aspectos fundamentales de las desigualdades educativas.

Dado el limitado poder informativo de los estudios basados en datos de asistencia escolar pero también de los exámenes estandarizados de rendimiento escolar para analizar la relación entre la educación y las desigualdades sociales, en el presente artículo se utilizará un modelo de análisis alternativo mediante las categorías de acceso a la educación, calidad educativa y fragmentación jerárquica del sistema educativo (Peters, 2013). La categoría acceso a la educación apunta a las desigualdades en la asistencia escolar e incluye tanto las tasas de matriculación en los distintos niveles educativos, años de escolaridad completados y títulos educativos, como la regularidad en la asistencia escolar.

Con la calidad educativa se aborda el hecho de que la asistencia escolar por sí sola no garantiza el éxito en el aprendizaje. Para el análisis de las desigualdades educativas a nivel nacional son menos relevantes las características generales de la calidad del sistema de enseñanza, que la consideración de diversas calidades dentro de un mismo sistema educativo. En este sentido, tanto los factores del contexto social (educabilidad, provisión de capital cultural a los estudiantes, factores contextuales de la cotidianidad escolar), como los factores de los propios sistemas educativos (equipamiento escolar, tiempo de enseñanza, formación y motivación de los docentes) son relevantes. El hecho de que los niños y jóvenes de los sectores más desfavorecidos de la sociedad suelen acudir a clases en escuelas con una calidad educativa inferior, induce la reproducción de las desigualdades sociales dentro de los sistemas educativos.

Finalmente, la categoría de fragmentación jerárquica de los sistemas educativos muestra las desigualdades de la valoración social entre diferentes títulos educativos formalmente equivalentes. Hasta el momento, en el debate sobre la educación, esta categoría es prácticamente ignorada como un factor independiente relevante de la desigualdad o –en

el mejor de los casos– es considerada una consecuencia directa de diferentes calidades educativas (Duru-Bellat, 2004, p. 62). Sin embargo, varios estudios recientes indican que las diferencias de calidad entre distintas opciones educativas pueden explicar sólo en parte la valoración desigual que reciben dichos títulos. Influyen aún más factores como el contenido de los planes de estudio, la mediación pedagógica o las estrategias didácticas, la proveniencia del patrocinio escolar, la ubicación del establecimiento escolar, así como, sobre todo, la composición social del alumnado, todos ellos factores que afectan la percepción de calidad de la educación de diferentes maneras, sin estar necesariamente relacionados con la calidad educativa en sí (Duru-Bellat, 2004, p. 64; de Saint-Martin, 2007, p. 7; Peters, 2013, p. 330; Tiramonti, 2016, p. 167). Lo anterior tiene como consecuencia el hecho de que no solo la posesión de un título educativo o la adquisición de calificaciones pertinentes, sino también el reconocimiento social de los títulos educativos, son igualmente relevantes en lo que respecta a la desigualdad. Contrariamente a la visión oficial que coloca en el mismo nivel a distintas opciones educativas, la categoría de fragmentación jerárquica permite abordar las diferencias fácticas de su valoración.

Gráfico 1. Marco de análisis educación y desigualdades sociales



Fuente: elaboración propia.

El modelo analítico propuesto permite complementar la investigación cuantitativa y corregirla de ser necesario. Proporciona evidencia acerca de por qué la expansión del acceso a la educación por sí sola no resulta suficiente para reducir de manera efectiva las desigualdades educativas y contribuir a la disminución de las desigualdades sociales. Un análisis en profundidad de las desigualdades educativas requiere tener en cuenta la interrelación entre las tres categorías antes mencionadas. A pesar de que cambios aislados en las categorías –tomadas individualmente– puedan brindar una mejora en la situación educativa, no se puede esperar como resultado de los mismos una reducción sustancial de los privilegios educativos tradicionales. Además de la posesión de un certificado de educación (acceso a la educación) y las habilidades adquiridas en la escuela (calidad de la educación), el respectivo reconocimiento social del título educativo como prueba de competencia y socialización (fragmentación jerárquica) también es importante para el estudio de la relación entre la educación y las desigualdades sociales. A continuación, a partir de las categorías de desigualdad educativa antes presentadas, se analizará el motivo por el cual la reducción de las desigualdades a través de la expansión educativa en América Latina no debe ser precipitadamente equiparada con la desarticulación de las desigualdades educativas tradicionales.

La dinámica de la desigualdad educativa en América Latina

América Latina puede ser considerada un caso típico para la teoría de la reproducción de la sociología de la educación (Bourdieu y Passeron, 1977). Las desigualdades sociales se transforman dentro de las escuelas en desigualdades educativas y se convierten, por lo tanto, en la base de desigualdades sociales. En otras palabras, la estructura característica de las desigualdades sociales extremas y persistentes en la región corresponde con desigualdades educativas evidentes, donde las desigualdades sociales y las desigualdades educativas se refuerzan mutuamente. De esta manera, la educación no promueve la movilidad social, sino más bien es un factor que explica por qué el elevador social está descompuesto (OECD, 2018).

Sin embargo, esta afirmación no niega el carácter dinámico de las desigualdades educativas. A pesar de la persistencia de altos niveles de desigualdad educativa en la región, su configuración ha cambiado en las últimas décadas. Este proceso será ilustrado a partir del modelo de análisis multidimensional antes descrito. Aunque todavía existen importantes desigualdades en cuanto al *acceso a la educación* en América Latina, desde una perspectiva histórica estas desigualdades han perdido poder explicativo respecto de las desigualdades educativas. Además, los niveles educativos relevantes para las desigualdades han cambiado. Hacia fines del siglo XX, el aumento del período promedio de escolaridad de la población junto con el cambiante mundo laboral y la creciente importancia de la ‘economía naranja’, implicó que los requisitos (educativos) en el mercado formal de trabajo también aumentaran (Gallart, 2000, p. 14; di Gropello *et al.*, 2006, p. 56).

En este contexto, ya a comienzos del siglo XXI, la CEPAL (2000, p. 103) señaló que, con el fin de minimizar la incidencia de la pobreza en la población joven, se requiere la terminación de la educación secundaria y, teniendo en cuenta que este proceso se ha acelerado en los últimos años, la apuesta debe estar por masificar el acceso a la educación terciaria. Sin embargo, precisamente en el área de la educación secundaria y sobre todo terciaria, las desigualdades en el acceso a la educación siguen siendo muy altas. En la educación secundaria se concentran altas tasas de repetición, relativas al contexto social, mientras que en algunos países centroamericanos ser pobre significa también la exclusión del acceso a la educación superior (Tabla 1). Dicho de otra manera: la expansión educativa ha logrado mayores tasas de matriculación, lo cual no ha significado un progreso en el aprendizaje, ni la terminación con éxito de cada nivel educativo (Frankema, 2009, p. 109). Como consecuencia, la expansión educativa tampoco ha sido capaz de contribuir a la resolución de los problemas estructurales de la región. Un informe del Banco Mundial (World Bank, 2012, p. 42) indica que el aumento de los niveles de calificación formal de la fuerza de trabajo no ha sido acompañado por la creación de oportunidades de empleo adecuadas. Es decir, el aumento del nivel de instrucción no se traduce en mejores posibilidades de vida.⁶

6 Además, en los últimos años, se ha suscitado en América Latina un intenso –e incluso a veces enardecido– debate acerca de los NINI. Los aproximadamente 20 millones NINI de América Latina están excluidos de las instituciones tradicionales de integración social –la escuela y el mercado laboral– y se encuentran en una situación de mayor

Tabla 1. Tasa de asistencia a la educación terciaria por nivel de ingreso del hogar, alrededor de 2015

	Población total	Quintil del ingreso más bajo	Quintil del ingreso más alto	Brecha entre el quintil más alto y el quintil más bajo
Argentina	39,3	31,3	52,5	21,2
Bolivia	43,1	25,0	52,2	27,0
Brasil	24,5	13,5	46,3	32,8
Chile	43,5	34,3	63,0	28,7
Colombia	26,0	13,6	45,3	31,7
Costa Rica	44,9	32,9	63,2	30,3
Ecuador	27,1	18,2	42,1	23,9
El Salvador	20,8	5,1	40,7	35,6
Guatemala	12,0	3,7	27,5	23,8
Honduras	20,7	5,3	39,6	34,3
México	25,9	8,6	46,2	37,6
Panamá	27,7	10,8	45,7	34,9
Paraguay	32,9	13,4	52,1	38,7
Perú	31,4	17,9	45,0	27,1
Uruguay	28,5	10,7	55,1	44,4
Venezuela	38,7	31,4	45,1	13,7
América Latina	30,3	18,0	47,2	29,2

Fuente: CEPALSTAT.

La *calidad educativa* en América Latina en su conjunto es considerada como baja (Hanushek y Woessmann, 2012; OECD, 2016a y 2016b). Los sistemas educativos de la región suelen fracasar en asegurar la provisión de las competencias básicas y, muchas veces, los contenidos y los métodos de enseñanza no logran motivar a los estudiantes. Es

vulnerabilidad social. Esto se asocia con el riesgo del surgimiento de experiencias de exclusión y estructuras paralelas, que impiden una exitosa inserción en el mercado laboral en un futuro. Entre los NINI, los jóvenes socialmente desfavorecidos y las mujeres jóvenes están sobrerrepresentados. Para contextualizar el debate, sin embargo, es conveniente reconocer la heterogeneidad de las características sociales de los NINI. Esta categoría estadística incluye tanto a madres jóvenes, como a amas de casa y a jóvenes desempleados de todas las clases sociales (Saraví, 2004; OIT, 2013, p. 73; De Hoyos, Rogers y Székely, 2016).

decir, las actualizaciones de los planes de estudio, así como las innovaciones pedagógicas y didácticas, no han tenido suficiente éxito en adaptar el sistema educativo a los vertiginosos cambios en las demandas de la sociedad ni a los requerimientos de los mercados laborales (Bassi *et al.*, 2012). Sin embargo, con respecto a las desigualdades sociales, el tema más relevante no consiste en el promedio bajo de la calidad educativa, sino más bien en las desigualdades de la calidad educativa dentro de los sistemas educativos latinoamericanos. Una mirada a los resultados de los sistemas de evaluación y exámenes de competencias nacionales e internacionales, da prueba de las importantes diferencias cualitativas existentes. Generalmente, son aquellos niños y jóvenes socioeconómicamente desfavorecidos quienes acuden a escuelas de baja calidad. De esta manera, las desigualdades en la calidad educativa coadyuvan a la reproducción de las desigualdades sociales dentro del sistema educativo (García Huidobro, 2009, p. 28; Clement, 2016; OECD, 2016a).⁷

La falta de una educación de calidad y la desigualdad en las calidades educativas, por supuesto, no son fenómenos nuevos en América Latina. Algunos de estos fenómenos pueden ser explicados por la coincidencia entre la expansión educativa y un gasto educativo estancado durante buena parte de las últimas décadas. Es decir, se priorizó la cantidad ante la calidad. Asimismo, las instituciones educativas con una alta proporción de niños y jóvenes socialmente desfavorecidos –en barrios urbanos marginales, en comunidades indígenas rurales, escuelas técnicas-profesionales en el nivel secundario– a menudo no solo están pobremente equipados con materiales de enseñanza y aprendizaje, sino que además enfrentan grandes problemas para emplear maestros calificados y con entrenamiento didáctico y pedagógico adecuado. Además, en estos centros educativos generalmente se enseña a estudiantes con menor capital cultural y se debe integrar en el día a día de la escuela la atención de una variedad de problemas sociales de origen extraescolar. En consecuencia, la vida escolar cotidiana no es comparable con la de los centros educativos a los que concurren las clases medias, ni con la cotidianeidad y el *habitus* de

7 Según los resultados del estudio PISA de 2015, los dos sistemas educativos con la mayor variación del rendimiento explicado por estatus socio-económico son la Comunidad Autónoma de Buenos Aires y el Perú (OECD 2016a: 8).

los docentes. Estos factores repercuten en la calidad educativa y producen desigualdades de calidad dentro del mismo sistema entre escuelas con diferente composición social del alumnado (Peters, 2013; Clement, 2016).

Dicha tendencia se ve agravada por el hecho de que la clase media se retira cada vez más de la educación pública y se traslada a la privada (Gutiérrez y Tanaka, 2009). Esto es en parte una consecuencia de la baja calidad educativa de muchas instituciones de enseñanza pública. De hecho, en las pruebas de rendimiento escolar, los estudiantes de escuelas privadas logran frecuentemente resultados académicos superiores al promedio. No obstante, la identificación de alta calidad educativa con educación privada se abstrae de la heterogeneidad de ambos establecimientos educativos, públicos y privados. Como resultado, muchas veces se construye una relación simplista entre las instituciones educativas y la calidad educativa. Varios estudios recientes han llegado a la conclusión de que –entre alumnos con la misma composición social– las diferencias cualitativas entre los servicios educativos públicos y los privados no son significativas y que las diferencias en el rendimiento, por lo tanto, se explican antes que nada por el contexto socioeconómico de los estudiantes (Formichella, 2011; Rodrigues de Oliveira, Belluzzo y Pazello, 2013). Por lo tanto, no es el patrocinio del establecimiento lo que determina principalmente la calidad educativa, sino sobre todo el origen social de los estudiantes.

La creciente importancia de la desigualdad en la calidad educativa para explicar la persistencia de la reproducción de las desigualdades sociales en el sistema educativo latinoamericano está estrechamente relacionada con la pronunciada, y cada vez mayor, *fragmentación jerárquica* de los sistemas educativos. Esta última es una consecuencia de la heterogeneidad de la composición social en la escuela, la reducida calidad educativa en muchos establecimientos escolares, especialmente en los públicos, la percepción de cierta educación como inferior o particularmente exclusiva, así como la distinción de diferentes grupos de población, sobre todo en los estratos sociales privilegiados. La fragmentación jerárquica está fuertemente establecida en la distinción entre las instituciones educativas públicas y privadas, así como en la migración educativa de la clase media hacia el sistema privado, acompañada de una

desvalorización de los establecimientos públicos en los niveles básicos y secundarios. De hecho, en las últimas dos décadas la fragmentación jerárquica entre el sistema público y el privado aumentó en América Latina, aunque la evidencia empírica no es homogénea para todos los países de la región (Pereyra, 2008; Peters, 2013; Arcidiácono *et al.*, 2014; López-Calva *et al.*, 2014, p. 304; Peters, 2016).

Además, debe tenerse en cuenta que los procesos de diferenciación también tienen lugar dentro del sector privado. En consecuencia, por lo menos en las grandes ciudades de la región, existen distintas ofertas para diferentes grupos sociales dentro del sector de enseñanza privada (Pacheco Medrano, 2008; Tiramonti y Ziegler, 2008). Otras dimensiones de la fragmentación jerárquica afectan la distinción entre escuelas urbanas y rurales, la segregación socioespacial intraurbana entre escuelas de diferentes distritos y, en el nivel de enseñanza secundaria, entre los liceos y las escuelas técnicas profesionales. También en cada país se pueden observar aspectos específicos de fragmentación jerárquica. Entre estos se encuentran las escuelas bilingües y multiculturales, en el caso de la población indígena, así como también determinadas innovaciones educativas, como las misiones educativas en Venezuela (Peters, 2015). Tales innovaciones educativas suelen apuntar explícitamente a mejorar la educación de las comunidades marginadas, pero, por tanto, corren el riesgo de que sus títulos educativos no reciban una estima social equivalente, sino que por el contrario tengan un efecto estigmatizador.

El aumento de la fragmentación jerárquica de los sistemas educativos es tanto motor como consecuencia de una tendencia hacia la homogeneización de la composición social de los estudiantes, dentro de las mismas instituciones educativas, acompañada por la simultánea heterogeneización de las características sociales de los estudiantes de las diferentes ofertas educativas. Tomando a Bourdieu (1991, p. 32), se observa cómo el resultado queda expresado por un lado en un 'efecto-club' de escuelas privilegiadas y privilegiadoras y, por el otro, en un 'efecto-gueto' de escuelas estigmatizadas y estigmatizadoras. En este sentido, la CEPAL ya hace varios años ha llegado a la desilusionante conclusión de que "[a] grandes rasgos, dentro de los sistemas escolares coexisten escuelas para pobres y escuelas para ricos" (2007,

p. 186). Es decir, actualmente la escuela no es una institución de integración social, sino una que solidifica las desigualdades sociales y les otorga legitimidad meritocrática.

En resumen, el análisis de las distintas categorías de las desigualdades educativas demuestra que las diversas expansiones educativas tienen logros innegables en la incorporación de estudiantes desfavorecidos al sistema educativo y su permanencia más prolongada en el mismo. No obstante, a pesar de estos logros, hay que constatar que las expansiones educativas no han contribuido a una relativización de los privilegios educativos o a la reducción de las desigualdades educativas. Más bien puede observarse una persistencia de la reproducción de las desigualdades sociales en el sistema educativo, acompañada por una reconfiguración de las desigualdades educativas. Como consecuencia de la expansión educativa, disminuye la importancia del acceso al sistema educativo y de la permanencia en el mismo (con la excepción de la educación secundaria superior y la educación universitaria) para explicar los privilegios educativos. Se desarrollan, en cambio, distintas calidades de la enseñanza dentro del sistema educativo; y éstas, junto a su creciente fragmentación jerárquica, se están convirtiendo en los principales parámetros que impiden una reducción de las desigualdades educativas –a pesar de la mejora en el acceso–. Por ende, la estrecha interrelación entre la educación y la desigualdad social persiste a pesar de los procesos de cambio.

En lo que sigue, se analizará esta tendencia general de la política educativa latinoamericana a inicio del siglo XXI de una manera más detallada para dos estudios de caso: Venezuela y Uruguay. A pesar de muchas diferencias entre ellos, estos dos países coinciden en que desde hace más de diez años tienen gobiernos de izquierda, que buscan mejorar las condiciones de vida de la población más desfavorecida y reducir las desigualdades sociales a través de reformas educativas. Para esto, los gobiernos de la llamada Revolución Bolivariana en Venezuela (hasta que el país entró en la severa crisis que actualmente atraviesa) y del Frente Amplio (FA) en Uruguay han aumentado de una manera significativa el gasto educativo, aprobaron nuevas leyes de educación e introdujeron una serie de reformas educativas de diferentes alcance y contenido.

No obstante, también existen importantes diferencias entre las políticas educativas de los gobiernos de Venezuela y Uruguay. En cierta medida incluso puede argumentarse que se trata de dos caminos bien diferentes de reformas educativas de gobiernos de izquierda en América Latina. El gobierno de la Revolución Bolivariana en Venezuela buscaba romper con la política educativa del pasado en un contexto de una altísima polarización política. De esta manera, optó por una reforma política poco institucionalizada que aspiraba a obtener cambios rápidos y de gran envergadura. Esto implicaba, en primer lugar, una acelerada y masiva expansión del acceso a la educación gracias a una combinación de reformas políticas que incluían la reanimación de medidas exitosas del pasado y la introducción de instrumentos innovadores de política educativa. En cambio, el gobierno frenteamplista en Uruguay persigue una agenda de reformas graduales, en un contexto de política educativa altamente institucionalizada. Aunque también busca fortalecer la inclusión social a través de la educación, el gobierno del FA hace esto a través de combinar una serie de reformas parcializadas y focalizadas en la población más vulnerable y medidas de reforma educativa universal.

Venezuela: ¿políticas educativas revolucionarias?

La llegada de Hugo Chávez Frías a la Presidencia venezolana en el año 1999 marcó una cesura política en el país. Esta observación general también es válida en materia de política educativa. La educación ganó importancia política con el nuevo gobierno. Entre los objetivos fundamentales de la política educativa del gobierno de Chávez estaba el fortalecimiento de la educación pública contra la educación privada. De este modo, se buscaba reforzar a la inclusión social y reducir las desigualdades educativas y sociales. Explícitamente, el gobierno chavista también hizo énfasis en la importancia de la calidad educativa para lograr un cambio 'revolucionario' en Venezuela. Esto fue acompañado paulatinamente con esfuerzos de vincular el contenido educativo con los objetivos partidarios del gobierno. Así, la educación se convirtió en uno de los proyectos centrales de la agenda gubernamental para la

transformación social (Anselmi, 2013; Peters, 2015). La importancia que el gobierno chavista dio a la educación se veía reflejada en un importante aumento del gasto educativo que en buena medida fue financiado por los ingresos de la bonanza petrolera. Los recursos adicionales permitieron al Ministerio de Educación el diseño y la implementación de una gran variedad de pequeñas y grandes reformas educativas. A continuación, se analizará el potencial que tienen estas reformas para la reducción de las desigualdades sociales.

No cabe duda de que el mayor logro de las políticas educativas del gobierno bolivariano ha sido el aumento impresionante del acceso a la educación. Los avances en la matriculación se basaban en tres pilares: la expansión del acceso al sistema educativo convencional, el aumento masivo del acceso a la educación superior y la introducción de un nuevo sistema masivo de educación para adultos en las misiones educativas. Entre 1999 y 2015, el número de estudiantes matriculados en el sistema educativo convencional (desde educación preescolar hasta secundaria) creció de 5,44 millones a 7,12 millones. Mientras que el número de estudiantes en educación primaria ha aumentado solo muy poco, el acceso a los niveles de preescolar y secundario ha experimentado una expansión impresionante de 85 por ciento y 122 por ciento, respectivamente. Incluso más fuerte ha sido el incremento de la matrícula en educación superior. A este nivel el número de estudiantes se ha triplicado durante el mismo período.⁸

A partir de 2003, esta expansión fue acompañada por la introducción de las misiones educativas. Se trata de un sistema de educación para adultos que va desde cursos de alfabetización hasta la educación superior. Las misiones educativas ofrecen a las personas que por diferentes razones no han podido satisfacer sus aspiraciones educativas dentro del sistema educativo formal, una nueva oportunidad para terminar sus estudios (d'Elia *et al.*, 2006; Azzellini, 2010, pp. 186-192). Aunque la participación masiva de los primeros años ha disminuido a partir de 2007, en el año 2015 todavía más de 250.000 venezolanos participaron en las diferentes misiones educativas que incluyen programas desde la alfabetización hasta el bachillerato.

8 Datos basados en varios documentos *Memoria y Cuenta* publicados por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Educación Superior de Venezuela.

Además, aproximadamente 315.000 participaron en los programas de educación superior de la Misión Sucre (Bravo, 2017). En conjunto, este importante incremento del número de estudiantes matriculados entusiasmó al gobierno venezolano para autodeclarar al país como “el aula más grande del mundo” (RBV, 2014).

No cabe duda de que el importante aumento de la matriculación ha llevado a una reducción de las desigualdades del acceso a la educación. Este cambio positivo se dio principalmente gracias a las medidas educativas y sociales del gobierno. Las políticas incluyeron la expansión de la capacidad del sistema educativo a través del saneamiento de planteles decaídos y –en menor medida– de la construcción de nuevas aulas, así como de la contratación de nuevos maestros. Otros factores fueron la reducción de barreras institucionales y monetarias del acceso a la educación (cobro de matrícula, exigencias de tener documentos), la expansión de la educación obligatoria y diferentes incentivos para la asistencia escolar, especialmente a través de una cuasiuniversalización del Programa de Alimentación Escolar (Peters, 2013). Además, hay que considerar también la mejora de las condiciones socioeconómicas de la población socialmente desfavorecida durante el *boom* (2004-2013). La reducción de la pobreza tuvo como consecuencia la baja del riesgo de deserción escolar. Sin embargo, y a pesar de las diferentes medidas mencionadas que muestran caminos políticos para aumentar la asistencia escolar, el gobierno venezolano en ningún momento fue capaz de garantizar la universalización del acceso a la educación ni siquiera al nivel primario.

Desde aproximadamente 2014 esta situación se agravó seriamente por el contexto de la crisis económica “más profunda de su historia” (Sutherland, 2018) que sufre Venezuela. La crisis venezolana es principalmente la consecuencia de la monodependencia de la renta petrolera, la corrupción extrema y serios errores de política económica del gobierno chavista (Peters, 2019). El resultado de la crisis es devastador. La economía está en una profunda recesión, las tasas de pobreza e indigencia estallan, y hay un desabastecimiento muy preocupante en alimentos y sobre todo en medicamentos. Asimismo, la emigración ha subido fuertemente, así que se estima que por lo menos dos millones de venezolanos dejaron su país entre 2015 y 2018, entre ellos también

muchos docentes. Como consecuencia, la crisis también afecta al sistema educativo. Hay señales de una baja del número de estudiantes por causa de la emigración de niños, jóvenes y docentes, pero también por las circunstancias económicas y sociales. Por lo tanto, la efectiva asistencia escolar de los niños y jóvenes está cada vez menos asegurada (Bravo, 2018).

Con respecto a la calidad, el balance de la política educativa bolivariana es sumamente controvertido. En el debate venezolano no hay consenso sobre la definición de lo que es calidad educativa, ni existen estudios cuantitativos confiables sobre los resultados académicos de los estudiantes del país. Esta situación tiene como consecuencia que la evaluación de calidad del sistema educativo muchas veces depende más que nada de la cercanía o distancia política de los analistas al gobierno. En términos generales cabe señalar que el gobierno bolivariano priorizó con sus reformas educativas las mejoras en indicadores cuantitativos (número de estudiantes matriculados, tasa de repetición, tasa de deserción), dando a otros temas relacionados con la calidad de la educación un papel secundario. Como consecuencia, el énfasis en la expansión de la capacidad del sistema educativo ha chocado con los esfuerzos por mejorar las condiciones que permiten las condiciones necesarias para el aprendizaje de los estudiantes. Y también en temas relacionados con la contratación, la formación y la actualización docente, el gobierno ha privilegiado cada vez más la difusión del fervor revolucionario y de la concientización política frente a calificaciones pedagógicas, didácticas y profesionales de los profesores (Peters, 2015). Además, la contratación de nuevos docentes no fue suficiente como para eliminar las disparidades regionales o la escasez de maestros en ciertas materias como ciencias naturales, matemática o lenguas extranjeras. Cuando no hay docentes, las clases simplemente se cancelan y los estudiantes quedan sin oportunidades de aprender los contenidos.

La escasez de docentes incrementa aún más el alto nivel de cancelación de clases ocasionado en las faltas por licencias médicas debidas al estrés, las malas condiciones laborales y un profesorado desmotivado. Pero el problema no es solo la cancelación de las clases como tal, sino las desigualdades que implican. Los planteles concurridos por estudiantes socialmente desfavorecidos sufren mucho más de la alta

tasa de faltas de docentes que los colegios privados donde estudian los hijos de las clases media y alta. Además, la infraestructura escolar y los materiales didácticos suelen ser de menor calidad y afectarse más por la volatilidad de los recursos asignados a la educación. Aparte, a nivel político, las reformas curriculares más innovadoras han sido bloqueadas adentro del sistema educativo (Ramírez, D'Auberterre y Álvarez, 2010; Pearson, 2011; PROVEA, 2011, p. 80; Peters, 2013). Estas son las razones por las cuales, a pesar de la voluntad de llevar a cabo reformas contundentes, el gobierno venezolano no pudo aumentar la calidad de la educación ni reducir las desigualdades de calidad dentro del sistema educativo.

La polarización política generalizada en Venezuela, los intentos del gobierno bolivariano para introducir una serie de reformas con el fin de imponer su visión ideológica en las aulas, la sobredeterminación política del debate sobre la calidad de la educación, así como el fracaso con respecto a la mejora de la calidad en la educación pública, contribuyeron a una profundización de la fragmentación jerárquica del sistema educativo venezolano. En otras palabras, el gobierno no ha podido incrementar la confianza en la educación pública. Todo lo contrario: después de una baja del porcentaje de estudiantes que concurren a escuelas privadas entre 1998 y 1999 y 2003 y 2004, del 19,6 al 17,1 por ciento, desde 2004 en adelante podemos observar un aumento continuo de esta cifra. En el periodo 2014-2015 casi una cuarta parte de los estudiantes venezolanos acudieron a instituciones privadas.⁹

Por dos razones esta dinámica llama especialmente la atención. En primer lugar, hay que tener en cuenta la importante expansión educativa que tuvo como consecuencia la mejora del acceso a la educación de estudiantes de contextos socioeconómicos más desfavorecidos. En segundo lugar, esta tendencia hacia una privatización de facto de la educación se mantuvo incluso al inicio de la fuerte crisis económica y social. El Ministerio del Poder Popular para la Educación falló en su intento de debilitar las instituciones educativas privadas a través de exigirles requerimientos adicionales y de regular el monto máximo de la matrícula. Muchos padres están dispuestos a pagar matrículas más altas que las legalmente permitidas y en la mayoría de las escuelas privadas la demanda es más alta que la oferta de cupos. Estos datos

9 Datos basados en varios documentos *Memoria y Cuenta* del Ministerio de Poder Popular para la Educación.

empíricos confirman que el reconocimiento de la educación privada ha aumentado mientras que la educación pública ha sido devaluada.

Un factor adicional que contribuyó a incrementar la fragmentación jerárquica del sistema educativo venezolano es la devaluación social de los títulos obtenidos en las nuevas misiones educativas. Basándonos en el argumento de Collins (1979), argumentamos que el hecho que las misiones educativas están percibidas como un proyecto político del gobierno bolivariano para mejorar su apoyo popular y para difundir los contenidos ideológicos de la Revolución Bolivariana, los títulos emitidos no son vistos como documentos que certifican ciertas calificaciones adquiridas sino como credenciales políticas. Esto significa que no representan competencias personales sino que más bien son percibidos como testimonios de simpatía con el gobierno bolivariano e incluso pueden tener un efecto estigmatizador en el mercado laboral privado (Peters, 2013). Como consecuencia, para mucha gente las esperanzas de mejoras materiales vinculadas a sus esfuerzos educativos no pudieron cumplirse.

En resumen, al contrario de los informes oficiales en los cuales suele publicar los éxitos de su política educativa, el gobierno bolivariano no cumplió con su objetivo central de reducir las desigualdades sociales a través de la política educativa. Al contrario, Venezuela representa un ejemplo extremo de una tendencia generalizada hacia una reconfiguración de la reproducción de las desigualdades sociales en el sistema educativo: mientras que se reducen las desigualdades cuantitativas en el acceso a la educación y la terminación de los diferentes niveles educativos, las desigualdades de la calidad de la educación y el aumento de la fragmentación jerárquica de los sistemas educativos ganan importancia para explicar la continuidad de la interrelación entre desigualdades educativas y desigualdades sociales.

Uruguay: una política educativa amortiguadora

Tal como en el caso venezolano, también el gobierno progresista del Frente Amplio (FA) en Uruguay introdujo un cambio en materias de política educativa. En varias ocasiones el gobierno declaraba a la

educación como un instrumento central para la promoción de la inclusión social y para la reducción de las desigualdades sociales. Cabe citar un ejemplo muy llamativo del expresidente José 'Pepe' Mujica, quien en una entrevista afirmó lo siguiente:

Permítanme un pequeño subrayado: educación, educación, educación. Y otra vez, educación. Los gobernantes deberíamos ser obligados todas las mañanas a llenar planas, como en la escuela, escribiendo 100 veces: 'Debo ocuparme de la educación'. Porque allí se anticipa el rostro de la sociedad que vendrá. (*El Cronista*, 12 de octubre de 2012)

De hecho, la política educativa del FA no se quedó en el discurso. Desde que tomó el gobierno en 2005, el gasto público en educación se incrementó de una manera significativa (Caetano, 2017), se promulgó una nueva Ley General de Educación y se introdujo una serie de reformas educativas, así como reformas sociales con impacto en la educación. Sin embargo, a pesar de que existe un amplio acuerdo sobre la necesidad de mejorar la educación, las reformas educativas concretas están sujetas a disputas fuertes, aunque éstas no llevaron a una polarización aguda como en Venezuela. En buena parte esto también es la consecuencia de la fuerte institucionalización de la política uruguaya y del intento del gobierno frenteamplista de llevar a cabo cambios graduales basados en alianzas políticas amplias. Por lo tanto, el caso uruguayo sirve para hacer un análisis empírico de la posición ampliamente apoyada de que la izquierda institucionalizada o 'socialdemócrata' latinoamericana puede tener mejores resultados en la lucha contra las desigualdades sociales que la izquierda poco institucionalizada o 'populista-radical' (Alcántara, 2008).

En términos generales, en Uruguay el acceso a la educación se estancaba en los últimos años. Mientras que el sistema educativo uruguayo continúa demostrando buenos resultados con respecto al incremento del acceso a la educación para niños pequeños de preescolar y primaria, aumentar el número de estudiantes a los niveles más altos de la educación resulta ser mucho más desafiante. El aumento de la capacidad de la educación secundaria y programas de transferencias condicionadas (PTC) contribuyeron a un tímido incremento del número de estudiantes en el nivel de baja secundaria (Amarante, Colafrancheschi

y Vigorito, 2011). No obstante, en los últimos años de secundaria los esfuerzos para incrementar el número de estudiantes no han traído frutos. Las tasas de matriculación se mantienen en un nivel muy bajo en comparación al promedio latinoamericano (Observatorio Educativo de la Administración Nacional de Educación Pública, s.f.).

Lo anterior es consecuencia de un efecto típico en Uruguay: fases de un *boom* económico suelen motivar a muchos jóvenes a salir del sistema educativo para buscar la inserción al mercado laboral. No obstante, también otras razones relacionadas con el funcionamiento del sistema educativo explican la alta deserción temprana en el país: éstas incluyen la baja calidad, la falta de pertinencia de los contenidos educativos, la suspensión frecuente de las clases, el aumento de costos por la eliminación de subsidios, etcétera. Como efecto de estos factores, en Uruguay las desigualdades sociales en el acceso a la educación se manifiestan sobre todo al nivel de educación secundaria. Por supuesto, el gobierno está consciente del reto de aumentar el acceso a la educación secundaria e introdujo varias reformas de políticas (focalizadas) con el fin de prevenir la deserción de jóvenes de contextos socioeconómicos desfavorecidos. Todo indica que estos programas logran mejorar la situación educativa de los jóvenes en riesgo de deserción. Además, reciben generalmente evaluaciones positivas por parte de sus participantes. No obstante, también resulta que su potencial es reducido para contribuir a una reducción de las desigualdades educativas. Los programas suelen ser implementados por personal poco calificado y en circunstancias poco adecuadas. Al mismo tiempo, las instituciones educativas corren el riesgo de tener que asumir la atención de cada vez más problemas sociales. Sin embargo, los maestros y profesores no están preparados para asumir estas tareas y la parte administrativa carece de los recursos necesarios para resolver los problemas. Por lo tanto, la implementación de estos programas ilustra la importancia de medidas sociopolíticas para mejorar los resultados educativos y combatir las desigualdades educativas. Al no contar con una estrategia de política social integral, las instituciones educativas uruguayas hoy en día no están en condiciones de cumplir las esperanzas políticas. Como consecuencia, no se logra prevenir la deserción escolar, sino más bien ésta se concreta pocos años más tarde, tal como lo sugieren los datos cuantitativos de matriculación (Peters, 2013).

Con respecto a la calidad de la educación, los datos cuantitativos sugieren que durante los últimos años no ha mejorado. Esto puede confirmarse especialmente para la educación secundaria: en este nivel las tasas de repetición están muy elevadas y también los datos del estudio PISA confirman la falta de avances en términos de calidad educativa. Entre 2003 y 2015 el rendimiento de los jóvenes uruguayos en los estudios PISA muestra, en términos generales, un estancamiento (OECD, 2017). No obstante, más allá de los datos cuantitativos pueden identificarse algunos problemas más generales con respecto a la calidad de la educación en Uruguay. Los colegios del nivel secundario suelen hacer hincapié en que en la educación privada los niños muchas veces pasan al próximo año por cuestiones más sociales y no por el rendimiento académico. Esto se traduce en que muchos estudiantes carecen de las competencias básicas que requiere la educación secundaria.

Pero aún para el tema de las desigualdades educativas, las inequidades en materia de la calidad educativa siguen siendo muy marcadas. Esto se refleja en que el informe de PISA de 2012 destacó que el país donde la equidad en los logros educativos disminuyó más fuertemente entre 2003 y 2012 era Uruguay (OECD, 2014, p. 15). Si bien el gobierno del FA ha introducido una serie de reformas políticas de gran variedad para mejorar la equidad en los resultados educativos,¹⁰ también los datos cualitativos confirman que estos intentos de reducir las desigualdades de la calidad educativa en el país no han tenido los resultados deseados. La calidad de la educación sigue sufriendo la carencia crónica de profesores en el nivel secundario. Esto es un reflejo del escaso atractivo de esta profesión y tiene fuertes consecuencias en la cotidianeidad educativa: los docentes muchas veces carecen de la formación adecuada en materia didáctica y pedagógica, además soportan una sobrecarga laboral y luchan con infraestructuras escolares y materiales didácticos deficientes. Estas

10 Las principales reformas en políticas educativas incluyen: importantes aumentos de los salarios de los docentes, la reducción del número de alumnos por curso, medidas focalizadas que buscan mejorar el rendimiento académico de estudiantes de contextos sociales desfavorables, un incremento de escuelas de tiempo completo y de escuelas con horarios extendidos, una reforma del currículo, el aumento de evaluaciones, mayor participación de las comunidades locales en la educación, así como la bandera del gobierno frenteamplista en términos de educación, el Plan Ceibal.

condiciones adversas tienen como consecuencia un alto grado de absentismo docente y una tendencia a la desmotivación de los profesores. Todos ellos son factores que obstaculizan mejoras en la calidad educativa.¹¹

Mientras dichos aspectos generales dificultan un aumento de la calidad educativa, podemos identificar factores adicionales que conspiran contra una reducción de las desigualdades. El método de seleccionar los cursos por parte de los profesores es un factor del diseño del sistema educativo que contribuye a perpetuar las desigualdades educativas y todavía no ha formado parte de las reformas educativas. Este sistema significa que en la realidad los profesores con buena formación y alta experiencia reciben un tratamiento preferencial a la hora de seleccionar sus cursos. Ellos tienden a escoger cursos en los últimos años de secundaria y pueden elegir enseñar en buenos colegios lejos de las zonas con más problemas sociales. El otro lado de la moneda consiste en que los profesores con escasa formación docente y poca experiencia suelen enseñar en los primeros años y en los contextos sociales más difíciles, lo que repercute en fuertes cargas y sobreexigencias laborales y se refleja en elevadas tasas de absentismo docente.

Por último, el Plan Ceibal –un programa introducido en 2007, que entrega a todos los estudiantes de las escuelas y los colegios públicos del país una minilaptop– está visto por (casi) todas las posiciones políticas muy positivamente y en varias ocasiones fue calificado como revolucionario por parte del gobierno. No cabe duda de que gracias al Plan Ceibal el uso de computadoras ha aumentado significativamente en todo el país y especialmente entre la población socialmente desfavorecida. Empero, hay una serie de dudas relacionadas a la pregunta de si el programa también puede contribuir a un aumento de la calidad educativa y a la disminución de las desigualdades educativas (de Melo, Machado y Miranda, 2017). Lo que vale para la educación en

11 Según el Observatorio de la Educación de la Administración Nacional de Educación Pública, en 2013 más de 43% de los profesores del primer ciclo de educación secundaria de la educación pública en Uruguay no ha terminado la formación pedagógica (ANEP, 2016, p. 63). Además, la formación docente está a cargo de profesores experimentados y recién van implementándose reformas que buscan aumentar el nivel académico de la formación docente en Uruguay. Hasta la fecha, la formación de los docentes consiste principalmente en la transferencia de saberes codificados y está caracterizada por una distancia considerable de los métodos e innovaciones científicos.

general también es cierto con respecto a las computadoras: el acceso por sí solo no garantiza el mismo aprovechamiento de la herramienta ni resultados educativos similares. La formación insuficiente de los profesores se refleja muchas veces en un uso intuitivo de los equipos que impide el pleno aprovechamiento de sus potenciales pedagógicos y didácticos. Además, el uso de las computadoras difiere tanto en términos cuantitativos como en términos cualitativos significativamente entre las diferentes instituciones educativas y entre distintos profesores. Una evaluación del programa del año 2010 subrayó que 30% de las computadoras ya no funcionaban y que sobre todo estudiantes de contextos sociales desfavorables eran afectados por este problema. Cabe resaltar que las evaluaciones del programa muestran que existen diferencias sociales en el uso de los computadores tanto en términos cuantitativos como en términos cualitativos. Esto sugiere que aparte de las condiciones institucionales y técnicas, también las precondiciones sociales y el capital cultural de los estudiantes son factores que hay que tener en cuenta a la hora de evaluar el impacto del Plan Ceibal (Rodríguez Zidan y Teliz, 2012; Peters, 2013).

En resumen, puede decirse que las diferentes reformas educativas del gobierno frenteamplista en Uruguay tienen un potencial muy reducido para contribuir a una mejora sustancial de la calidad educativa e incluso menos a reducir las desigualdades de la calidad educativa dentro del sistema educativo uruguayo.

Por último, hay que constatar que la leve tendencia hacia un aumento de la fragmentación jerárquica en el sistema educativo uruguayo se mantuvo también durante el gobierno del Frente Amplio. Esto se refleja en dos aspectos distintos: un acrecentamiento de la importancia de las instituciones de educación privada y un aumento de la diferenciación entre las instituciones educativas según la composición social del alumnado. El porcentaje de los estudiantes que se atienden en instituciones privadas creció del 13,1% en 2005 al 15,3% en 2017 (Observatorio Educativo de la Administración Nacional de Educación Pública, s.f.).¹² Las razones para esta tendencia se encuentran tanto dentro como fuera del sistema educativo. Si bien diferentes investigaciones

12 Cabe resaltar que entre 2015 y 2017 hubo una leve disminución del porcentaje de estudiantes en el sistema privado de 16,0% al 15,3%.

cuantitativas relativizan la superioridad en términos de calidad de la educación privada frente a la educación pública (Fernández Aguerre, 2007; Méndez y Zerpa, 2011), la educación privada sobre todo logra su atractivo por una combinación de las debilidades más importantes del sistema público (pobre calidad de la enseñanza de idiomas extranjeros, pocas ofertas pedagógicas extracurriculares, enseñanza de medio turno y frecuente cancelación de clases por absentismo docente), factores de contexto negativos (gestión educativa anónima, violencia entre los estudiantes) y la aspiración a distinción social de las clases medias y altas. En total, estos aspectos explican por qué el gobierno frenteamplista no ha podido aumentar el prestigio de la educación pública en un contexto de una relativa prosperidad económica que permitió a un número creciente de familias uruguayas mandar sus hijos a instituciones de la educación privada.

Además, puede observarse una tendencia hacia una homogenización de la composición social de los estudiantes de las instituciones educativas que va acompañada simultáneamente por una heterogenización de la composición social entre diferentes tipos de instituciones educativas. Nuevamente hay que constatar una mezcla entre factores educativos y sociales. Estos últimos derivan del aumento de la segregación socioespacial en las ciudades del país que ha conllevado a una homogenización de la composición social de los barrios de las escuelas (Aguiar, 2011). Como consecuencia de algunas posibilidades menores de evitar la asignación de la escuela pública según el lugar de residencia, la composición social de las instituciones educativas suele ser más homogénea que la de los barrios. Además, el gobierno –sin querer– promueve con algunas de sus políticas educativas la estigmatización de diferentes tipos de escuelas. Esto es la consecuencia del abandono de políticas educativas universales y un creciente enfoque en medidas educativas que promuevan la inclusión social de ‘escuelas problemáticas’. Esto se ve especialmente en la educación primaria. En este nivel, el porcentaje de estudiantes que acuden a las escuelas urbanas comunes ha bajado significativamente desde 2005, mientras que las escuelas de contexto sociocultural crítico (ahora oficialmente llamadas escuelas Aprender), que son fuertemente estigmatizadas y estigmatizadoras, aglutinan a casi 30% de los alumnos de las escuelas públicas en el nivel primario del país, y en 2017, por primera vez, estas

escuelas tienen más estudiantes que las escuelas urbanas comunes (Observatorio Educativo de la Administración Nacional de Educación Pública, s.f.). En ese contexto y como consecuencia de la estigmatización de estas instituciones educativas, puede observarse una huida de los estudiantes de estratos sociales más altos hacia otras ofertas educativas (Peters, 2013).

En resumen, puede observarse que en Uruguay el acceso a la educación y la calidad de la educación no ha mostrado grandes cambios durante el gobierno del Frente Amplio. Pero sobre todo hay que destacar que ambas dimensiones de la educación siguen siendo caracterizadas por sus importantes desigualdades acordes a criterios sociales. Además, la fragmentación jerárquica del sistema educativo uruguayo incluso ha aumentado levemente. Si bien es cierto que el gobierno del FA ejerció una política de reforma educativa muy activa, muchas de sus iniciativas fueron bloqueadas dentro de la institucionalidad del sistema educativo. Como resultado, las reformas fueron lentas y muchas veces la negociación política llevó a que éstas se enaguaran. Teniendo en cuenta el muy conocido potencial de bloquear institucionalmente a las reformas educativas en Uruguay, parece que las medidas políticas tomadas por el gobierno que a primera vista lucían ajenas a la educación, pueden haber sido más idóneas para contribuir a una reducción de las desigualdades educativas. En términos de políticas sociales, el FA introdujo un cambio importante hacia un mayor apoyo a la población joven. Esto ha contribuido a mejoras en las condiciones de vida de los niños y jóvenes socialmente desfavorecidos, lo que puede verse como una precondition importante para futuros éxitos académicos (Caetano y de Armas, 2015). El hecho que ciertos indicadores educativos (por ejemplo, PISA) demuestran leves mejoras en los últimos años quizá ya arroja los primeros datos cuantitativos que comprueban este argumento.

Conclusiones

La educación en América Latina es un reflejo de las fuertes desigualdades sociales que sufre la región desde hace varios siglos. Las desigualdades educativas están muy visibles en todo el continente y perjudican las oportunidades educativas de los estratos más pobres, de la población afrodescendiente e indígena y, en términos generales,

de los niños y jóvenes que residen en las zonas rurales y en los barrios marginados de las ciudades de la región. Este panorama general de la evolución de las desigualdades educativas no se ve interrumpido por los actuales procesos de reforma educativa en el contexto del llamado 'giro a la izquierda' de la región. No cabe duda de que estos gobiernos pusieron fuerte énfasis en las políticas educativas, percibiendo la educación como un instrumento idóneo para reducir las desigualdades sociales y combatir la pobreza y la exclusión social (Muhr y Verger, 2009; Chiroleu, 2013; Peters, 2013; Kessler, 2014, pp. 118 y ss.). De esta manera, los gobiernos progresistas se guiaron por la certeza de que la educación no es sólo un derecho humano y un elemento central de integración social, sino también una condición necesaria para alcanzar el bienestar y la justicia sociales. Las políticas educativas de los gobiernos de izquierda son atravesadas por diferentes programas de reforma, pero con el objetivo común de reducir las desigualdades sociales y promover la inclusión social. Este objetivo deberá lograrse a través de la expansión del acceso a la educación, la mejora de la calidad educativa y el fortalecimiento de la educación pública, y se traduce en un incremento del gasto público en educación y en la implementación de reformas educativas, incluyendo políticas educativas innovadoras. A pesar de lo antedicho, los resultados esperados de reducción de la desigualdad no han sido alcanzados. Cabe preguntarse por las razones que explican por qué no se ha podido cambiar el rumbo de la educación y construir sistemas educativos más equitativos que rompen o que por lo menos reducen la reproducción social durante el ciclo educativo.

El análisis empírico de las reformas políticas de los gobiernos de la Revolución Bolivariana en Venezuela y del Frente Amplio en Uruguay puede señalar algunas pistas para un mejor entendimiento de los problemas y desafíos de las políticas educativas (no solo) en América Latina. Más allá de los problemas de diseño e implementación de las reformas, la continuidad de la reproducción social a pesar de las reformas progresistas puede atribuirse esencialmente a tres causas: a) un énfasis en factores cuantitativos del acceso a la educación y/o de la mejora de la calidad educativa; b) un dilema general de la política educativa; y c) los límites de la política educativa (Peters, 2013, pp. 341 y ss.).

En primer lugar, el enfoque centrado en la mejora del acceso a la educación para lograr una reducción efectiva de las desigualdades educativas no es suficiente. Más bien hace falta una comprensión multidimensional de las desigualdades educativas, que incluya también aspectos de diferentes calidades educativas y la valoración social de los títulos educativos, y aplicarla en una estrategia coherente para reducir las desigualdades educativas. Si bien es cierto que la preocupación por la calidad suele encontrarse en los programas de gobierno y en las políticas educativas de los gobiernos progresistas, los resultados muestran que el desafío de reducir las desigualdades de calidad dentro de los sistemas educativos sigue siendo un obstáculo central para que sean más igualitarios. En cambio, llama la atención que la fragmentación jerárquica de los sistemas educativos tiende a aumentarse en los países progresistas y que no hay una estrategia de políticas públicas para enfrentarse a este factor de la reproducción de desigualdades sociales (Bottinelli, 2013; Peters, 2013; Formichella, 2015).

En segundo lugar, el dilema de las políticas educativas progresistas en América Latina reside en que, por un lado, las reformas educativas profundas y el desafío a los privilegios educativos tradicionales, son condiciones necesarias para la reducción de las desigualdades sociales a través de la educación. Por otro lado, para lograr el éxito de las políticas de reforma, se precisa un amplio consenso social que incluya a la clase media –políticamente significativa–. Sólo de esta manera se puede evitar que la educación pública pierda aceptación social y lograr una reducción de los privilegios educativos a través de reformas que contrarresten la fragmentación jerárquica del sistema educativo. Sin embargo, los procesos de reformas incrementales y graduales no pueden generar cambios sustanciales en el equilibrio de poder dentro del sistema educativo y, por lo tanto, tampoco logran reducir los privilegios educativos. Un proceso de reforma gradual permite más bien la protección de los privilegios a través de una adaptación constante al cambio de las circunstancias. El dilema educativo en América Latina reside, entonces, en que existen dos tipos de reformas políticas diferentes y específicas que, por razones interconectadas, no logran contribuir a una reducción sustancial de la desigualdad social. Lo anterior proporciona la base para un entendimiento de la política educativa latinoamericana, que no explica

los fracasos de las reformas de las políticas educativas en la reducción de las desigualdades sociales exclusiva o principalmente con un déficit de la agenda de reformas o su implementación, como consecuencia de la falta o el exceso de regulación. Este dilema más bien evidencia que las posibilidades para generar una reducción de las desigualdades sociales a través de políticas de educación, son mucho más limitadas de lo que el debate en materia de educación y desarrollo pretende.

Este es precisamente el *tercer* factor que explica los modestos éxitos de reducción de la desigualdad a través de las reformas educativas. En particular, en contextos de elevada pobreza, donde las desigualdades sociales son extremas, las condiciones sociales junto a la distinción de los grupos privilegiados de la población se erigen como limitaciones de la potencial social de la política educativa. La característica estructural de las desigualdades sociales extremas hace que la crisis educativa en América Latina tenga que ser entendida principalmente como parte de la crisis social. En la región se invierten los supuestos de la tríada meritocrática de educación, ocupación e ingresos (Kreckel, 2004, p. 97). La educación no determina la posición social, sino que la posición social determina la educación. Por lo tanto, las desiguales condiciones sociales de los estudiantes son en gran parte responsables de la persistencia de las desigualdades educativas. Únicamente cuando se reduzcan las desigualdades de las condiciones sociales, podrá la política educativa desarrollar su potencial sociopolítico. A un nivel más general, esta conclusión sacada de los resultados de múltiples y heterogéneas reformas educativas relativiza el potencial de la educación para contribuir a la mejora de las condiciones de vida en América Latina a mediano y largo plazos, sin negar la importancia de la educación como instrumento de la política social. La política educativa sigue siendo un elemento importante de una política emancipadora y transformadora. Para alcanzar su potencial se requiere, empero, la integración de una estrategia coherente de políticas sociolaborales, así como los cambios correspondientes en las estructuras económicas. Tal perspectiva es escéptica respecto del optimismo generalizado en la educación y similares soluciones “simples” de los problemas económicos y sociales históricamente persistentes.

Referencias

- Aguiar, S. (2011). Dinámicas de la segregación urbana. Movilidad cotidiana en Montevideo. *Revista de Ciencias Sociales*, 28, 55-76.
- Alcántara, M. (2008). La escalada de la izquierda: la ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina. *Nueva Sociedad*, 217, 72-85.
- Amarante, V. y Colacce, M. (2018). ¿Más o menos desiguales? Una revisión sobre las desigualdades de ingresos a nivel global, regional y nacional. *Revista de la CEPAL*, 124, 7-34.
- Amarante, V., Colafrancheschi, M. y Vigorito, A. (2011). *Uruguay's Income Inequality and Political Regimes during 1981-2010*. UNU/WIDER Working Paper N° 2011/94. Recuperado desde: http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2011/en_GB/wp2011-094/_files/86907127249240150/default/wp2011-094.pdf.
- ANEP. (2016). *La situación educativa en el Uruguay: síntesis al inicio de la gestión*. Documento presentado por la ANEP en el marco del Proyecto de Presupuesto 2015-2019. Montevideo.
- Anselmi, M. (2013). *Chávez's Children. Ideology, Education, and Society in Latin America*. Lanham: Lexington Books.
- Arcidiácono, M. et al. (2014). *La segregación escolar público-privado en América Latina*. Serie Políticas Sociales, N° 195. Santiago de Chile: CEPAL.
- Azzellini, D. (2010). *Partizipation, Arbeiterkontrolle und die Commune: Bewegungen und soziale Transformation am Beispiel Venezuela*. Hamburgo.
- Barro, R. y Lee, J-W. (2010). *A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010*. NBER Working Paper 15092. Cambridge: NBER.

- Bassi, M. et al. (2012). *Desconectados. Habilidades, educación y empleo*. Washington: BID.
- Behrmann, J. R. y Birdsall, N. (1983). The Quality of Schooling: Quantity Alone is Misleading. *The American Economic Review*, (73)5, 928-946.
- Bondarenko Pisemskaya, N. (2007). Acerca de las definiciones de la calidad de la educación. *Educere*, (11)39, 613-621.
- Bottinelli, L. (2013). *El debate sobre el crecimiento reciente de la educación privada*. Documentos de la DiNIECE 11. Buenos Aires: Ministerio de Educación.
- Bourdieu, P. (1991). Physischer Raum, sozialer und angeeigneter physischer Raum. En M. Wentz (ed.), *Stadt-Räume* (pp. 25-34). Fráncfort del Meno: Campus.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (1977). *Reproduction in Education, Society and Culture*. Londres: Sage.
- Bravo, L. (2017). *Memoria educativa Venezuela Informe 2017: la educación venezolana en tiempos de transición social, económica y política*. Caracas: UCV.
- Bravo, L. (2018). *Memoria educativa Venezuela informe 2018: educación en Venezuela con ojos de UNESCO*. Caracas: UCV.
- Burchardt, H. J. y Groisman, F. (2014). *Desprotegidos y desiguales. ¿Hacia una nueva fisonomía social?* Buenos Aires: Prometeo.
- Cáceres, D. M. (2015). Accumulation by Dispossession and Socio-Environmental Conflicts Caused by the Expansion of Agrobusiness in Argentina. *Journal of Agrarian Change*, (15)1, 116-147.
- Caetano, G. (2017). ¿Milagro en Uruguay? Apuntes sobre los gobiernos del Frente Amplio. *Nueva Sociedad*, 272, 13-28.

Caetano, G. y de Armas, G. (2015). Uruguay y su prospectiva de desarrollo. Oportunidades y restricciones. *Íconos*, 51, 187-206.

Carabaña, J. (2015). *La inutilidad de PISA para las escuelas*. Madrid.

CEPAL. (2000). *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2007). *Panorama social 2007*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2018a). *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Evolución de la inversión en América Latina y el Caribe: hechos estilizados, determinantes y desafíos de política*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2018b). *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPALSTAT. (s.f.). *Bases de datos Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado desde: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=143&idioma=e>.

Chiroleu, A. (2013). Políticas públicas de educación superior en América Latina: ¿Democratización o expansión de las oportunidades en el nivel superior? *Espacio Abierto*, (22)2, 279-304.

Cingano, F. (2014). *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, N° 163. París: OECD.

Clement, U. (2016). Schulkulturen am Rande der Metropole. En U. Clement y V. Oelsner (eds.), *Was Macht Schule? Schule als gestalteter Raum. Fallbeispiele aus Argentinien* (pp. 131-159). Wiesbaden VS: Verlag.

Collins, R. (1979). *The Credential Society*. Nueva York: Academic Press.

Cornia, G. A. (2015). *Income Inequality in Latin America: Recent Decline and Prospects for its further Reduction*. Wider Working Paper 2015-020. Helsinki: UNU-Wider.

- Cruces, G., García Domenech, C. y Gasparini, L. (2014). Inequality in Education. Evidence for Latin America. En G. A. Cornia (ed.), *Falling Inequality in Latin America. Policy Changes and Lessons* (pp. 318-339). Oxford: Oxford University Press.
- D'Alessandre, V., Sánchez, Y. y Hernández, X. (2016). *El trabajo de mercado como obstáculo a la escolarización de los adolescentes*. Buenos Aires: SITEAL.
- D'Elia, Y. et al. (2006). *Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*. Caracas.
- Dabla-Morris, E. et al. (2015). *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. IMF Staff Discussion Note, SDN 15/13. Washington: IMF.
- De Hoyos, R., Rogers, H. y Székely, M. (2016). *NINIs en América Latina: 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.
- De Melo, G., Machado, A. y Miranda, A. (2017). El impacto en el aprendizaje del programa Una Laptop por Niño: la evidencia de Uruguay. *El Trimestre Económico*, (84)2, 383-409.
- De Saint-Martin, M. (2007). ¿Meritocracia o cooptación? La formación de las elites en Francia. *Revista de Investigación Educativa*, 5, 1-11.
- Di Gropello, E. et al. (2006). *Measuring the Challenges of Secondary Education in Latin America and East Asia. Improving Efficiency and Resource Mobilization*. Washington: World Bank.
- Duru-Bellat, M. (2004). *Social Inequality at School and Educational Policies*. París: UNESCO.
- El Cronista. (12 de octubre de 2012). *Educación, educación, educación*. Recuperado desde: <https://www.cronista.com/opinion/Educacion-educacion-educacion-20121012-0051.html>.

Fernández Aguerre, T. (2007). *Distribución del conocimiento escolar. Clases sociales, escuelas y sistema educativo en América Latina*. México D.F.: El Colegio de México.

Formichella, M. M. (2011). ¿Se debe el mayor rendimiento de las escuelas de gestión privada en la Argentina al tipo de administración? *Revista de la CEPAL*, 105, 151-166.

Formichella, M. M. (2015). La distribución del gasto educativo en la provincia de Buenos Aires, Argentina: ¿Es equitativa? *Revista Educación*, (39)1, 69-89.

Frankema, E. (2009). *Has Latin America always been Unequal? A Comparative Study of Asset and Income Inequality in the Long Twentieth Century*. Leiden Brill.

Gallart, M. A. (2000). Introducción: Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina. En M. A. Gallart (ed.), *Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes* (pp. 13-44). Montevideo: Cinterfor.

García-Huidobro, J. E. (2009). Una nueva meta para la educación latinoamericana en el bicentenario. En A. Marchesi, J. C. Tedesco y C. Coll (eds.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza* (pp. 19-34). Madrid: OEI y Santillana.

Gentili, P. (2014). Salir de PISA. *Integra Educativa*, (VII)2, 59-69.

Gutiérrez, C. y Tanaka, R. (2009). Inequality and education decisions in developing countries. *Journal for Economic Inequalities*, 7, 55-81.

Hanushek, E. A. y Woessmann, L. (2012). Schooling, educational achievement and the Latin American growth puzzle. *Journal of Development Economics*, 99, 497-512.

- Kamens, D. H. (2013). Globalization and the Emergence of the Audit Culture: Pisa and the search for 'best practices' and magic bullets. En H. D. Meyer, Heinz-Dieter y A. Benavot (eds.), *Pisa, Power, and Policy: the emergence of global education governance* (pp. 117-139). Southampton: Symposium Books.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Kreckel, R. (2004). *Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit*. Fráncfort del Meno: Campus.
- Lavinas, L. (2015). Latin America: Anti-Poverty Schemes Instead of Social Protection. *Contemporary Readings, Law and Social Justice*, (7)1, 112-171.
- López, N. (2012). Adolescentes en las aulas: la irrupción de la diferencia y el fin de la expansión educativa. *Educação & Sociedade*, (33)120, 869-889.
- López-Calva, L. F. et al. (2014). Clases medias y vulnerabilidad a la pobreza: reflexiones desde América Latina. *El Trimestre Económico*, (LXXXI-2)322, 281-307.
- Lustig, N. et al. (2013). *Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America*. World Bank Policy Research Working Paper 6552. Washington.
- Méndez, N. y Zerpa, M. (2011). Desigualdad en las capacidades educativas. Los casos de Uruguay y Chile. *Revista de Economía*, (18)1, 153-197.
- Miranda, F. (2013). La evaluación en debate: entre la calidad y la desafiliación de los jóvenes de la educación secundaria en América Latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, (4)4, 41-58.

- Muhr, T. y Verger, A. (2009). Venezuela. Higher Education, Neoliberalism and Socialism. En D. Hill y E. Roszkam (eds.), *The Developing World and State Education. Neoliberal Depredation and Egalitarian Alternatives* (pp. 71-89). Londres: Routledge.
- North, L. L. y Grinspun, R. (2016). Neo-extractivism and the new Latin American developmentalism: the missing piece of rural transformation. *Third World Quarterly, Online First*. Recuperado desde: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2016.1159508>.
- Observatorio Educativo de la Administración Nacional de Educación Pública. (s.f.). *Matrícula*. Recuperado desde: <http://observatorio.anep.edu.uy/index.php/matricula>.
- OCDE et al. (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo*. París: OECD.
- OECD. (2014). *Resultados de PISA 2012 en foco: lo que los alumnos saben a los 15 años de edad y lo que pueden hacer con lo que saben*. París: OECD.
- OECD. (2016a). *PISA 2015: Results in Focus*. París: OECD.
- OECD. (2016b). *Skills in Ibero-America: Insights from PISA 2012*. París: OECD.
- OECD. (2017) *Programme for International Student Assessment (PISA). Results from PISA 2015. Country Note Uruguay*. París: OECD.
- OECD. (2018). *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*. París: OECD.
- OIT. (2013). *Panorama laboral 2013*. Lima: OIT.
- Pacheco Medrano, K. (2008). América Latina: la agenda educativa frente a la desigualdad y la globalización. *Papeles*, 101, 129-142.

- Palma, J. G. (2014). *Why is inequality so unequal across the world? Could it be that every nation gets the inequality it deserves?* Documento presentado en la sección plenaria "Shared Prosperity and Growth" del 17th World Congress of the International Economic Association, junio, Jordania. Recuperado desde: http://siteresources.worldbank.org/INTKNOWLEDGEFORCHANGE/Resources/491519-1399670184174/9563350-1400073516725/11Palma_inequality_IEA_final_Updated_version_June.pdf.
- Pearson, T. (2011). *Venezuela's Dreams and Demons: Has the Bolivarian Revolution Changed Education?* Recuperado desde: <http://venezuelanalysis.com/analysis/6072>.
- Pereyra, A. (2008). La fragmentación de la oferta educativa en América Latina: la educación pública vs. la educación privada. *Perfiles Educativos*. (XXX)120, 132-146.
- Pérez-Sáinz, J. P. (2014). *Mercados y bárbaros. La persistencia de las desigualdades de excedente en América Latina*. San José: FLACSO.
- Peters, S. (2012). ¿Es posible avanzar hacia la igualdad en educación? El dilema de las políticas educativas de la izquierda en América Latina. *Nueva Sociedad*, 239, 102-121.
- Peters, S. (2013). *Bildungsreformen und soziale Ungleichheiten in Lateinamerika. Kontinuität im Wandel in Venezuela und Uruguay*. Baden-Baden: Nomos.
- Peters, S. (2015). Conflictos interrelacionados: polarización política y reformas educativas en Venezuela. *Iberoamericana*, 59, 141-156.
- Peters, S. (2016). Bildungspolitik und soziale Ungleichheiten in Argentinien und Deutschland: (K)ein Vergleich. En U. Clement y V. Oelsner (eds.), *Was Macht Schule? Schule als gestalteter Raum: Fallbeispiele aus Argentinien* (pp. 87-102). Wiesbaden: VS Verlag.

- Peters, S. (2019). *Rentengesellschaften: Der lateinamerikanische (Neo-) Extraktivismus im transregionalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- PNUD. (2016). *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2016. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Nueva York: PNUD.
- Pritchett, L. (2013). *The Rebirth of Education. Schooling ain't Learning*. Washington: Center for Global Development.
- PROVEA. (2011). *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual, octubre 2010-septiembre 2011*. Caracas: PROVEA.
- Ramírez, T., D'Auberterre, M. E. y Álvarez, J. C. (2010). Características socio-profesionales de los docentes y su percepción de estresores en la Educación Básica en Venezuela. *Revista de Pedagogía*, (31)88, 133-157.
- RBV. (2014). *Venezuela: el aula más grande del mundo con educación de calidad para todas y todos. Informe de revisión nacional de EPT*. Caracas: RBV.
- Richter, C. (2010). *Schulqualität in Lateinamerika am Beispiel 'Education for All (EFA)' in Honduras*. Muenster: Waxmann.
- Rodrigues de Oliveira, P., Belluzzo, W. y Tolde Pazello, E. (2013). The public-private test score gap in Brazil. *Economics of Education Review*, 35, 120-133.
- Rodríguez Zidan, E. y Teliz, F. A. (2012). La larga marcha hacia la revolución digital en las escuelas. Análisis de la implementación de políticas TIC en educación a partir de la experiencia del Plan Ceibal y el modelo uno a uno en Uruguay. *Revista Iberoamericana de Educación*, 58/1. Recuperado desde: <http://www.rieoei.org/deloslectores/4542Rguez.pdf>.
- Salama, P. (2015). ¿Se redujo la desigualdad en América Latina? Notas sobre una ilusión. *Nueva Sociedad*, 257, 85-95.

- Saraví, G. A. (2004). Entre la evasión y la exclusión social: jóvenes que no estudian ni trabajan. Una exploración del caso argentino. *Nueva Sociedad*, 189, 69-84.
- Stampini, M. y Tornarolli, L. (2012). *The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin American and the Caribbean: Did they go too fast?* Policy Brief N° IDB-PB-185. Washington: IDB.
- Sutherland, M. (2018). La ruina de Venezuela no se debe al 'socialismo' ni a la 'revolución'. *Nueva Sociedad*, 274, 142-151.
- Székely, M. y Sámano-Robles, C. (2014). Trade and Income Distribution to Latin America: Is There Anything New to Say? En G.A. Cornia (ed.), *Falling Inequality in Latin America. Policy Changes and Lessons* (pp. 234-250). Oxford: Oxford University Press.
- Tiramonti, G. (2016). Notas sobre la configuración de la desigualdad educativa en América Latina. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, (5)1, 163-176.
- Tiramonti, G. y Ziegler, S. (2008). *La educación de las elites. Aspiraciones, estrategias y oportunidades*. Buenos Aires: Paidós.
- Torres, C. A. (2008). Después de la tormenta neoliberal: la política educativa latinoamericana entre la crítica y la utopía. *Revista Iberoamericana de Educación*, 48, 207-229.
- UNESCO. (2005). *Education for All Global Monitoring Report 2005. The Quality Imperative*. París: UNESCO.
- Weinmann, N. (2014). Los ciclos de la política del trabajo formal e informal en América Latina. En H. J. Burchardt y F. Groisman (eds.), *Desprotegidos y desiguales. ¿Hacia una nueva fisonomía social?* (pp. 159-183). Buenos Aires: Prometeo.
- World Bank. (2012). *The Labor Market Story Behind Latin America's Transformation*. Washington: World Bank.

3

Geografía del bienestar en América Latina: estudios de casos

Cómo construir universalismo y cómo entender sus contradicciones: lecciones del caso costarricense, 1940-2018¹

Juliana Martínez Franzoni y Diego Sánchez-Ancochea

Introducción: la vuelta del universalismo en América Latina

Durante la última década, la política social latinoamericana ha dado un giro de 180 grados. Los programas de transferencias monetarias condicionadas continúan jugando un papel importante pero, a la vez, gobiernos ubicados a la izquierda y a la derecha del espectro ideológico se han distanciado de diseños de política de exclusiva inspiración liberal. De hecho, como lo argumentan Santiago Levy y Nibert Schady en un reciente artículo del *Journal of Economic Perspectives*, “durante las pasadas dos décadas los gobiernos de América Latina han creado

1

Este artículo fue inicialmente publicado en 2013, en la *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (22)2. En los casos en los que lo ameritaba, la redacción fue revisada y actualizada.

o expandido programas de salud, pensiones y programas financiados total o parcialmente con impuestos generales, frecuentemente como parte de la protección social no contributiva” (2013, p. 201).² Estos programas han aumentado significativamente el acceso a los beneficios de la política social. Por ejemplo, en Brasil la pensión rural ha llevado a un aumento del 40% de la cobertura y en México, el Seguro Popular ha expandido rápidamente el acceso a 43 millones de personas. Los ejemplos se encuentran en toda la región, desde El Salvador con su expansión del nivel primario de atención de la salud, hasta Ecuador con su programa de transferencias a personas con discapacidad, independientemente del tamaño y de la trayectoria histórica de los países en materia de política social.

Paralelamente, el cambio en las ideas internacionales hacia paradigmas más progresistas en política social ha apoyado este renovado interés por el universalismo. Luego de décadas de promover un enfoque residual del papel del Estado en el bienestar de la población a través de la política social, un número creciente de agencias, entre ellas de manera prominente las del Sistema de las Naciones Unidas, reconocen la importancia de del universalismo (ILO, 2011; UNRISD, 2010). Nociones como las de “universalismo básico” y “piso básico de protección social” se han vuelto valiosos marcos para el lanzamiento de reformas —en particular en los países donde históricamente la política social ha sido débil o inexistente para amplios sectores de la población y que necesitan construirla en el marco de importantes restricciones fiscales—.

No obstante estos avances, la discusión en torno al universalismo en América Latina tiene generalmente dos limitaciones —una concerniente a fines y la otra a medios— que dificultan avanzar en el debate y en la definición de políticas. Por un lado, hay una tendencia, sobre todo desde el ámbito político, a asimilar el universalismo a la cobertura masiva. Un ejemplo es la expansión del acceso a servicios básicos de salud, de la que se vanagloriaba hace no mucho el expresidente mexicano Calderón, mediante programas como el Seguro Popular, un seguro público y voluntario al cual la población aporta según la capacidad de pago de cada familia y por medio del que se atienden un conjunto predefinido

2 Salvo que se indique lo contrario, las traducciones de textos en inglés son de los autores.

de patologías. Gracias a este mecanismo millones de personas cuentan ahora con servicios de salud prepagos aunque lo hacen a una canasta distinta, más restringida, de servicios, que la que se accede a través del seguro social.

En una posición antitética están quienes equiparan universalismo con el sistema nórdico socialdemócrata de derechos sociales, dirigidos a toda la ciudadanía y financiados con impuestos generales. En El Salvador, en el marco del Sistema Universal de Protección Social, los programas de alcance masivo como útiles, uniformes y zapatos a escolares, se definen como universales en tanto buscan llegar a toda la población estudiantil matriculada en escuelas y colegios públicos (GOES, 2012). Ello ha generado un amplio debate entre quienes, siguiendo posiciones maximalistas que asocian universalismo a ciudadanía, consideran que todo y cada uno de los programas sociales deben organizarse en torno a dicho acceso, y quienes consideran que estos recursos deberían asignarse según criterio de necesidad económica, para enfocar los recursos masivos en aspectos que puedan incidir directamente en el desempeño educativo.

La primera definición es poco útil si lo que se quiere es fortalecer el papel de la política social en la reducción de la desigualdad: coberturas de toda la población pero con beneficios segmentados contribuyen a reproducirla si no a profundizarla. La segunda posición es excesivamente maximalista: si la única forma de lograr universalismo es llegar al modelo nórdico, América Latina nunca lo logrará. Debemos además considerar que dicho modelo reflejó determinadas relaciones de poder entre actores, incluyendo el incipiente desarrollo del mercado privado de servicios. Además, como bien explica Pribble (2013), lejos de ser un rasgo que está presente o ausente de las reformas de política, el universalismo conlleva gradientes que van desde el nivel más puro y el avanzado, hasta el neutral y el regresivo, pasando por el moderado y débil.

En este trabajo y en algunos anteriores definimos el universalismo a partir de tres componentes: (a) los criterios de elegibilidad; (b) el nivel de cobertura; y (c) la suficiencia de los servicios requeridos (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016). Las políticas sociales universales son aquellas que alcanzan a toda la población con similares beneficios

y suficiente calidad mediante una combinación de instrumentos masivos y de discriminación positiva, haciendo por lo tanto innecesario, solo opcional, que la población recurra al mercado.

Las preguntas son: ¿cómo llegan los países a este punto?, ¿cómo pueden gradualmente pasar de una situación de débil garantía de derechos a la mayoría de la población, a otra en que la predomina el universalismo tal y como lo hemos definido? Este artículo explora respuestas a partir de la experiencia de Costa Rica. Como hemos argumentado en otras ocasiones, Costa Rica es el país que más se acercó a un escenario universalista, no solo en América Latina sino en el conjunto de países periféricos (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016). Entre 1940 y 1980, el país se convirtió en “el caso más cercano de Estado social universalista e igualitarista e incluso más, de Estado de bienestar socialdemócrata embrionario” (Filgueira, 2005, p. 21).

Los resultados fueron, y en buena medida siguen siendo, espectaculares. La cobertura de la seguridad social entre la población urbana se incrementó de solo el 8% en 1940, al 70% en 1980 (Román, 2008). De acuerdo a Sandbrook y colaboradores, que estudiaron los pocos casos de socialdemocracia en la periferia, a comienzos de los años ochenta la mayoría de la población en edad económicamente activa tenía acceso a trabajos bien remunerados y a servicios de salud, educación y pensiones de calidad. Como correlato, los indicadores de desarrollo humano como mortalidad infantil y esperanza de vida se ubicaron también entre los mejores de los países en desarrollo (Sandbrook y otros, 2007).

Más interesante a los efectos del debate sobre cómo construir universalismo es que en Costa Rica se construyó a partir de un sistema *bismarckiano* basado en contribuciones a la nómina y a derechos primeramente asegurados para los trabajadores asalariados. Dado que buena parte de la política social latinoamericana continúa organizándose en torno a la seguridad social, la experiencia costarricense puede dar luces acerca de cómo transitar de esquemas contributivos que fomentan la desigualdad, a esquemas contributivos que la desalienten. Más concretamente, ofrece lecciones importantes tanto a aquellos países que tienen sistemas informales (Martínez Franzoni, 2008) como a aquellos que están tratando de recrear sistemas universales a partir del telón de fondo de las reformas neoliberales (Pribble, 2013).

En este artículo damos cuenta de los rasgos de la arquitectura de la política social costarricense que hicieron posible transformar un sistema contributivo de corte *bismarckiano* en el núcleo duro de una política universal, así como por qué durante las dos últimas décadas al país le ha sido crecientemente difícil mantener los éxitos iniciales.³ Concluimos el artículo con implicaciones para el presente.

Rasgos fundamentales de la construcción del universalismo entre 1940 y 1980

La creación de la seguridad social a comienzos de la década de 1940 no tuvo por objeto crear universalismo; sin embargo, produjo las bases de su construcción a partir de un diseño que alimentó un sistema unificado. A continuación abordamos los tres rasgos que consideramos fundamentales de dicho diseño.

Un régimen de política social unificado y construido desde abajo hacia arriba en términos de la estructura social

El sistema de seguridad social costarricense contó con dos características que le hicieron diferente a los de la mayor parte de países latinoamericanos socialmente más avanzados. Primero, la seguridad social incluyó inicialmente a los trabajadores asalariados de menores ingresos. Concretamente se le dio prioridad a quienes contaban con salarios por debajo de un nivel bastante modesto —equivalente a 50 dólares de hoy—, lo que se logró estableciendo un techo salarial de cotización. Segundo, creó incentivos para ir incluyendo a más personas a lo largo del tiempo, tanto desde adentro como desde afuera. Desde adentro, cada vez que había nuevas necesidades financieras para hacer frente a las también crecientes demandas de servicios, se procuró que los trabajadores ya asegurados tuvieran incentivos para apoyar sucesivas expansiones hacia grupos de ingresos más altos que aportaban mayores contribuciones fiscales relativas al sistema. Esto se hizo evidente cuanto en 1970 el Gobierno propuso eliminar el techo salarial por completo y con ello volver obligatorio el aseguramiento de todos

3 En este artículo dejamos a un lado los factores políticos, los cuales analizamos en otros trabajos recientes (véase Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013 y 2016).

los asalariados, independientemente de sus ingresos. Dicha medida contó con el apoyo de los sindicatos, desde católicos y socialdemócratas hasta de izquierda.⁴ Esta dinámica relativamente armónica de expansión vertical y horizontal contrastó con lo ocurrido en otros países de América Latina donde los grupos de altos ingresos (y los militares) fueron incorporados primero, desde ese lugar presionaron por la expansión vertical —más beneficios para ellos— en vez de la horizontal —es decir, más personas con acceso a los mismos beneficios—y así evitaron que los trabajadores de menores ingresos accedieran a los mismos servicios (Filgueira, 2007).

Desde afuera del sistema, el acceso a servicios de alta calidad por parte de todas las personas aseguradas (ya sean trabajadores o sus familias dependientes) creó incentivos para sumarse. A medida que la Caja Costarricense de Seguro Social construyó nuevos hospitales, sus instalaciones se convirtieron en las más nuevas y mejor financiadas y equipadas, en algunos casos, incluso de Centroamérica. De acuerdo con el ministro de Salud entre 1970 y 1974, José Luis Orlich:

Por un lado, la Caja tiene un tratamiento médico bueno gracias a las grandes facilidades y buen personal, el cual define a la alta calidad de la medicina. Por otro lado, el Ministerio [que tenía un sistema paralelo de hospitales] tiene facilidades extremadamente pobres (y) construcciones deterioradas para que nosotros no podamos hablar de buena medicina. (*La Nación*, 24 de febrero de 1971, p. 57)

La cobertura del total de la población pasó de un 12% en 1955 a un 65% en 1975 (Rosenberg, 1979; estimaciones propias). Para el año 2000, la cobertura pasó a un 90% y el 10% restante que carecía de cobertura era principalmente población de altos ingresos (Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003).

El sistema unificado le dio a la Caja Costarricense del Seguro Social economía de escala y, por lo mismo, una importante influencia

4 La discusión de eliminar los techos salariales en parte resultó de una reforma constitucional previa que requirió la universalización de seguridad social. Esta enmienda constitucional de 1961 fue grandemente una respuesta de las necesidades financieras de la Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS. La sostenibilidad financiera de la seguridad social —los burócratas discutieron— estaba en juego debido a la combinación entre una demanda creciente del servicio y la deuda gubernamental (Rosenberg, 1983). Los burócratas de la seguridad social demandaron al Congreso un aumento gradual en los techos salariales y el Partido Liberación Nacional, PLN, fue aún más lejos y demandó la universalización del sistema.

política. Como en otros países del mundo, fue precisamente la burocracia a cargo de la seguridad social el principal actor en demandar la acción gubernamental para mejorar la sostenibilidad financiera del sistema (ver Lewis y Lloyd-Sherlock, 2009). En este caso, sin embargo, el poder de presión de este actor estuvo puesto al servicio de una medida de alcance crecientemente universal.

Los programas asistenciales como puerta de acceso a programas no asistenciales

Comenzar la expansión de un régimen de política social desde los trabajadores asalariados de menores ingresos puede ser importante para no separarles de la suerte de quienes tienen mayores ingresos. Empero, ello puede a la vez llevar a la marginación de la población pobre. Si ésta se incorpora mediante programas específicos enfocados únicamente en ellos en tanto pobres, se corre el riesgo de crear un sistema dual y segmentado. Es el riesgo que corren los servicios directamente asociados a las transferencias monetarias condicionadas así como seguros no contributivos como el Seguro Popular mejicano.

Esta situación fue de hecho un riesgo que Costa Rica corrió hasta la década de los setenta, cuando se creó el Fondo de Asignaciones Familiares y Desarrollo Social (FODESAF). No en vano, durante los sesenta, la mayoría de los grupos poblacionales de bajos ingresos en zonas rurales y provincias alejadas estaba fuera de la seguridad social y se había beneficiado poco de la expansión del Estado. FODESAF, la respuesta del gobierno a ese problema, le dio viabilidad financiera a un conjunto de servicios sociales básicos, incluyendo los servicios de salud y las transferencias por vejez —primero a personas caracterizadas como “indigentes” y posteriormente a otros grupos de personas como estudiantes, jóvenes madres, muchos de los cuales vivían lejos de San José y el Valle Central—. FODESAF, aunque dirigido a personas sin empleo formal, se financió con las mismas fuentes que el seguro social, es decir, mediante un impuesto tripartito a la nómina laboral. Así, estas personas, en particular la población pobre rural, hasta entonces marginadas de la política social en Costa Rica y en general en América Latina, fueron incorporadas y no a un sistema paralelo,

sino los servicios sociales existentes para la población no pobre. Ello se expresó en medidas de apoyo a la seguridad social y los servicios sociales sectoriales de educación, vivienda, agua, etcétera.

El diseño implicaba proporcionar los medios financieros para que las medidas llevadas a cabo desde los sectores contaran con mecanismos complementarios que aseguraran el acceso (como comedores escolares, uniformes y transporte en el caso de educación; cuidados y estimulación temprana; bonos de vivienda; etcétera). Para el financiamiento de estas medidas y de las instituciones que las tenían a su cargo, FODESAF también creó grupos de la burocracia con intereses creados para llegar a la población pobre.

Un modelo económico que promovía el pleno empleo

Durante el periodo 1950 a 1980, Costa Rica tuvo mucho más éxito en la creación de empleo formal que otros países latinoamericanos.⁵ Esto fue importante para el universalismo por dos motivos. Primero, al incorporar a un número elevado de personas al mercado de trabajo se fomentó la expansión de la cobertura del modelo unificado. Segundo, dada la dependencia de la política social a las contribuciones salariales y la dificultad para aumentar otros impuestos, el pleno empleo tuvo efectos positivos sobre el financiamiento del sistema.

La expansión del empleo formal solo se entiende a partir del papel central del Estado mediante instrumentos directos e indirectos. La inversión pública fue alta durante el periodo, pero se incrementó aún más durante la década de 1970. La inversión pública pasó de representar un 21% en 1960 y un 23% en 1970 a equivaler a casi un 40% en 1980. La inversión pública también fue un factor clave de la acumulación bruta de capital real, el cual experimentó un promedio anual de 8,2% entre 1951 y 1980 y contribuyó a una rápida expansión de la economía.

Además de su participación económica directa, el Estado influyó la acumulación de capital a través de canales indirectos. En 1949

5 Esta capacidad para asegurar fue una de las grandes diferencias entre Costa Rica y otros países que también adoptaron un sistema unificado de seguridad social en los años cuarenta, como México. A ello se le une el hecho de que en México diversos grupos de interés logaron autoexcluirse e ir así erosionando la solidaridad del sistema (ver Dion, 2010).

la nacionalización bancaria convirtió al Estado en un actor importante en la determinación de la inversión nacional. Los bancos públicos persiguieron un doble objetivo: la promoción de sectores principales y la creación de nuevas empresas, particularmente manufactureras. Sucesivas administraciones de gobierno influenciaron también la dirección de la producción a través de la expansión de subsidios y de la protección del mercado doméstico.

Muchos de estos incentivos fueron inicialmente dirigidos al café. Para 1957, más de un tercio de todos los créditos todavía iba destinado al sector agrícola y la mitad de eso a los productores de café, quienes también tuvieron apoyo público para comprar fertilizantes, introducir nuevas variedades de plantas y desarrollar nuevas técnicas de crecimiento (Rovira, 2000). Así, durante la década de 1950, el volumen de la producción de café creció con un promedio anual de 9%, tres veces más rápido que en la década siguiente. Gradualmente, sin embargo, nuevos incentivos fueron creados para promocionar la industria. En 1959 la Ley de Protección Industrial estableció varios incentivos, incluyendo un incremento de 300% en la tarifa de importaciones para que compitiera con la producción doméstica y una exención del 99% en los aranceles de importación requeridos para la producción doméstica (por ejemplo, de maquinaria, motores, insumos intermedios y materias primas). La entrada de Costa Rica en el Mercado Común Centroamericano en 1963 creó incentivos adicionales para las empresas manufactureras.

Lo que hizo a Costa Rica único cuando se compara con sus vecinos fue la expansión de pequeños productores tanto agrícolas como industriales y su coexistencia con empresas grandes (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013, capítulo 2). Particularmente importante fue la expansión de cooperativas, promovidas activamente por el Estado. Entre 1959 y 1963, las cooperativas aumentaron de 42 a 218. Para 1985 había 464 cooperativas, las cuales representaban el 11% del total del PIB y un 15% de exportaciones totales (Reding, 1986). El cooperativismo era una modalidad productiva particularmente importante en los sectores del café y de los lácteos. La Federación de Cooperativas de Café fue creada en 1962 e inmediatamente apoyada por los bancos públicos. Para 1985, los 33 afiliados a la Federación vendieron 40%

de su cosecha directamente a mercados mundiales (Brenes, 1990). Mientras tanto, la Cooperativa Dos Pinos, la cual produce leche y otros productos lácteos desde 1947, creció rápidamente para convertirse en una de las más importantes empresas del país (Meléndez, 1998).

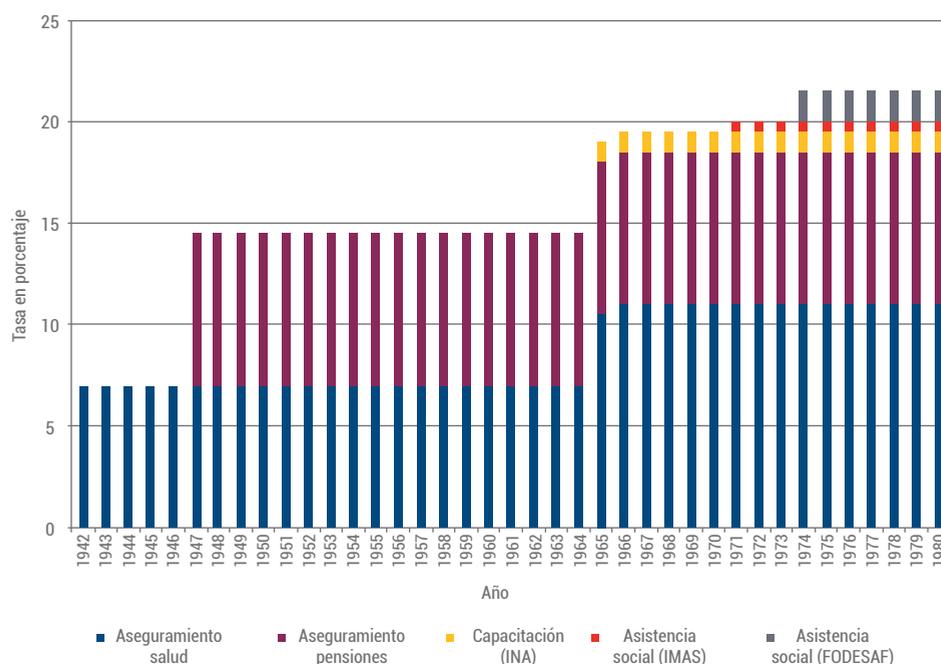
El Estado también jugó un papel importante como empleador, debido en buena medida a los crecientes servicios sociales. Entre 1950 y 1980, los salarios de los empleados públicos incrementaron con una tasa anual de 7,3%, pasando de un 6,2% a un 18,5% de la población económicamente activa, PEA (Castro, 1995). La expansión en el número de personal médico, de enfermería y docente, entre otros, fue extraordinario —solo en términos de médicos se pasó de 3,1 a 7,8 por cada 1000 personas— (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013). La expansión continua de los seguros de la seguridad social también reflejó la sostenida formalización y, por lo tanto, la mayor calidad de la fuerza de trabajo.

Durante la década de 1970, el desempleo permaneció bajo (5%) y los trabajos informales representaron solo el 14% de la PEA no dedicada a la agricultura. Los salarios reales crecieron sistemáticamente —por ejemplo, entre 1950 y 1979 el salario mínimo se incrementó a una tasa anual de 1,9% (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013)— sin necesariamente afectar la rentabilidad empresarial.

La expansión del empleo formal fue particularmente importante porque la política social se financió con impuestos a la nómina inicialmente pagada sólo por los trabajadores asalariados formales. Por supuesto, en esto Costa Rica no fue original sino que ocurrió en general en los países latinoamericanos que siguieron el modelo europeo continental de la seguridad social. Sin embargo, Costa Rica se distinguió en al menos dos maneras: (1) la creciente dependencia que el bienestar de las personas tuvo de los impuestos a la nómina; y (2) el papel que estos impuestos tuvieron en darle contenido financiero a múltiples componentes de la política social más allá de los seguros sociales, como la asistencia social y la capacitación técnica. El Gráfico 1 muestra la evolución de las tasas del impuesto a la nómina desde la creación de la seguridad social en 1941 hasta 1980. Después de casi dos décadas de estabilidad, a partir de 1965 éstas experimentaron un rápido crecimiento precisamente para financiar nuevos programas sociales,

incluyendo el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), las transferencias monetarias dirigidas a las personas pobres desempleadas (IMAS) y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

Gráfico 1. Costa Rica: tasas de impuestos sobre la nómina, 1942-1980



Fuente: Procuraduría General de la República (2019).

Los impuestos a la nómina en Costa Rica se convirtieron así en un mecanismo relativamente efectivo para resolver las restricciones políticas que frenaron la expansión de los impuestos que enfrentaban todos los países en América Latina durante este periodo. Expandir un impuesto que existía desde comienzos de la década de 1940 y que era fácil de recaudar, fue políticamente más atractivo que crear un impuesto realmente progresista y efectivo sobre la renta, o buscar apoyo para la creación de impuestos indirectos hasta entonces inexistentes. De hecho, Costa Rica no fue particularmente exitosa en la recaudación de impuestos que no fueran sobre la nómina: en 1970, por ejemplo, la carga fiscal era sólo del 12% del PIB, comparado a casi el 15% en República Dominicana (Sánchez-Ancochea, 2004), un país con un escaso

gasto público social. A inicios de los setenta, algunos sectores de la élite empresarial, especialmente aquellos que competían en mercados regionales, manifestaron su disconformidad ante los sucesivos aumentos y el creciente peso relativo del impuesto sobre la nómina temprano. Sin embargo, la mayoría no se preocupaba dado que continuaba beneficiándose de altos niveles de protección arancelaria. Mientras tanto, los trabajadores formales que sufrían la carga fiscal, al mismo tiempo, contaban con salarios reales crecientes y recibían buenos servicios sociales.

Tensiones crecientes del sistema universal: entre un modelo económico segmentado y el crecimiento de la oferta privada

Desde inicios de los años ochenta, formalmente el universalismo se ha mantenido e incluso profundizado. El régimen de política social ha mostrado tener una notable capacidad de resistencia frente a los cambios productivos, laborales y hasta del mercado de servicios sociales. Contrario a las expectativas de los economistas neoliberales y a la experiencia de otros países de América Latina, los gobiernos costarricenses no introdujeron mayores cambios en el sistema. En términos de guiar principios detrás del régimen de bienestar, el acceso universal a la política social permaneció, de la mano de los principios de equidad y de solidaridad. Esto significa que en la Costa Rica actual, independientemente de sus ingresos e incluso de las contribuciones a la nómina que hayan realizado, las personas continúan teniendo derecho a acceder a servicios públicos igualitarios de salud y educación. Los beneficios de salud asociados a un acceso no contributivo mediante la asistencia social son los mismos que los asociados a un acceso contributivo bajo la seguridad social. Los familiares económicamente dependientes sean niños/as, jóvenes, personas adultas mayores o con discapacidad, continúan teniendo acceso a servicios similares que los trabajadores asegurados.

En términos de gasto público social, la crisis económica de comienzos de los ochenta tuvo un efecto transitorio (Segura-Ubierno, 2009). Habiendo capitalizado su ventajosa ubicación geopolítica de cara a la guerra que Estados Unidos apoyaba contra el gobierno sandinista en

Nicaragua, el gasto total y como porcentaje del PIB comenzó a recuperarse rápida y sostenidamente. Gracias a una segunda expansión en los últimos años, los niveles de gasto son hoy ya más altos que al principio de la crisis (véase Gráfico 2).

Gráfico 2. Gasto social costarricense: total y per cápita, 1980-2016

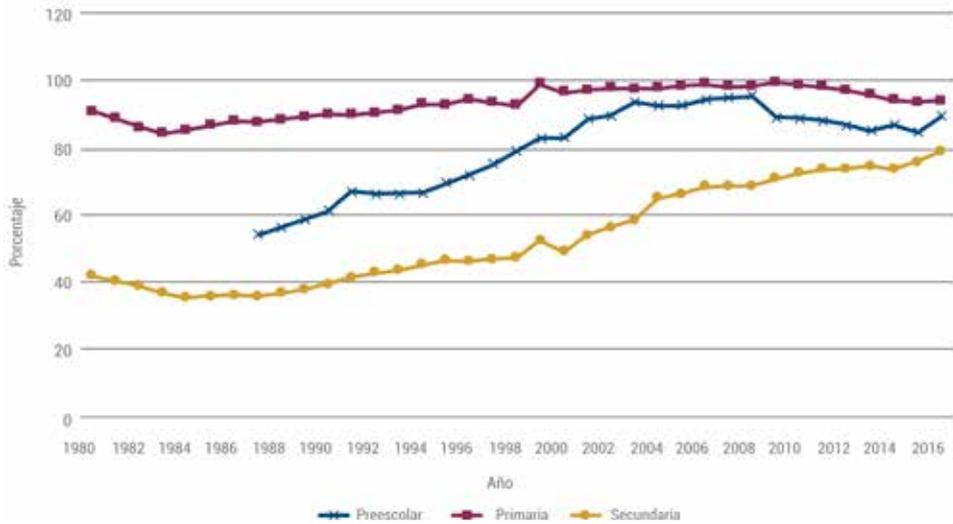


Fuente: elaboración propia con datos de Trejos (2009).

En todos los sectores de política, la cobertura de los servicios públicos sociales ha continuado incrementándose. En educación, el preescolar de medio tiempo (a los 5 años de edad) alcanza a un 90% de niñas y niños mientras que la educación primaria alcanza una cobertura universal (véase Gráfico 3). Mientras tanto, la cobertura en la enseñanza secundaria se expandió de forma significativa a partir del año 2000.

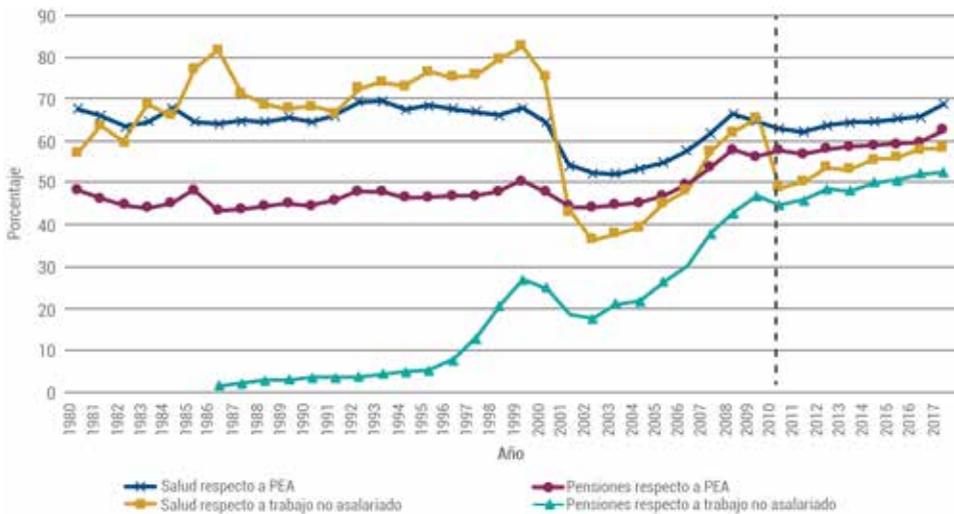
En salud, desde temprano en 2000, cuando las bases de datos adquirieron una mayor confiabilidad, la cobertura ha mostrado una tendencia positiva, particularmente entre trabajadores independientes. Actualmente, la población asegurada en salud alcanza casi un 70% de la PEA, además de los familiares dependientes y las personas pobres (véase Gráfico 4). En total, varios criterios de elegibilidad hacen que la cobertura sea virtualmente universal. Todos los servicios, desde el cuidado primario al especializado, están disponibles para todas las personas, ya sean asegurados directos o dependientes de sus familias.

Gráfico 3. Costa Rica: tasas netas de matrícula escolar según nivel, en porcentajes, 1980-2016



Fuente: Ministerio de Educación Pública, Departamento de Estadística (varios años).

Gráfico 4. Costa Rica: coberturas de salud y pensiones, en porcentajes, 1980-2016



Nota: en 2000, una nueva y centralizada base de datos mejoró los registros nacionales para la población asegurada, lo cual explica la aparente repentina caída en pensiones como también cobertura en salud. A partir del año 2010 se excluye a los asegurados voluntarios del grupo de trabajadores no asalariados.

Fuente: Caja Costarricense de Seguro Social, Dirección Actuarial y Económica: Área de Estadística (varios años).

En salud, desde temprano en 2000, cuando las bases de datos adquirieron una mayor confiabilidad, la cobertura ha mostrado una tendencia positiva, particularmente entre trabajadores independientes. Actualmente, la población asegurada en salud alcanza casi un 70% de la PEA, además de los familiares dependientes y las personas pobres (véase Gráfico 4). En total, varios criterios de elegibilidad hacen que la cobertura sea virtualmente universal. Todos los servicios, desde el cuidado primario al especializado, están disponibles para todas las personas, ya sean asegurados directos o dependientes de sus familias.

Para 1999, la cobertura de pensiones alcanzó la mitad de la PEA, a un nivel similar a 1980. En 2016, 64% de todas las personas mayores de 65 años o más recibieron transferencias por vejez. La cobertura entre trabajadores por cuenta propia ha mostrado un incremento particularmente destacable que ha alcanzado el 60% (véase el Gráfico 4). Esto es aún más significativo teniendo en cuenta que la importancia relativa de los trabajadores independientes también ha incrementado considerablemente.

El sistema, sin embargo, se ha hecho menos universal en la práctica, ya que la suficiencia de los servicios ha disminuido y las inequidades del sistema en su globalidad han aumentado a medida que crecía el gasto privado. Entre 1991 y 2001, por ejemplo, el gasto público en servicios de salud mostró un crecimiento anual por debajo del privado: 5% y 8%, respectivamente (Picado, Acuña y Santacruz, 2003). En solo cinco años, entre 1993 y 1998, la proporción del gasto sanitario desembolsado aumentó cinco veces (Herrero y Durán, 2001). Como lo muestra el Cuadro 1, en la última década, la participación de gasto privado entre la población experimentó una importante expansión: la importancia relativa del gasto privado en el gasto total pasó del 23,2% al 32,6%. La mayor parte de este gasto provino del bolsillo: 88,2% en 2000 y 87,6% en 2009 correspondió al gasto directo de los hogares. La leve reducción es consistente con un incremento de la importancia relativa de los planes prepago que aumentaba (de 2,3% en 2000 a 7,4% en 2009).

Cuadro 1. Costa Rica: gasto privado en salud, 2000 y 2009

Indicador	2000	2009
Gasto privado como porcentaje del gasto total	23,2%	32,6%
Gasto directo de los hogares como porcentaje del gasto privado en salud	88,2%	87,6%
Planes de prepago privados como porcentaje del gasto privado en salud	2,3%	7,4%

Fuente: OMS (2012).

Los problemas reales del régimen universal se deben a dos principales motivos. Por un lado, la dificultad del modelo económico para mantener el pleno empleo y para evitar una creciente concentración en la distribución primaria de la renta. Por otro, la continua expansión de la oferta de servicios privados que ha ido erosionando la lealtad al sistema público, tanto desde quienes prestan los servicios como desde quienes los requieren, en particular, aunque no solamente, entre los sectores medios.

El costo de un nuevo modelo económico segmentado

Como discutíamos en la sección anterior, la expansión de la política social universal en Costa Rica fue financiada a través de los impuestos a la nómina y hasta la década de 1980 se benefició de la expansión del trabajo formal. Sin embargo, en los años ochenta las restricciones del mercado laboral se convirtieron en un problema que se ha venido intensificando durante las últimas dos décadas. En 2006, el sector informal representó el 35% de la población activa, en comparación con poco más del 20% a principios de 1980. La transformación del régimen productivo conllevó a la creación de actividades asociadas a las nuevas tecnologías intensivas en capital antes que en mano de obra, simultáneamente a un debilitamiento de las capacidades productivas de pequeñas y medianas empresas intensivas en mano de obra y a una reducción del empleo público en términos relativos. Como resultado, aunque a lo largo del tiempo el desempleo se ha mantenido relativamente constante, el trabajo informal se ha expandido para convertirse en principal fuente de empleo (entre 5 y 7 de cada diez trabajadores que engrosan anualmente la fuerza laboral).

El doble problema de la expansión del sector privado

Un estancamiento de los impuestos sobre la nómina laboral, simultáneo a un aumento de la demanda social de servicios, ha generado una escasez de fondos. Ello fue particularmente dramático al comienzo de la década de 1980: el sistema venía expandiendo su cobertura a un ritmo acelerado con la incorporación de miles de personas por año, justo cuando tiene lugar la crisis económica y en menos de dos años (entre 1980 y 1982), la moneda experimentó una devaluación aguda de más del 600%, el endeudamiento externo de corto plazo creció rápidamente y el PIB decreció en más del 10% (Villasuso, 2008).

Ya superada la crisis, la tensión persistió. Del lado del empleo, porque el proceso de ajuste de la economía conllevó la reducción de funcionarios públicos, un incremento de personal sin plaza y el crecimiento de la subcontratación (Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003). El empleo público pasó de representar un 19% de la población ocupada en 1980 (Donato y Rojas, 1987), a un 17% en 1990 y un 15% en 2011 (Programa Estado de la Nación, 2013).

Del lado de los servicios, los recortes tuvieron lugar al mismo tiempo que aumentaban la demanda de nuevos servicios sociales y el reconocimiento de nuevos derechos (Vargas Cullell, en Seligson y Martínez Franzoni, 2010). Por ejemplo, los pacientes con VIH o que padecían enfermedades mortales fueron a la Sala Constitucional, ganaron sus casos y la seguridad social tuvo que atender sus necesidades médicas. La combinación de menos recursos y mayor demanda conllevó un crecimiento de las listas de espera y un conjunto de problemas de suficiencia y calidad (Defensoría de los Habitantes, 2012; Programa Estado de la Nación, 2012). Esto alimentó la insatisfacción con el sistema (en 2013, el grado de confianza en la seguridad social era de 54%, aunque solo 3% se manifestaba insatisfecho), pese a que por lo pronto no ha tenido lugar una reducción del apoyo del público en general: en 2012, 9 de cada 10 personas utilizaban los servicios de la CCSS (*La Nación*, 4 de febrero de 2012 y 12 de julio de 2013).⁶ El aumento del gasto privado, generalmente usado en combinación con el acceso público y de seguridad social, refleja tanto estos problemas de calidad de los

6 Una encuesta de CID Gallup reveló un porcentaje menor de uso de los servicios de la Caja (70%) y un alto porcentaje de insatisfacción (56%) (*Estrategia y Negocios*, 31 de julio de 2013).

servicios sociales públicos como la mayor y más diversificada oferta de servicios privados.

La expansión del sector privado ha tenido un costo adicional. A partir de la crisis, una proporción creciente de funcionarios públicos, en particular profesionales de las ciencias médicas y de la educación, comenzaron a combinar el servicio público con el ejercicio privado de la profesión. Con frecuencia, la expansión de la práctica privada por parte de personal del Estado ha conllevado la confusión entre prácticas públicas y privadas en el caso de la seguridad social pública, expresada por ejemplo en el incumplimiento de horarios, en una menor productividad y en el trasiego de pacientes de uno a otro ámbito. El conflicto de intereses ha alcanzado al abastecimiento de insumos que con frecuencia ha estado expuesto a sobreprecios y problemas de gestión que afectan directamente las finanzas y la calidad de los servicios públicos.

Implicaciones para la construcción de universalismo

La experiencia de Costa Rica ofrece lecciones importantes al debate contemporáneo en torno a la construcción de universalismo. Primero, muestra la importancia de construir arquitecturas de abajo hacia arriba, comenzando por las clases medias-bajas e incorporando gradualmente a la población de mayores ingresos. Segundo, sugiere que la cobertura inicial no necesariamente debe ser masiva, pero sí contar con incentivos que, en el mediano y largo plazos, construyan un régimen único de política social. Ello requiere diseñar los mecanismos que impulsen una mayor incorporación, tanto horizontal (es decir, alcanzar a toda la población que se encuentra en condiciones similares de elegibilidad) como vertical (atraer a las personas ubicadas más arriba en la escala social). Este tipo de sistemas pueden además contribuir a enfrentar la informalidad laboral y a prevenir la aparición de poderosos actores privados en materia de servicios sociales.

Tercero, la adecuada articulación entre acceso contributivo y no contributivo a los mismos servicios contribuye a evitar la incorporación segmentada de la población vulnerable o pobre según ingresos.

En el caso de Costa Rica, se incorporó a la población en condiciones de vulnerabilidad y de pobreza según ingresos, a un sistema diseñado desde la clase obrera y los sectores medios-bajos; no al revés. Consideramos que esta es una clave para que el sistema fuera atractivo. Las medidas de afirmación positiva, incluyendo las relativas a servicios básicos como los de educación, se enfocaron en integrar a la población pobre en servicios diseñados para los no pobres. Precisamente, en el marco de una creciente segmentación social entre población pobre que utiliza servicios públicos y población no pobre que utiliza servicios privados también altamente segmentados, el reto de integrar sectores socioeconómicos diversos en las mismas redes de servicios parece de la mayor importancia.

En cuarto lugar, nuestra discusión del caso costarricense muestra la amenaza que conlleva contar con mercados laborales crecientemente informales y con servicios sociales privados crecientemente segmentados, al mismo tiempo que la posibilidad de que el universalismo, como principio orientador de la política social, pueda promover la creación de trabajo remunerado formal y, por lo tanto, hacer una contribución importante a círculos virtuosos entre buenos trabajos y adecuados servicios sociales.

Dos consideraciones adicionales son particularmente importantes para alimentar el debate contemporáneo, tanto académico como político, respecto a cómo construir universalismo entendido como la combinación de amplia cobertura con suficiencia y calidad de los beneficios para toda la población. Por un lado, no podemos olvidar que un programa social universal, más aún una política de alcance sectorial, requiere de tiempo. Un asunto central es cómo usar ese tiempo para avanzar en la dirección buscada. Una tensión tiene lugar entre medidas que logran atender a mucha gente aunque con pocos beneficios, y medidas que inicialmente alcanzan a relativamente menos gente con mayores beneficios. En el caso de Costa Rica, el proceso comenzó llegando a relativamente poca gente pero contando con incentivos para una doble expansión, vertical y horizontal. Hoy en día, la necesidad de hacer frente a acuciantes déficits en materia de servicios sociales, de la mano de recursos generalmente escasos, por lo general lleva a priorizar a la población pobre. La pregunta es si esa incorporación tiene

lugar aparejada de incentivos expansivos que, en sí mismos, abonen a mayores coberturas, suficiencia y calidad con equidad.

Por otro lado, fueron los servicios, no las transferencias, los que tendieron los puentes entre la población de mayor y de menor ingresos. Las transferencias fueron variables según la capacidad contributiva (en el caso de las pensiones) y según el carácter directo o familiar del acceso (en el caso de las licencias por maternidad y de las incapacidades por enfermedad, que se restringieron a las/os contribuyentes directos). Aunque se fue corrigiendo a lo largo del tiempo y es un mecanismo perfectible, por ejemplo para promover mayor participación contributiva femenina, el acceso a las transferencias generó incentivos para el acceso contributivo.

El régimen de política social al que dieron lugar estas características no fue prediseñado como tal. De hecho, a lo largo del tiempo, hubo momentos cuando en la agenda decisoria⁷ estuvieron propuestas que pudieron haber llevado a una arquitectura distinta, no universalista, como la que finalmente se construyó. Un ejemplo fue el proyecto de ley promovido por el presidente Figueres (1970-1974) que planteaba crear un fondo de asignaciones familiares —no de desarrollo social como finalmente ocurrió—, destinado a los trabajadores ya asegurados —y no, como en el proyecto que se aprobó, para ampliar servicios a la población con problemas de acceso, suficiencia y/o calidad en materia de servicios sociales en general—. Otro ejemplo fue la decisión de que la eliminación de topes salariales que volvía obligatoria la seguridad social estuviera acompañada de una expansión de los servicios públicos de salud y no, como se discutió en el seno de la Junta Directiva de la Seguridad Social, de la libre elección médica.

Las preguntas que se imponen son ¿qué tan relevantes pueden ser estos aprendizajes para países que actualmente tratan de construir universalismo básico?, ¿cuál es el mensaje?, ¿pueden hacerlo?, ¿bajo qué condiciones? Creemos que las respuestas exigen distinguir entre dos conjuntos de países, los que vienen de regímenes de política social excluyente (Filgueira, 1998) o informal (Martínez Franzoni, 2008), y los que vienen de regímenes universalistas (en su cobertura) aunque estratificados (en suficiencia y calidad) (Filgueira, 1998).

7 Es decir que se trataba de propuestas que dentro del proceso de formación de políticas tuvieron altas posibilidades de ser adoptadas (Birkland, 2011).

En el caso del primer grupo de países, como El Salvador o Ecuador, la seguridad social tiene una cobertura de un número pequeño de personas y la salud privada es costosa. Las lecciones que ofrece Costa Rica en este caso son claras. Se trata de i) encontrar caminos para construir el sistema de “abajo hacia arriba”; ii) a menos que se tenga un vibrante mercado de trabajo, tratar de financiarlo a través de impuestos generales; y iii) asegurarse de que se creen grupos de interés, incluyendo burocracia del Estado, que en futuro inmediato y no tan inmediato, estén en capacidad de demandar mejoras de manera incremental pero sostenida.

En el caso del segundo grupo de países, con regímenes establecidos de política social, las lecciones son menos que claras y esperanzadoras e incluso contradictorias. La construcción del universalismo en Costa Rica muestra la importancia de vincular asistencia y seguridad social. Los países deberían evitar la creación de regímenes paralelos y deberían asegurarse usar transferencias y otros recursos para incorporar a las personas excluidas a los programas sociales principales. El Seguro Popular Mexicano, siendo masivo y apostando a permitir la cobertura universal, simplemente no será capaz de promover igual acceso a los derechos si no es acompañado por reformas paralelas de seguridad social y de algunas restricciones de la provisión social de servicios de salud.

Esto a su vez requiere que los cambios en ambos regímenes, contributivos y no contributivos, destinen calidad y generosidad, no solo cobertura. Infortunadamente —y esto es la segunda y más negativa lección— la experiencia reciente de Costa Rica muestra cuán difícil es mantener alta calidad de servicios de salud —e incrementar educación secundaria también— en presencia de mercados de trabajo heterogéneos y opciones privadas alternativas.

Entonces, ¿cuál es el camino a seguir en países como Brasil, México e incluso Chile y Uruguay? El reto —más fácil de enunciar que de transformar— es cómo contar con una alta calidad de servicios públicos suficientes en áreas claves; crear algunos obstáculos e impuestos privados de servicios; y encontrar maneras para, en general por primera vez, crear coaliciones entre la población pobre según ingresos —básicamente las familias meta de los programas de transferencias monetarias condicionadas— y diferentes sectores de la clase media.

Referencias

- Birkland, T. (2011). *An Introduction to the policy process: theories, concepts and models of policy making*. Nueva York: ME Sharpe.
- Brenes, L. (1990). *La nacionalización bancaria en Costa Rica. Un juicio histórico*. San José: FLACSO.
- Caja Costarricense de Seguro Social, Dirección Actuarial y Económica: Área de Estadística. (Varios años). *Indicadores de la seguridad social*.
- Castro, C. (1995). Estado y sectores medios en Costa Rica: redimensionamiento de un pacto social. *Cuaderno de Ciencias Sociales*, 81. San José: FLACSO.
- Defensoría de los Habitantes. (2012). *Informe especial Caja Costarricense de Seguro Social*. San José: Defensoría de los Habitantes.
- Dion, M. (2010). *Workers and Welfare: Comparative Institutional Change in Twentieth-Century Mexico*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Donato, E. y Rojas, M. (1987). *Sindicatos políticos y economía (1972-1986)*. San José: Editorial Alma Mater.
- Estrategia y Negocios. (31 de julio de 2013). *Costa Rica: un 79% cree que el país va por un rumbo equivocado*. Recuperado el 1 de agosto de 2013, desde: <http://www.estrategiaynegocios.net/blog/2013/07/31/costa-rica-un-79-cree-que-el-pais-va-por-un-rumbo-equivocado/>.
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada. En B. Roberts (coord.), *Ciudadanía y política social* (pp. 71-116). San José: FLACSO/SSRC.

- Filgueira, F. (2005). *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Welfare States*. Working Paper UNRISD. Ginebra.
- Filgueira, F. (2007). The Latin American social states: Critical juncture and critical choices. En Y. Bangura, *Democracy and social policy* (pp. 136-163). Nueva York: Palgrave y UNRISD.
- GOES. (2012). *El camino del cambio en El Salvador: creando las bases de una sociedad democrática, incluyente y equitativa*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Herrero, F. y Durán, F. (2001). El sector privado en el sistema de salud de Costa Rica. *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 109. Santiago: CEPAL
- ILO. (2011). *Report IV. Floor of social protection for social justice and equitable globalization*. Ponencia presentada en International Labour Conference, 100ª reunión, Ginebra.
- La Nación. (24 de febrero de 1971). *Sistema unificado de salud*, página 57.
- La Nación. (4 de febrero de 2012). *Sistema solidario de la CCSS no es negociable*. Recuperado el 31 de julio de 2013, desde: http://www.nacion.com/foros/Sistema-solidario-CCSS-negociable_0_1248475156.html.
- La Nación. (12 de julio de 2013). *Encuesta nacional: Defensoría, CCSS y Policía recuperaron confianza popular*. Recuperado el 31 de julio de 2013, desde: http://www.nacion.com/nacional/politica/Encuesta-Defensoria-CCSS-Policia-recuperaron_0_1353264725.html.
- Levy, S. y Schady, N. (2013). Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution. *Journal of Economic Perspectives*, (27)2, 193-218.

- Lewis, C. y Lloyd-Sherlock, P. (2009). Social Policy and economic development in South America: an historical approach to social insurance. *Economy and Society*, (38)1, 109-131.
- Martínez Franzoni, J. (2008). Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families and Policies. *Latin American Politics and Society (LAPS)*, (50)2, 67-100.
- Martínez Franzoni, J. y Mesa-Lago, C. (2003). *Las reformas inconclusas: pensiones y salud en Costa Rica: avances, problemas y recomendaciones*. San José: Fundación Ebert.
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2013). *Good Jobs and Social Services*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2016). *The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meléndez, C. (1998). *Desde hace 50 años el día comienza con Dos Pinos. Historia de la Cooperativa de Productores de Leche R.L.* San José: Asesorías Organizacionales.
- Ministerio de Educación Pública, Departamento de Estadística. (Varios años). *Indicadores del Sistema Educativo*.
- OMS. (2012). *Estadísticas sanitarias mundiales*. Ginebra: OMS.
- Picado, G., Acuña, E. y Santacruz, J. (2003). *Gasto y financiamiento de la salud en Costa Rica: situación actual, tendencias y retos*. San José: OPS.
- Pribble, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Procuraduría General de la República. (2019). *Sistema Costarricense de Información Jurídica: Reglamento del Seguro de Enfermedad y Maternidad y de Invalidez, Vejez y Muerte, y sus modificaciones 1942-1980*.

Programa Estado de la Nación. (2012). *Decimoctavo informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación. (2013). *Compendio estadístico de estadísticas sociales*. Recuperado el 30 de julio de 2013, desde: <http://www.estadonacion.or.cr/estadisticas/costa-rica/compendio-estadistico/estadisticas-sociales>.

Reding, A. (1986). Costa Rica: Democratic Model in Jeopardy. *World Policy Journal*, (3)2, 301-315.

Román, I. (2008). *Costa Rica: desigualdad y pobreza 1950-2005. Research report, police regime and poverty reduction*. Ginebra: UNRISD.

Rosenberg, M. (1979). Social security policy making in Costa Rica. *Latin American Research Review*, (14)1, 116-133.

Rosenberg, M. (1983). *Las luchas por el seguro social en Costa Rica*. San José: Editorial Costa Rica.

Rovira, J. (2000). *Estado y política económica en Costa Rica, 1948-1970*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Sánchez-Ancochea, D. (2004). *Leading Coalitions' and Patterns of Accumulation and Distribution in Small Countries. A Comparative Study of Costa Rica and the Dominican Republic under Globalization*. Disertación PhD (sin publicar), New School for Social Research.

Sandbrook, R., Edelman, M., Heller, P. y Teichman, J. (2007). *Social Democracy in the Global Periphery: Origins and Prospects*. Cambridge: Cambridge University Press.

Segura-Ubiergo, A. (2009). *The Political Economy of the Welfare State in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Seligson, M. y Martínez Franzoni, J. (2010). Limits to Costa Rican Heterodoxy: What Has Changed in "Paradise"? En S. Mainwaring y T. Scully (cords.), *The Politics of Democratic Governability in Latin America: Clues and Lessons* (pp. 307-337). Stanford University Press.
- Trejos, J. D. (2009). *Programas selectivos y gasto social: situación*. San José: Mimeo.
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). (2010). *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics*. Nueva York: UNRISD, UN Publications.
- Villasuso, J. M. (2008). *Medio siglo de economía política y política económica en Costa Rica. Documento preparado para el Proyecto sobre Regímenes de Políticas Públicas y Reducción de la Pobreza*. Ginebra: UNRISD.

La política social en Brasil: avances y retrocesos recientes (2003-2016)

Denise Lobato Gentil

Introducción

Brasil vive una de las peores crisis de su historia desde 2015. El proyecto político radicalmente liberal que se inaugura tras el *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff genera tasas de crecimiento negativas, altos índices de desempleo y un rápido aumento de la miseria. Los brasileños son testigos de la implementación de medidas que atacan a los derechos sociales de lleno, propuestas por el presidente Michel Temer, que cuenta con tan solo el 3% de aprobación popular, acusado en dos ocasiones por el Ministerio Público por delitos cometidos durante su presente mandato, con un equipo constituido por ministros también acusados de corrupción.

La inestabilidad política que sacude al país y la inercia económica generalizada facilitan la imposición de reformas con efectos devastadores. Rápidamente, ante una sociedad perpleja y apática, se aprobaron la propuesta de enmienda constitucional (PEC) para el tope del

gasto¹, la Ley de Tercerización² y la Reforma Laboral³, lo cual condujo a dismantelar un vasto sistema de protección social consagrado por la Constitución Nacional de 1988. El último ataque se destina a la previsión social, con la amenaza de una reforma que excluye a miles de personas del derecho a la jubilación.

Sin embargo, esta coyuntura adversa a la política social no surge súbitamente, sino que se viene gestando desde el año 2000. Las significativas conquistas sociales logradas durante casi catorce años de gobierno del Partido de los Trabajadores se perjudicaron ante las profundas concesiones a favor del sector de las finanzas y de las corporaciones productivas. En este sentido, muchas medidas adoptadas durante el gobierno del presidente Temer ya habían sido gestadas y parcialmente implantadas antes de 2016. La percepción de que el camino hacia la profundización de la financierización de la economía se comenzó a transitar a lo largo de la era del Partido de los Trabajadores surge en muchos estudios críticos de dicho período. La financierización por medio de los intereses de la deuda pública, como fue planteado por Bruno *et al.* (2011), y por la remercantilización de lo que estaba protegido por la política social, en el abordaje de Lavinas (2017), es la marca del parámetro de crecimiento de la historia reciente. Todo esto, vale mencionar, con la activa participación del Estado como agente viabilizador, que pone de manifiesto que el conservadurismo capturó a gobiernos inicialmente progresistas con la lógica de la supremacía de la especulación financiera.

El presente estudio plantea algunas consideraciones sobre la política social de Brasil durante los últimos quince años, período que se extiende desde el primer gobierno del Partido de los Trabajadores (2003 a abril de 2016) al actual gobierno del presidente Michel Temer (mayo de 2016 a 2018). El estudio consta de tres partes y

1 Se refiere a la Enmienda Constitucional n° 95/2016, que limita el porcentaje de crecimiento anual del gasto público del Gobierno de la Nación a un tope: la inflación del año anterior. Esta regla se aplicará por veinte años.

2 Ley 13.429 del 31 de marzo de 2017 sobre el trabajo temporal y sobre las empresas que prestan servicios a terceros. Dicha ley permite que las empresas tercericen cualquier tipo de actividad, incluso las actividades esenciales.

3 Significa un gran retroceso en la legislación laboral: contempla la reducción del salario por medio del despido colectivo y la recontractación por medio de tercerización o acuerdo individual que prevalece sobre la legislación laboral; y autoriza el trabajo intermitente, lo que permitió que el trabajador perdiera todos los derechos laborales y que reciba menos que el salario mínimo.

esta introducción. La primera parte describe al Estado de bienestar social de Brasil ideado a partir de la Constitución Nacional de 1988, para explicar las transformaciones que se llevaron a cabo durante el período analizado. La segunda parte es una evaluación crítica de la política social de los años 2003 a 2015. El argumento central es que, a pesar de que la etapa de crecimiento de 2003 a 2013 constituye un período de avance innegable en el ámbito social y económico, se profundizó el proceso de delegación de capital privado en la prestación de servicios anteriormente prestados por el Estado. El período de recesión y ajuste fiscal (2014-2016) pone de manifiesto la clara reducción de la intervención del Estado en el ámbito de la protección social. La tercera parte del estudio analiza el ciclo posjuicio político, que se inicia en mayo de 2016, cuando bajo la batuta del presidente Temer, se ponen en marcha políticas neoliberales devastadoras para los derechos sociales en un momento de profundísima recesión económica, con el consiguiente aumento de la pobreza, el desempleo, la violencia y el desamparo.

Breve reseña del sistema de protección social brasileño

Un amplio sistema de protección social surge en Brasil como consecuencia de la intensa movilización social del fin de la dictadura militar en los años ochenta, que culmina en la proclamación de la Constitución Nacional de 1988. El artículo 194 crea el Sistema de Seguridad Social, la experiencia democrática más importante de la Carta Magna, que garantiza a todos los brasileños el derecho a la salud universal, a la jubilación y a la asistencia social.

El sistema brasileño de previsión social está constituido por una instancia bastante amplia de beneficios garantizados por un presupuesto que, en 2016, representaba el 8,1% del PIB (R\$507,8 millardos o USD 160,2 millardos)⁴. Este sistema le brinda a los trabajadores del sector privado prestaciones por medio del Régimen General de Previsión Social (RGPS), que incluyen los beneficios de

4 El dólar utilizado en todas las cifras del presente artículo es la cotización promedio del dólar de R\$3,17 en el período de enero a septiembre de 2017.

jubilación⁵, salario familiar, licencia por maternidad, licencias por accidentes, pensión por fallecimiento, licencias por enfermedad, prestaciones monetarias a familiares de reclusos y servicios de habilitación y rehabilitación profesional.

El RGPS funciona a partir de un régimen de reparto simple. Se conceden los beneficios mediante el aporte tripartito por parte del empleado, del empleador y del Estado. La cobertura del sistema incluye a 19 millones de jubilados y 7,6 millones de pensionados.

La Constitución de 1988 también establece el piso de los beneficios previsionales y asistenciales en un salario mínimo (R\$937,00 o USD 295,58) y determina un tope del valor de R\$5.531,31 o USD 1.744,89 (valores de piso y tope de 2017).

Los empleados públicos civiles pertenecen al Régimen Propio de Previsión Social (RPPS). Este sistema funciona bajo un régimen de reparto simple y el valor de las jubilaciones se limita al tope del INSS (Instituto Nacional de Seguridad Social), que es de R\$5.531,31 o USD 1.744,90 (valores de 2017). Todo empleado con haberes que superen dicho límite puede aportar a un fondo de jubilación complementario (FUNPRESP) que funciona en régimen de capitalización. En ambos sistemas, las prestaciones se conceden mediante el aporte por parte del empleado y del Estado. El gasto en concepto de beneficios por parte del RPPS representa el 1,76% del PIB (R\$110.800 millones o USD 34.950 millones) y cubre a 977.865 afiliados⁶.

Vale aclarar que los militares no forman parte del RPPS, dado que cuentan con un régimen propio de beneficios con reglas específicas. Los militares no se jubilan, sino que pasan a la reserva, tanto hombres como mujeres, después de 30 años de servicio militar, independientemente de la edad. De acuerdo con las reglas actuales, los militares realizan un aporte mensual del 7,5% de su salario, pero ese monto se utiliza para las pensiones por muerte.

5 Existen los siguientes tipos de jubilaciones: jubilación por discapacidad; jubilación por edad (para trabajadores urbanos, 65 años de edad para los hombres y 60 años para las mujeres, siempre y cuando se cumpla el requisito de un mínimo de 15 años de aportes en ambos casos; para trabajadores rurales la edad jubilatoria es menor, 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres, siempre y cuando se compruebe el ejercicio efectivo de la actividad rural por 180 meses); jubilación por tiempo de aporte (para los trabajadores que aporten un mínimo de 35 años para los hombres y 30 años para las mujeres); y jubilación especial (trabajadores en condiciones nocivas para la salud o integridad física durante 15, 20 o 25 años de la actividad, de acuerdo con el nivel de exposición a agentes nocivos)

6 Dato de 2014, 566.390 jubilados y 411.475 pensionistas.

La salud pública en Brasil es una prestación de acceso gratuito, universal, integral e igualitario. El SUS (Sistema Único de Salud) es uno de los sistemas públicos de salud más importantes del mundo, que abarca desde la simple atención médica ambulatoria al trasplante de órganos. La Nación formula políticas nacionales, pero los estados, las municipalidades, las ONG y la iniciativa privada son responsables por su implementación. Hasta 2016 la Nación debería gastar, como mínimo, un monto igual a los recursos asignados el año anterior, sumada la variación nominal del PIB. Los gobiernos de los estados deberían aportar recursos que hasta 2016 eran como mínimo el 12% de los ingresos fiscales, mientras que las municipalidades tienen el deber de garantizar el servicio de atención básica de salud con el 15% de los ingresos fiscales, como mínimo (Gobierno de Brasil, 2014).

El gasto nacional de salud solamente representó el 1,6% del PIB en 2016 (R\$98,5 millardos o USD 31 millardos). Sin embargo, a pesar de la naturaleza abarcadora del SUS, todas las prestaciones del sector salud en Brasil se realizan de forma fragmentada: una parte es pública, otra es privada.

Así mismo, la Constitución de 1988 incluye mecanismos compensatorios para luchar contra la pobreza. La inclusión de la asistencia social bajo los auspicios de la seguridad social representó una innovación, ya que anteriormente, el cuidado de los más pobres y desposeídos corría por cuenta de organizaciones filantrópicas y de caridad. El bienestar social no formaba parte de las obligaciones legales del Estado antes de 1988. El nuevo sistema incluye beneficios basados en el derecho a la ciudadanía (ya no vinculados al trabajo), aplicables a todos los segmentos de la población, sin excepciones.

Los beneficios asistenciales (no contributivos) más importantes de Brasil son el BPC (Beneficio de Prestación Continua) y el Programa de transferencia de ingresos denominado Bolsa Familia (PBF). El BPC garantiza un salario mínimo mensual al portador de discapacidades y al adulto mayor con un ingreso familiar *per cápita* mensual igual o inferior a 1/4 del salario mínimo vigente. Dicho beneficio no exige condicionalidades. El programa cuenta con 4,2 millones de beneficiarios, o sea el 0,8% del PIB (R\$49 millardos o USD 15,5 millardos) en 2016.

El Programa Bolsa Familia (PBF) surgió en 2004 durante la gestión del presidente Luis Inácio Lula da Silva y brindó cobertura asistencial a todos los ciudadanos de bajos ingresos que no se adecuan a los criterios de elegibilidad del BPC. Se adoptaron los siguientes criterios para acogerse al beneficio: a) reciben bolsa las familias extremadamente pobres (que se encuentran por debajo de la línea de indigencia con ingresos *per cápita* mensuales inferiores a R\$85,00 o USD 26,81) y pobres (línea de pobreza equivalente a ingresos *per cápita* mensuales por familia entre R\$85,01 y R\$170,00, o USD 26,81 y USD 53,63); b) condicionalidades para acogerse al beneficio: la contraparte de las familias es cumplir con compromisos en salud y educación⁷; c) el valor del beneficio varía de acuerdo con la cantidad de miembros de la familia, edad de los mismos e ingresos. El valor promedio en 2017 es de R\$178,44 mensuales (USD 57,41) por familia, o sea aproximadamente R\$1,51 (USD 0,48) *per cápita/día* para una familia de cuatro personas (Gobierno de Brasil, 2017).

El número de familias beneficiadas por el Programa Bolsa Familia fue de 13,7 millones, lo que equivale a 50 millones de personas, con un gasto anual del 0,4% del PIB (R\$27,5 millardos o USD 8,7 millardos) en 2016.

En último lugar, el seguro por desempleo y el bono salarial también se encuentran en la categoría de beneficios de seguridad social. El seguro por desempleo es el beneficio que recibe el trabajador por despido sin justa causa, con valor promedio un poco por arriba del salario mínimo. El bono salarial es un beneficio que se recibe una vez al año, a título de complementación de ingresos, destinado a trabajadores que cobran menos que un salario mínimo y medio.

Los tres pilares de la seguridad social (salud, previsión social y asistencia social) cuentan con financiamiento propio: la Constitución de 1988 contempla la creación de diferentes fuentes de ingresos constituidos por las retenciones a la nómina de pagos (aportes para la previsión social), por el cobro sobre el valor agregado y sobre el ingreso

7 Las condicionalidades exigen que los niños y adolescentes entre 6 y 17 años cumplan el calendario escolar y se verifique su asistencia; libreta de vacunación al día para niños de 0 a 6 años; consultas prenatales para embarazadas y seguimiento médico de las madres durante la lactancia, así también como de sus bebés; participación no obligatoria en los programas de complementación (generación de trabajo e ingresos, alfabetización de adultos, tramitación del registro civil y demás documentos) (Lavinias, Gentil y Cobo, 2015).

bruto de las empresas (impuesto al aporte social para la financiación de la seguridad social, Cofins, y PIS/PASEP, por las iniciales en portugués), por el impuesto sobre importaciones de bienes y servicios (Cofins-importación y PIS/PASEP-importación), por el impuesto sobre las ganancias netas de las empresas (impuesto aporte social sobre ganancias netas) y por los ingresos de las loterías del gobierno nacional (ingresos de sorteos, loterías o apuestas).

Política social durante el gobierno del Partido de los Trabajadores (2003-2015)

El Sistema de Seguridad Social ilustrado anteriormente desempeñó un papel decisivo para explicar lo que sucedió con la economía brasileña a partir del año 2000, cuando el gobierno del Partido de los Trabajadores asume el poder, dado que se utilizará su estructura institucional para promover lo que dio a conocer como el “modelo social desarrollista”.

El período 2003-2015 en Brasil corresponde al ciclo político del gobierno de los presidentes Lula da Silva y Rousseff. Durante esta etapa se gesta un modelo de crecimiento guiado por la combinación del avance de la política social, mejoras en el mercado laboral (reducción del desempleo, aumento de la formalización e incrementos salariales reales de la mano de una política de valorización del salario mínimo), aumento de las inversiones públicas y una significativa expansión del crédito. Dentro del ámbito de la política fiscal y monetaria, se mantuvo el régimen macroeconómico que se apoya en los tres pilares (cambio fluctuante, metas inflacionarias, metas de superávit primario), heredado del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e incorporado integralmente por los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT).

No se puede negar que se lograron resultados positivos importantes. La expansión de los mercados financieros globales y el ciclo de aumento de precios de los *commodities* producidos en el país (de 2004 a 2011) crean un escenario externo propicio para un período de crecimiento económico sin desequilibrios en la balanza de pagos, con control del déficit fiscal, reducción de la deuda pública y baja inflación.

La tasa promedio anual de crecimiento del PIB fue de 4% entre 2003 y 2010, aliada a niveles moderados de inflación de 5,8% al año. A pesar de que después de 2011 el crecimiento del PIB se reduce de forma significativa (entre 2011 y 2014 la tasa fue de tan solo 1,59%), se registra un aumento real del 44,26% del ingreso promedio de los brasileños, de R\$1.192,53 a R\$1.720,41 entre 2004 y 2014 (IBGE, 2014). El salario mínimo registró un aumento real de 77,18% entre 2003 y 2016, según el Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIEESE). El índice de Gini de la distribución de los ingresos promedio mensuales de todos los trabajos permanece en baja entre 2004 y 2015, cuando llega al 0,485. La disminución del Gini se debe al aumento duradero del ingreso real familiar *per cápita* de R\$549,83 en 2004 a R\$861,23 en 2014. Durante esta etapa, se registró aumento de la escolaridad, reducción de las brechas que separan a los negros de los blancos, a mujeres de hombres, a trabajadores rurales de urbanos (Calixtre y Vaz, 2015). En este sentido, la reducción de la pobreza y las conquistas sociales fueron la marca registrada del período. Sin embargo, la conquista principal de la estrategia económica y política del período fue la incorporación de millones de personas al mercado de consumo, un logro sin duda extraordinario, afirman Lavinias y Simões (2015).

A pesar de los avances sociales del período, la interpretación sobre el verdadero legado histórico del Partido de los Trabajadores genera profundas divergencias, vinculadas básicamente a la intensidad de los cambios que, para algunos economistas, produjo retrocesos en la estructura productiva que llevaron a la reprimarización de la economía, a una menor participación de la industria de manufacturas en el PIB, a un menor progreso técnico y estancamiento de la productividad laboral (Oreiro y D'Agostini, 2017). Se estima que en lo que concierne a las políticas sociales, los resultados en el ámbito de la desigualdad podrían haber sido mejores y no faltan hechos comprobados de los retrocesos en la universalización de los servicios de salud y educación. La deconstrucción del legado económico del crecimiento registrado durante los años 2003-2010 se lleva a cabo al final del ciclo 2011-2014, cuando comienza el período caída de la era petista (Gentil, 2017; Gentil y Hermann, 2017; Oreiro y D'Agostini, 2017).

Se puede afirmar que el período post 2003 presenta resultados contradictorios. Se registró un avance significativo si se utiliza al gasto en

políticas sociales como referencia. El gasto social directo y tributario total (Tesoro Nacional, 2016) sólo a nivel nacional aumentó del 12,9% del PIB en 2002 al 17,5% en 2015. Sin embargo, no explica de por sí lo que de hecho sucedió en el seno de la sociedad brasileña en los últimos tiempos: se registró un cambio en la composición del gasto, con una mayor importancia de las transferencias monetarias que las familias perciben (en la modalidad de beneficios sociales asistenciales, Bolsa Familia y BPC, previsionales, abono y de seguro por desempleo) traducida en estabilidad del gasto en la oferta de servicios esenciales de los sectores de educación y salud (Tesoro Nacional, 2016; Gobetti y Orair, 2017).

Sin embargo, se registró una reducción relativa y un empobrecimiento de la calidad de la oferta pública de los sectores de educación y salud a tal punto que la sociedad fue inducida a buscar alternativas en el sector privado. El desmantelamiento de la prestación pública de estos sistemas como consecuencia de la subfinanciación (Bahia, 2013; Lavinias, 2017) crearon las condiciones propicias para la actividad lucrativa de empresas privadas. Los seguros médicos, hospitales y laboratorios privados, facultades privadas y fondos de pensión prosperarán en esta coyuntura, como se describe a continuación. Antes, sin embargo, se deben analizar de forma crítica a los principales programas de lucha contra la pobreza de Brasil.

Asistencia social

Una de las debilidades fundamentales de la política social radica en la concentración excesiva de transferencias monetarias, en detrimento de la oferta de servicios públicos que garantizan una mayor movilidad social.

Lavinias (2013) plantea los dos mecanismos utilizados para lo que denomina la “monetización de la población de bajos ingresos”: 1) la introducción de programas específicos en detrimento de políticas universales; y 2) la prevalencia de transferencias monetarias a familias de bajos ingresos, en vez de brindar servicios públicos. En este sentido, el 68,8% del gasto social del gobierno nacional se asignó a las transferencias monetarias en 2015⁸ (Tesoro Nacional, 2016). Dichas características de la

8 “Transferencias monetarias” son los gastos consignados bajo las denominaciones previsión social, asistencia social, trabajo y empleo, que son los que suman prácticamente todos los beneficios monetarios contributivos o no contributivos. La “prestación de servicios públicos” se refiere básicamente a los gastos en educación y salud, así también como en transporte colectivo, cultura, vivienda social y saneamiento básico.

política social son las que propiciaron su integración a la lógica financiera de los seguros (Lavinias, 2013).

Sin duda, la dimensión estructural del gasto durante el gobierno del Partido de los Trabajadores que asigna un porcentaje elevado del presupuesto público a las transferencias monetarias (por medio de previsión social, asistencia social, seguro por desempleo) perjudica la prestación de servicios públicos (educación y salud), desmantela los servicios públicos esenciales, fuerza a la población a contratar al sector privado, mientras que dota a los sectores de bajos ingresos de recursos para convertirlos en consumidores (no solo de bienes, sino de seguros y servicios prestados por empresas).

El aumento de las transferencias monetarias a las familias se debe a dos procesos: 1) la creación del Programa Bolsa Familia en 2004 y el aumento significativo del número de afiliados al programa; 2) la política de valorización del salario mínimo, dado que solventa otro beneficio asistencial, el beneficio de prestación continuada (BPC) y es también el piso de las prestaciones previsionales. Ambos factores propiciaron un aumento significativo de los ingresos de los grupos más vulnerables y viabilizaron su ingreso al mercado de consumo de masa (Lavinias, 2013).

De acuerdo con Lavinias, Gentil y Cobo (2015), para incluir de forma efectiva a los más vulnerables dentro del marco de una perspectiva de alcance de ciudadanía social (y no solo como consumidores de bienes), sería necesario que el PBF se estructurara como un derecho social, y como tal, debería formar parte de la Constitución de 1988 (lo que no sucede), del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) y de las otras políticas socioeconómicas en vigor en el país. Sin embargo, el PBF se constituye como un derecho sujeto a las decisiones discrecionales del gobierno nacional.

Por otro lado, la política asistencial se topó con otros límites. El Registro Único de Programas Sociales⁹ acoge a 27,2 millones de familias que corresponden a 81,8 millones de personas, aproximadamente el 40% de la población brasileña en 2017. No obstante, el número de beneficiarios del Programa Bolsa Familia corresponde a sólo 13,7

9 El Registro Único es la puerta de entrada para acceder a más de 20 iniciativas del gobierno nacional, entre las que se encuentra el Programa Bolsa Familia.

millones de familias (aproximadamente 41 millones de personas). En lo que concierne al valor, predominan los beneficios variables de R\$35,00 mensuales (USD 11) para niños de menos de 17 años de edad. El valor fijo es de R\$50,00 mensuales (USD 15,77) para familias indigentes únicamente.

Aunque el PBF registró un gran alcance, aproximadamente dos millones de personas en situación de extrema pobreza no fueron acogidas por el programa, dado que no brindó cobertura total al grupo destinatario (los pobres) como un todo. Por esta razón, el gobierno nacional lanzó el programa Brasil sin Miseria (BSM) con iniciativas orientadas al sector más pobre de la población en junio de 2011.

Es innegable que el PBF es el símbolo de una estrategia de lucha contra la pobreza extrema, aunque se podría haber hecho mucho más. El programa no cuenta con mecanismos permanentes de indexación automática de los beneficios y de la línea de pobreza. Como el monto mínimo de la línea de pobreza estuvo congelado durante cinco años (de 2009 a 2014), su valor está distorsionado. Si las líneas de indigencia y pobreza se hubieran ajustado a la inflación registrada, serían R\$93 (USD 26,5) y R\$186 (USD 53) respectivamente en 2015 —mayores que los montos actuales— (Lavinias y Fonseca, 2011). Por otro lado, el ingreso medio brasileño aumentó mientras que la línea de pobreza extrema se mantuvo muy baja, sin acompañar la tendencia al alza. Por esta razón se registra una reducción del número [oficial] de los que viven en extrema pobreza, ocultando la verdadera dimensión de la miseria aguda. Este problema es la consecuencia de la adopción de líneas de pobreza absolutas sin reglas de ajuste automático. Si se adoptara una línea de pobreza relativa del 50% de los ingresos promedio (similar a las líneas de la Unión Europea), el porcentaje de pobres brasileños aumentaría al 23%. Actualmente, de acuerdo con las líneas de pobreza del PBF, la tasa de pobreza es del 7,7%. En este sentido, la reducción significativa de la pobreza en Brasil en el período mencionado en el presente estudio se debe principalmente (60%) al crecimiento económico y al aumento del empleo, que a su vez aumentó el nivel de ingresos laborales y redujo el estado de pobreza de millones de personas. En segundo lugar, el impacto del vínculo entre las jubilaciones públicas y el salario mínimo fue significativo (25%). Comparativamente, los beneficios de asistencia social registraron un impacto significativamente menor, de cerca del 15% (Lavinias, Gentil y Cobo, 2015).

Salud

La trayectoria de Brasil en el sector de salud registra varios avances y contradicciones. A pesar de que el sistema público es universal, gratuito e incondicional, el sector cuenta con un serio problema: la reglamentación de los seguros privados por parte de la Agencia Nacional de Salud fomentó la privatización. La Constitución establece que el gobierno nacional, así como el de los estados y el municipal, deben financiar la atención médica y establecer asignaciones presupuestarias mínimas para cada nivel, de conformidad con lo anteriormente mencionado en la primera parte del presente estudio. Sin embargo, el gasto público en los tres niveles de gobierno totaliza el 3,7% del PIB. El Cuadro 1 muestra la escasa variación del porcentaje a nivel nacional, con un valor de alrededor del 1,5% del PIB entre 2003 y 2016.

Cuadro 1. Gasto social del Gobierno nacional, 2003-2016

Año	Asistencia social	Previsión *	Salud
	Porcentaje del PIB	Porcentaje del PIB	Porcentaje del PIB
2003	0,5	8,5	1,6
2004	0,7	8,4	1,7
2005	0,7	8,7	1,7
2006	0,9	8,8	1,6
2007	0,9	8,6	1,5
2008	0,9	8,3	1,4
2009	1,0	8,7	1,5
2010	1,0	8,4	1,4
2011	1,0	8,2	1,4
2012	1,2	8,5	1,5
2013	1,2	8,6	1,5
2014	1,2	8,9	1,5
2015	1,2	9,1	1,6
2016	1,2	9,2	1,6

* Incluye gastos relativos al Régimen General de Previsión Social (RGPS) y al Régimen Propio de Previsión de los Empleados Públicos (RPPS).

Fuente: elaboración propia con base en datos de SIAFI - STN/CCONT/GEINC, Ministerio de Economía.

Los gastos per cápita de salud en Brasil son de aproximadamente USD 475 por año (CEBES, 2014), un valor llamativo si se compara con el de las economías desarrolladas que, en promedio, supera los 2.000 dólares. Este hecho explica por qué la atención médica básica, esencial en todas las categorías de ingresos, atiende tan solo al 50% de la población (Wagner 2013). El sistema de salud pública, lejos de ser universal, es cada vez más “complementario” (dista mucho de ser universal) y conlleva graves deficiencias en sus prestaciones. Esta distorsión empeora la situación de desprotección de los más pobres y profundiza las desigualdades sociales.

La percepción que se tiene de los sectores de salud y educación es que deberían equilibrar las oportunidades entre los ciudadanos. No obstante, la actual coyuntura favorece en gran medida a la medicina privada y las entidades privadas de educación superior cuentan con mayores ventajas en el mercado.

En este sentido, durante los gobiernos de Lula y Rousseff se implementaron políticas generalizadas de privatización del área de la salud de forma velada. Dichas iniciativas incluyen, por ejemplo, importantes exenciones tributarias a favor de empresas del sector e incluso la contratación de seguros médicos privados para empleados públicos y gastos directos por parte del gobierno nacional en concepto de transferencias a entidades privadas sin fines de lucro. De acuerdo con Scheffer y Bahia (2005), la defensa de los intereses de médicos empresarios y de proveedores de insumos dentro de la estructura del Sistema Único de Salud (SUS), la incorporación irracional de tecnología, la participación de gestores de salud y hasta la coincidencia de que sean ellos los responsables de cooperativas médicas y gestoras de seguros médicos, también son aspectos característicos del proceso mencionado.

Las iniciativas de alivios y exenciones fiscales favorecen a las familias de ingresos medios y altos, a empresas de seguros médicos privados y a empresas de la cadena productiva del sector de salud (fabricantes de medicamentos, productos químicos y farmacéuticos) (Dirección Nacional Impositiva de Brasil, 2017).

El volumen de recursos que corresponde a las exenciones fiscales se destina a la financiación de empresas en detrimento del Sistema

Único de Salud (SUS) o de cualquier otro segmento del sector público en el que podrían transformarse en oferta de servicios. De acuerdo con el Cuadro 2 a continuación, el monto de las exenciones fiscales del sector de la salud es de aproximadamente R\$314 millardos entre 2007 y 2017. A la luz de la conocida condición de subfinanciamiento del SUS, esta situación es grave dado que cada vez menos personas pueden costear sus gastos médicos y hospitalarios en la red privada cuando necesitan atención médica. Se calcula que el SUS atiende a aproximadamente 150 millones de brasileños (Ministerio de Salud, 2017).

Cuadro 2. Cálculo estimativo de los beneficios fiscales del sector de salud (en millones de reales, a precios de 2016)

Año	Valor real
2007	22.232
2008	22.763
2009	29.545
2010	25.890
2011	24.976
2012	32.802
2013	30.831
2014	30.879
2015	26.683
2016	31.437
2017	36.011

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección General Impositiva de Brasil, Ministerio de Economía (deflactor: IPCA).

Los planes de salud privados acumulan una abultada deuda con el SUS, al margen de gozar de una política de alivios fiscales. Esta situación se debe al hecho de que cuando un paciente que cuenta con cobertura médica privada es atendido en la red pública para realizar un procedimiento que podría haber sido realizado en la red privada, el SUS debe ser reembolsado. Esta estrategia legal (Ley 9.656 de 1998) se aprobó con el fin de evitar que los seguros médicos no cumplan

con las prestaciones contratadas y envíen a sus pacientes al SUS, aprovechándose de la situación, según Mario Scheffer (2017), investigador de salud pública y docente de la Facultad de Medicina de la Universidad de San Pablo, USP. A la fecha de julio de 2016 se cobraron R\$2,1 millardos en calidad de reembolsos al SUS por dichas atenciones médicas (Scheffer, 2017). Sin embargo, el 40% de ese monto, o sea R\$806 millones, no se pagó. El hecho de que los seguros médicos le deban semejantes montos al Estado, sin preocuparse por pagar y sin sufrir ningún tipo de multa o suspensión de derechos, muestra claramente que el gobierno no pretende interferir en las ganancias de los seguros médicos.

Los datos referidos a la ampliación de los servicios privados de salud coinciden con la retracción relativa de la oferta pública. De acuerdo con el Ministerio de Salud, el segmento de salud representa el 8% del PIB nacional en 2016 (en 2005, era del 5,3%, datos IBGE). El sector privado es responsable por el 55% del gasto total de salud en Brasil¹⁰ y el número de familias con seguros médicos privados aumentó de 35,4 millones a 50,3 millones entre 2002 y 2015.

Sin duda, el desmantelamiento de los servicios del SUS fue el disparador en la búsqueda de seguros médicos privados, lo cual aumentó la rentabilidad del sector de la medicina prepagada. Lavinás (2017) demuestra que el valor de mercado de las empresas de seguros médicos privados y las aseguradoras se triplicó en apenas trece años, de R\$12,2 millardos en 2002 a R\$40,4 millardos en 2015.

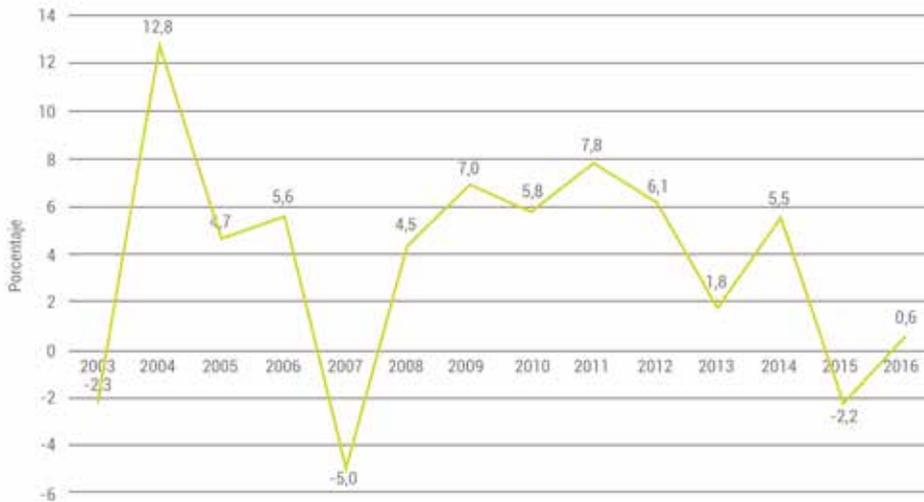
Un argumento podría ser que el gasto público nacional de salud creció en los últimos quince años y que es un indicador del aumento de la oferta pública. Sin duda, si se mide en términos reales, el valor del gasto aumentó de R\$56,2 millardos en 2003 a R\$76,6 millardos en 2010 y llegó a R\$98,5 millardos en 2016, con un crecimiento del 75% entre 2003 y 2016 (Tesoro Nacional, 2016).

Sin embargo, aunque se confirme el aumento del gasto nacional de salud, se imponen tres consideraciones innegables: 1ª) se desmantelaron las instalaciones, las condiciones de trabajo de los profesionales de salud son pésimas, la estructura de los servicios se

10 Datos del Ministerio de Salud.

encuentra desbordada al punto de convertirse en dramática; 2ª) el gasto *per cápita* de Brasil (considerando Nación, estados y municipalidades) está muy por debajo de los parámetros internacionales¹¹; 3ª) si se observa la tasa de crecimiento real anual del gasto nacional de salud (Gráfico 1) se confirma que, salvo en los años 2004 y 2007 de profundas variaciones, la tendencia bajista registrada desde 2010 arroja valores cercanos al cero con la profundización del ajuste fiscal del gobierno del presidente Temer en 2016.

Gráfico 1. Tasa de crecimiento real anual del gasto nacional en salud, 2003-2016



Fuente: elaboración propia con base en datos de Tesoro Nacional (s.f.), SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

La dinámica resultante de las estrategias del gobierno nacional mencionadas llevó a una acelerada financierización en el sector de la salud. A medida que disminuía la participación relativa del Estado y se elevaba el sector privado, mayor era el monto del ingreso de las familias destinado a la compra de servicios mercantilizados que deberían prestarse sin costo por el gobierno nacional. Como resultado, se registra un acelerado proceso inflacionario de servicios de salud en el país y un

11 De acuerdo con los cálculos de la OMS, mientras que en Brasil el gasto público en salud era de USD 512 por persona, en Inglaterra, la inversión pública en salud era cinco veces más mayor: USD 3.031. En otros países de sistema universal de salud, Francia, USD 3.813; Alemania, USD 3.819; Canadá, USD 3.982; España, USD 2.175; Australia, USD 4.052; y en América Latina, Argentina, USD 576.

mayor endeudamiento de las familias, dado que el presupuesto de los hogares no soporta el aumento de precios de medicamentos y seguros médicos. La Agencia Nacional de Salud (ANS) autorizaba aumentos más elevados que el índice general de precios, por ejemplo, del 13,55% para los seguros médicos a pesar de que la inflación del año fue de apenas el 2,95% en 2017.

Por lo tanto, se estima que los fondos de inversión en participaciones (fondos de *private equity*¹²) que inyectan capital en las empresas del sector de salud gozan de una rápida valorización con muy buen retorno, a costas de la inseguridad financiera de las familias brasileñas que se convirtieron en rehenes de las cuotas impagables de los seguros médicos. Los administradores de los fondos acceden de esta forma a retornos diferenciados en el mercado financiero, al mismo tiempo que presionan por un “estado mínimo” y por un ajuste fiscal sobre los gastos sociales con el poder de sus *lobbies*.

Diferentes fondos adquirieron hospitales, laboratorios y seguros médicos. Se desprende entonces, que el modelo de valorización del capital desvirtúa el objetivo de proteger a las familias al someterlas a la lógica especulativa del capital financiero, que preconiza que el valor de los activos adquiridos es más importante que la conservación de la vida y la prevención y la cura de enfermedades.

Un ejemplo del mecanismo de acumulación financiera de gran rentabilidad es el Carlyle Group, administradora de fondos que tuvo un retorno de la inversión equivalente al doble del monto que invirtió en la administradora de seguros médicos Qualicorp. El Carlyle Group también invirtió 593 millones de dólares en la compra de acciones de la red de hospitales Red D’Or São Luiz en abril de 2015 y posteriormente adquirió la operadora de seguros médicos Tiempo Participaciones. Otro ejemplo es el GIC Pte, fondo soberano de Singapur, que en mayo de 2016 pagó 508 millones de dólares por parte del capital de la Red D’Or (Souza, 2016).

12 Los *private equity* forman parte de la industria brasileña de adquisición de participaciones privadas. Son fondos que invierten mediante la adquisición de acciones, debentures, bonos de suscripción de empresas o títulos de deuda convertibles en participaciones accionarias. Dichos fondos son también denominados Fondos de Inversión en Participaciones (FIP).

En el segmento de laboratorios, el fondo Advent Internacional compró aproximadamente el 13% del capital del Laboratorio Fleury en 2015. Cerca de 30% del Laboratorio Hermes Pardini pertenece al fondo Gávea Investimentos y los Laboratorios Alliar forman parte del fondo Pátria Investments (Souza, 2016).

El Cuadro 3 resume (a modo de ejemplo) una lista de administradoras de fondos *private equity* con participación accionaria en empresas del sector de salud de Brasil y de las respectivas empresas destinatarias de los recursos de los fondos. Cabe destacar que la mayor parte de los fondos son de capital externo (Valle y Bronzatto, 2014).

Cuadro 3. Fondos *private equity* con inversión en salud, Brasil, 2009-2017

Gestores de fondos	Empresas capitalizadas
Advent International	Laboratório Fleury
Pátria Investments	Laboratórios Alliar
The Carlyle Group	Plano de Saúde Qualicorp
	Plano de Saúde Tempo Participações
GP Investments	Imbra (clínica de odontología)
GIC Pte	Rede D'Or
Gávea Investimentos	Laboratório Hermes Pardini
Bozano Investment	Hospital Care; BHHealth

Fuente: periódico *Valor Econômico*; revista *Exame*; KPMG y ABVCAP (2016). Elaboración propia.

Previsión social

En cuanto a la previsión social, el sector registró avances y contradicciones al igual que el de salud durante el período 2003-2014. La cobertura previsional aumentó significativamente del 63,4% en 2004 al 72,9% en 2014 para toda la población ocupada de 16 a 64 años de edad. El aumento de la cobertura se debe a la expansión del número de contribuyentes, como consecuencia del aumento del nivel de empleo y del grado de formalización del mercado laboral. Si se considera únicamente a los adultos mayores (a partir de los 65 años de edad), la cobertura previsional contributiva y no contributiva continúa a niveles bastante elevados –de 89,9% en 2004, a 91,3% en 2014– y la población de beneficiarios se disparó de 11 millones a 17,2 millones en el mismo período contemplado.

No obstante, al igual que en el sector analizado anteriormente, mecanismos ostensibles de un proceso de privatización en curso desarticulan de forma paralela los avances logrados. En este sentido, el gobierno nacional se esforzó por crear reglas para limitar el avance del gasto en beneficios previsionales al realizar varias reformas en la legislación, cuyo objetivo es dificultar el acceso a la jubilación, complicar las reglas de edad y tiempo de aporte y reducir los ingresos del beneficio. Las principales alteraciones en la legislación se plasmaron en las enmiendas constitucionales 41 de 2003, 47 de 2005 y 70 de 2012, y en las leyes 2.618 de 2012 y 13.134 de 2015.

El argumento básico para modificar los parámetros del sistema estatal de previsión son los costos cada vez más altos, debidos principalmente a la dramática trayectoria demográfica de envejecimiento de la población y al mecanismo de ajuste del salario mínimo que define el piso de los beneficios. El gobierno aborda el tema de la protección social como un problema esencialmente demográfico, ante el cual no hay solución posible a no ser dificultar el acceso a los derechos. Estas ideas se elaboran y difunden en los medios de comunicación con el apoyo de analistas de instituciones del mercado financiero que alegan que dichas medidas son necesarias para superar la crisis fiscal.

El gobierno nacional adoptó otras estrategias para menoscabar al sistema previsional. La más perjudicial fue la implementación de una política abarcadora de beneficios fiscales a partir de 2009, con el supuesto objetivo de estimular la inversión privada, crear empleo y mejorar la competitividad de la industria nacional para enfrentar la crisis externa. Sin la contraparte del aumento esperado de la inversión, los beneficios fiscales solamente sirvieron para aumentar los márgenes de ganancia de las empresas y para mermar abruptamente los ingresos de la previsión social, con el resultado de privar a la población de la protección social.

El Cuadro 4 presenta la magnitud del despilfarro de ingresos gracias a la estrategia de exenciones fiscales. El monto total de las exenciones fue de R\$184,8 millardos o el 3,65% del PIB, de los cuales R\$94 millardos pertenecen al sistema de protección social en 2009. El mayor valor anual total de las exenciones llegó a R\$304,6 millardos en 2015, de los cuales R\$170 millardos pertenecen al área social. Se calcula que

la Nación dejó de recaudar R\$142 millardos que podrían financiar las políticas sociales en 2016.

Los beneficios fiscales se aplican a las nóminas de pagos, al Simples nacional (régimen compartido de recaudación y fiscalización de tributos aplicables a las microempresas y empresas de pequeño porte), a los productos de la zona franca de Manaus, a entidades sin fines de lucro de los sectores de salud y educación, medicamentos, construcción civil, máquinas y equipamientos, biodiesel y varios segmentos adicionales. Los beneficios fiscales se concedieron sin que la Nación exigiera una contrapartida, como por ejemplo inversiones, creación de puestos de trabajo, cumplimiento de la legislación laboral, previsional o ambiental.

Cuadro 4. Exenciones fiscales (en millones de reales, a precios de 2016)

Año	Exenciones fiscales (total)	Porcentaje del PIB	Exenciones de ingresos del sistema de protección social	Porcentaje del PIB
2009	184.768	3,65	93.995	1,85
2010	171.815	3,60	101.637	2,02
2011	215.552	3,68	96.381	1,75
2012	244.214	4,15	108.323	1,78
2013	285.558	4,66	123.691	1,97
2014	301.958	4,92	162.290	2,60
2015	304.583	4,93	170.008	2,75
2016	271.006	4,33	142.965	2,29

Fuente: Receta Federal, Ministerio de Hacienda. Demostrativo de los Gastos Tributarios. Proyecto de Ley Presupuestaria Anual (PLOA - proyecciones) e Informe de Bases Efectivas. Elaboración propia.

A pesar de los grandes perjuicios, el despilfarro de los recursos de la previsión no se detuvo. Los favores políticos al mercado incluyeron el perdón de las deudas previsionales.

En su mayor parte, se registró una actitud de gran indiferencia respecto del cobro de la deuda activa previsional de R\$427,7 millardos

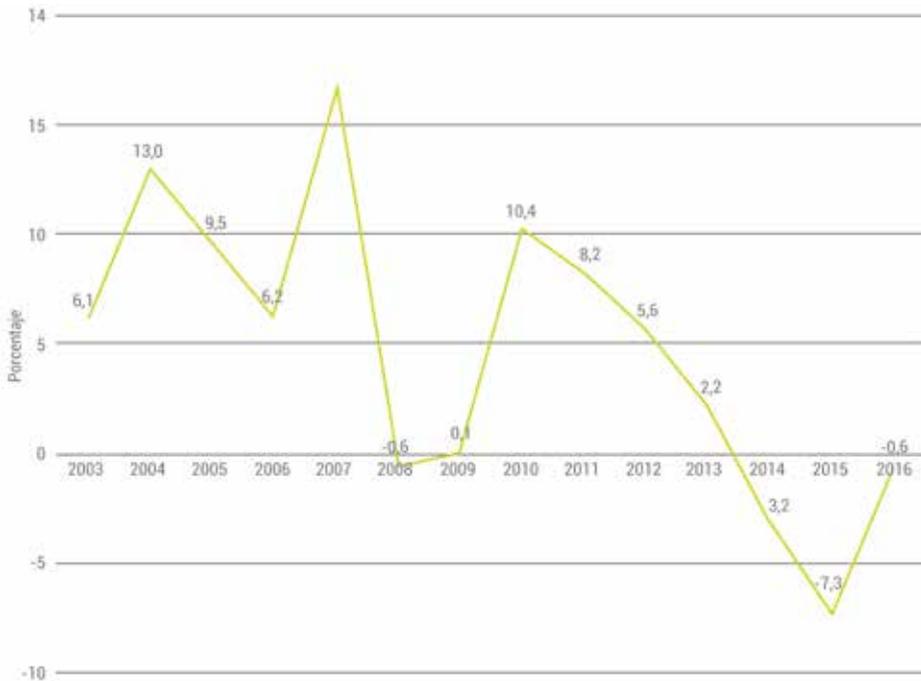
en 2016 (Procuraduría General de la Hacienda Nacional, 2016). Vale mencionar que los deudores más importantes son los bancos (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Bradesco, entre otros), cuya deuda totaliza aproximadamente R\$7 millardos ante la previsión social y R\$124 millardos en impuestos nacionales. Además, un estudio realizado por la PGFN verificó que 73 diputados y 13 senadores son propietarios de empresas que adeudan un monto total de R\$373 millones a la previsión en 2017. Se verifica, de este modo, la poderosa influencia que ejercen el mercado financiero y los congresistas sobre el gobierno nacional en el sentido de que el mismo no fortalezca sino que, al contrario, propicie el deterioro de las instituciones responsables por ejercer el poder recaudador.

El gobierno no solo no pretende cobrar los montos adeudados sino que es excesivamente tolerante con los altos índices de evasión fiscal que generan pérdidas anuales estimadas en R\$108,6 millardos para la previsión social (SINPROFAZ, 2017). Desde esta perspectiva, el gobierno presenta una narrativa contradictoria, dado que reduce la tributación, concede exenciones a los aportes previsionales, tolera la evasión y perdona deudas en un segmento donde alega que existe un alarmante déficit previsional. De todo esto se desprende que el propio gobierno nacional está provocando de forma deliberada el desajuste fiscal que supuestamente desea combatir. El Gráfico 2 a continuación muestra la reducción de la tasa de crecimiento real anual de la recaudación de la seguridad social en el período 2003-2016.

El desmantelamiento del sistema público de previsión tiene por objeto sentar las bases de una reforma privatizadora que favorece a los fondos privados de jubilación. El gobierno nacional obligó a las familias a contratar seguros privados de jubilación por culpa del descrédito sobre la capacidad financiera del sistema de contar con el respaldo adecuado para los riesgos.

En este sentido, la captación neta de los fondos de jubilación privada creció en la serie histórica de datos de 2007 a 2016 (Gráfico 3). La captación neta de los fondos de pensión aumentó de R\$14,7 millardos en 2007 a R\$47,9 millardos en 2016, o sea que se multiplicó 3,26 veces en un período de diez años.

Gráfico 2. Tasa de crecimiento real anual de la recaudación de la seguridad social, 2003-2016

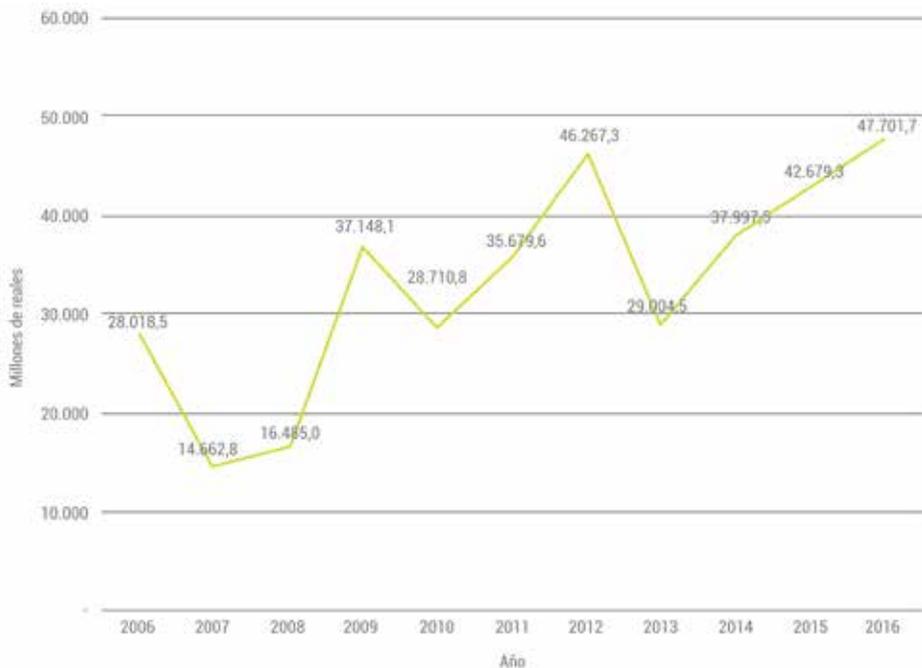


Incluye aportes previsionales, impuestos COFINS, CSLL y PIS/PASEP.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Ministerio de la Seguridad Social (s.f.) y Ministerio de Economía, Tesoro Nacional (s.f.).

El aumento significativo de los recursos acumulados por los fondos de jubilación se debe a dos factores determinados directamente por la intervención del Estado en la economía, a saber: 1) las diferentes reformas previsionales planteadas por el gobierno nacional, dado que el discurso negativo sobre el supuesto déficit del sistema influye en la decisión de compra de fondos privados de pensión, de acuerdo con declaraciones de los propios actores del mercado financiero en artículos publicados por la prensa; 2) la alta tasa básica de interés (SELIC) durante un período prolongado debido al hecho de que los fondos de pensión son los dueños mayoritarios de los títulos de la deuda pública (24,5% del total) (Gráfico 4).

Gráfico 3. Captación neta de los fondos de jubilación privados (a precios de 2016)



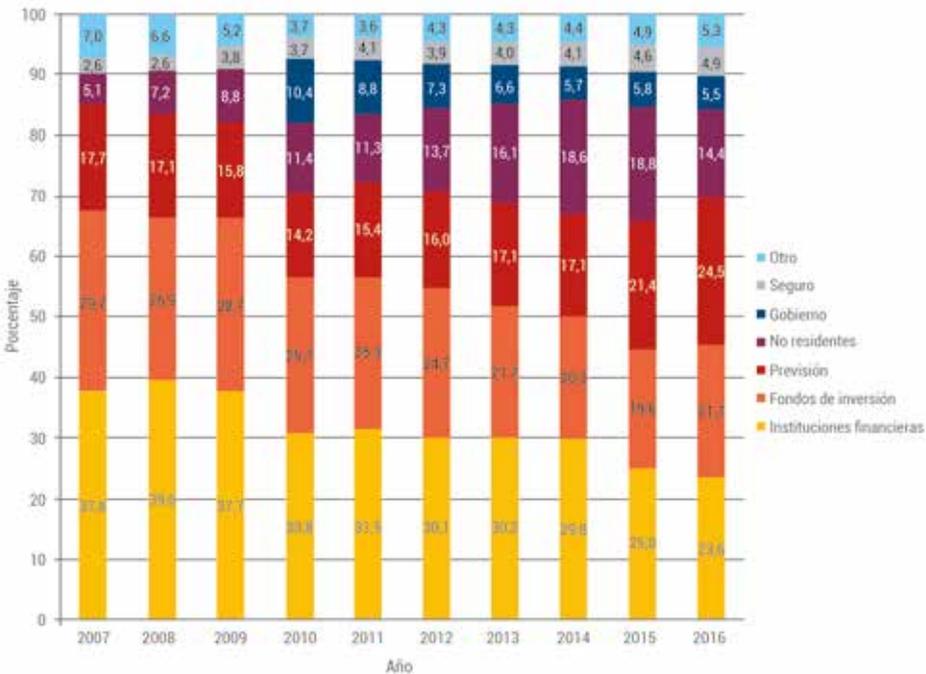
Fonte: ANBIMA, 2019.

Como ilustra el Gráfico 4, los fondos de jubilación que representaban el 17,7% del total de los títulos públicos en 2007, aumentaron al 24,5% en 2016, un crecimiento del 38%. Tal desempeño está directamente asociado a la necesidad de contar con la mejor rentabilidad para los fondos. Para ese fin, sus administradores logran influenciar la política económica del Banco Central de Brasil y del Tesoro. Todo esto significa defender de forma simultánea una reforma previsional antidemocrática y excluyente y un banco central (supuestamente) independiente.

De acuerdo con una reciente encuesta, nueve de cada diez brasileños dependen de la jubilación pública (Pinto, 1 de mayo de 2017). Para que los fondos privados de pensión conquisten nuevos mercados, las reglas del sistema de previsión social brasileño deben volverse más excluyentes y poco atractivas para los trabajadores de ingresos medianos y altos que tienen capacidad de ahorro. Para el objetivo de aumentar la captación de los fondos, serían estratégicas las medidas

como el aumento de la edad y del tiempo de aporte para la obtención de la jubilación, pero sobre todo la reducción del tope de los beneficios del sistema público (y, por lo tanto, la reducción de la tasa de reposición). Esta es la base del activismo del mercado financiero a favor de la nueva reforma del sistema jubilatorio.

Gráfico 4. Propietarios de títulos públicos federales en Brasil (participación porcentual)



Fuente: Banco Central.

De acuerdo con una reciente encuesta, nueve de cada diez brasileños dependen de la jubilación pública (Pinto, 1 de mayo de 2017). Para que los fondos privados de pensión conquisten nuevos mercados, las reglas del sistema de previsión social brasileño deben volverse más excluyentes y poco atractivas para los trabajadores de ingresos medianos y altos que tienen capacidad de ahorro. Para el objetivo de aumentar la captación de los fondos, serían estratégicas las medidas como el aumento de la edad y del tiempo de aporte para la obtención

de la jubilación, pero sobre todo la reducción del tope de los beneficios del sistema público (y, por lo tanto, la reducción de la tasa de reposición). Esta es la base del activismo del mercado financiero a favor de la nueva reforma del sistema jubilatorio.

El debate sobre la necesidad de una nueva ronda de reformas previsionales surgió durante el primer gobierno de Dilma Rousseff, cuando la presidenta sancionó la Ley 12.618 del 30 de abril de 2012 y creó la Fundación de Previsión Complementaria del Empleado Público Nacional (FUNPRESP, sigla en portugués), una entidad de previsión privada en régimen de capitalización para los empleados públicos¹³.

Las reformas regresivas avanzaron y se aprobó la Ley 13.134 del 16 de junio de 2015, que redujo el monto y la cantidad de prestaciones del seguro por desempleo y el valor del bono salarial; modificó la licencia por enfermedad principalmente en lo que concierne a la evaluación médica y disminuyó drásticamente la duración del beneficio de pensión por muerte.

Entretanto, miembros del gobierno de Dilma propusieron en el debate sobre el ajuste fiscal, la necesidad de crear un nuevo régimen con un tope anual para el gasto público nacional. Al margen de esto, se llevaron a cabo varias rondas de privatizaciones en el sector de infraestructura (aeroportuaria, portuaria, ferroviaria, vial y energética) y se pusieron en marcha otros mecanismos que señalaron un giro neoliberal por parte del gobierno del Partido de los Trabajadores.

Cabe afirmar que el gobierno de la presidenta Rousseff fue capturado paulatinamente por el mismo discurso de austeridad fiscal de Europa, utilizado como instrumento ideológico para dismantelar al Estado de Bienestar Social. Esta actitud representó la rendición a la dominación neoliberal, a las privatizaciones y al modelo rentista. De forma paralela en el frente económico, la ola de prosperidad brasileña comenzó a agotarse. De acuerdo con autores como Gentil y Herman (2017) se plantea una crisis en el nivel de crecimiento: baja de las tasas de expansión de la actividad económica (2,1% promedio anual entre 2011 y

13 Con la vigencia de FUNPRESP, la Nación le pagará al empleado una jubilación con tope equivalente al del INSS. El empleado aporta el 11% a la Nación con la incidencia del 22% sobre el valor del tope del INSS.

2014, comparado a las tasas promedio de 4,6% durante el período del presidente Lula), desaceleración de la inversión privada y del consumo familiar, aumento de la inflación y del déficit público. Se reduce el ritmo de expansión del gasto social con una retracción acentuada del efecto multiplicador generado sobre el consumo familiar y, en consecuencia, con una menor demanda agregada (Gentil y Araujo, 2015).

La presidenta Dilma no revirtió la desaceleración de la economía al inicio de su segundo mandato sino que, por el contrario, condujo al país a un estricto ajuste fiscal centrado básicamente en el recorte del gasto social. Como consecuencia, la política social considerada emblemática de los gobiernos del Partido de los Trabajadores perdió su lugar de mecanismo económico de lucha contra la pobreza, cimiento de la demanda agregada y del crecimiento. El resurgimiento de viejos dilemas asociados al fin del ciclo de expansión de los precios de los *commodities*, respaldan más aun el movimiento hacia políticas neoliberales, recesivas e inflacionarias. Este es el contexto de metamorfosis de un gobierno de centroizquierda que incubó la sustitución traumática de la presidenta Rousseff por el presidente Michel Temer.

El avance de las políticas neoliberales en el gobierno de Michel Temer (mayo de 2016)

La agenda del gobierno nacional comienza a seguir un modelo profundamente conservador a nivel de la política macroeconómica a partir de mayo de 2016. Esta actitud conlleva grandes cambios en la gestión de la política social de Brasil que representan enormes retrocesos.

Cuando el presidente Temer asume el cargo, implementa una reforma administrativa de los ministerios, cierra el Ministerio de Previsión Social y lo reparte entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Economía, e incorpora el Ministerio de Ciencia y Tecnología al Ministerio de Comunicaciones, con la consiguiente reducción de su importancia estratégica y relevancia (para la protección social y el desarrollo tecnológico).

Esto fue sólo el comienzo. En poco tiempo, se desencadenó una secuencia de ataques a los derechos sociales. En diciembre del 2016 se sanciona la “Propuesta de enmienda constitucional, PEC para el Tope de Gastos”, nombre de la Enmienda Constitucional 95 de 2016 con la cual se instaura un nuevo régimen fiscal que limita el crecimiento anual de los gastos públicos del gobierno nacional de la siguiente manera: los gastos primarios de 2017 deben ser iguales al valor del gasto del ejercicio 2016 ajustado por el 7,2% y para los ejercicios posteriores, al valor del gasto del ejercicio inmediatamente anterior ajustado por la variación del IPCA (índice nacional de precios al consumidor amplio).

El objetivo de la medida es la contención de gastos primarios, aunque no modifica los gastos financieros determinados por tasas de interés muy altas. Hasta 2016 (antes del tope), de acuerdo con la Constitución, la Nación tenía la obligación de invertir en salud, como mínimo, el mismo valor que se había gastado el año anterior adicionado al porcentaje de variación del PIB. Los estados de la Nación debían invertir el 12% de su recaudación fiscal y los municipios el 15%. En el segmento educación, el gobierno nacional debería gastar el 18% de la recaudación y en las demás áreas el 25%. No obstante, a partir de 2017 y de conformidad con el nuevo régimen fiscal vigente a nivel nacional durante los próximos veinte ejercicios financieros, la Nación no tiene la obligación de garantizar la asignación de porcentajes mínimos de su recaudación a la salud y a la educación, de esta forma empeora la subfinanciación crónica que el SUS enfrenta hace tantos años.

A continuación, un nuevo golpe contra los derechos sociales de la mano de la “Ley de Tercerización”, nombre de la Ley 13.429 del 31 de marzo de 2017 sobre el trabajo temporal y las empresas de prestación de servicios a terceros. De acuerdo con el nuevo marco regulatorio de esta ley, las empresas pueden tercerizar o subcontratar todas las actividades. Antes sólo se podían subcontratar las actividades no relacionadas directamente a la actividad final de la empresa. La medida aumenta la precarización laboral dado que los salarios son inferiores (según el DIEESE, 30% menos comparados a la contratación directa) y sus sindicatos carecen de fuerza (la mano de obra subcontratada es representada por diferentes categorías y debilita a los sindicatos más fuertes responsables por negociar los pisos salariales más altos).

Posteriormente, para continuar al dismantelamiento de la legislación de amparo al trabajador brasileño, el gobierno de Michel Temer llevó a cabo una reforma laboral que anula derechos constitucionales que la sociedad sólo hubiera imaginado perder en un gobierno autoritario que llegara al poder por un golpe de Estado. Las principales pérdidas fueron: reducción salarial por despido colectivo y recontractación por tercerización o acuerdo individual; prevalencia de lo acordado sobre la legislación laboral; división de las vacaciones en hasta tres períodos a elegir por la empresa; reglamentación del teletrabajo por tarea y no por jornada; no se computa como hora trabajada al tiempo de viaje del trabajador a la empresa; jornada de trabajo de hasta 12 horas por 36 de descanso permitidas y se cancela la equiparación salarial para las mismas funciones en la misma empresa.

Todos los ataques mencionados fueron aprobados por un Congreso Nacional con mayoría de miembros bajo investigación por acusación de delitos de corrupción, lavado de dinero, asociación ilícita, obstrucción a la justicia y demás delitos por prácticas políticas ilegales. Se llevó a cabo una demolición, sin resistencia, de los logros democráticos consagrados en la Constitución Nacional de 1988, ante una sociedad desmovilizada y desalentada.

En lo referente a la previsión social, el presidente Temer concede favores a empresas y parlamentarios como el pago de deudas en cuotas y el perdón de multas e intereses para evasores de impuestos previsionales, dentro del marco del Programa de Recuperación Fiscal (PRT) (Benites, 15 de agosto de 2017). Los estados y municipalidades también gozan de los beneficios del perdón de sus deudas (Tomazelli, 19 de agosto de 2017), así como los productores rurales persona física y jurídica (Gondim, 27 de noviembre de 2017). Esta moratoria fiscal concedida a las empresas le costará a la previsión social pérdidas que superan el monto de R\$648 billones.

El objetivo del ajuste fiscal que se logra a partir de la pérdida de derechos sociales es, más que finanzas saludables, abrir el camino para el avance de la medicina y la educación privadas, así como de los fondos privados de jubilación, o sea, es la defensa de los intereses de los grandes bancos y fondos de inversión (Lavinias, Bruno y Araujo, 2017).

Se realizaron una serie de recortes muy significativos en programas sociales. El Programa Mi Casa Mi Vida tuvo una reducción del 53% en

los seis primeros meses de 2017, con tan solo R\$1,4 millardos, comparados a R\$2,9 millardos durante el mismo período del año 2016 (Tesoro Nacional). Se excluyeron casi 543 mil familias afiliadas a Bolsa Familia entre junio y julio de 2017. El Programa Farmacia Popular, que atendía a casi nueve millones de personas, también ingresa a la lista de iniciativas canceladas.

En conclusión, el presidente Michel Temer logró aprobar, en comisión especial de la Cámara de Diputados, su propuesta de reforma previsional (propuesta de enmienda constitucional PEC 287 de 2016), tras un sinfín de maniobras políticas para garantizar el resultado que buscaba. Sin embargo, como consecuencia del desgaste provocado por dos juicios en la Cámara de Diputados, por acusaciones al presidente por delitos durante el ejercicio del cargo que redujeron su fuerza política y por la cercanía de las elecciones de 2018, no se aprobó la reforma previsional.

Los principales cambios de la reforma Temer proponen edad mínima jubilatoria de 65 años para hombres y de 62 años para mujeres, además de la exigencia de 25 años de tiempo de aportes, lo que significa que el 79% de la población no puede acceder al derecho de la jubilación. La propuesta también anula la jubilación diferenciada concedida a mujeres, profesores, personas con discapacidades y trabajadores rurales. Cancela la jubilación por tiempo de aporte y exige 40 años de aportes para cobrar la prestación integral. Cancela la acumulación de prestaciones (jubilación más pensión o dos jubilaciones). Aumenta la edad mínima del adulto mayor que cobra BPC de 65 a 68 años de edad gradualmente a 2020, lo cual provocará un aumento rápido de la pobreza.

Cabe destacar que el presidente Temer no solo atacó los derechos sociales. Su intervención cuenta también con una dimensión desnacionalizadora y desindustrializadora. Desde que asumió el poder, desmanteló la empresa petrolera estatal más importante de Brasil, Petrobras, y favoreció la desnacionalización de la industria petrolífera, ya que, además de vender partes importantes de la empresa al capital extranjero, Petrobras ya no cuenta con la prerrogativa de operar la producción de los bloques de exploración del petróleo. En el caso del sector eléctrico brasileño, el gobierno es dueño de la empresa Electrobras y el sector

vive el mismo proceso cuyo objetivo es vender el 63% de la estatal al capital extranjero. Las áreas de infraestructura (14 aeropuertos y 15 terminales portuarias), energética (11 lotes de líneas de transmisión) y saneamiento también atraviesan un proceso acelerado de privatización, del cual ni la Casa de la Moneda podrá huir. Por último, el gobierno paralizó al principal banco de fomento, el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social), con la reducción drástica de los recursos para el préstamo y con el establecimiento de la tasa a largo plazo (TLP), que substituye la tasa de interés a largo plazo (TJLP, sigla en portugués) para las operaciones de financiación del Banco. La nueva tasa es igual a las tasas de mercado, o sea que encarecerá la financiación a largo plazo para la industria. De esta forma, el BNDES pierde su importante valor estratégico.

Conclusión

El presente artículo es un intento de evaluación de la política social en Brasil tomando en cuenta algunos hechos característicos del período 2003-2015, cuando el país se encontraba bajo el mando de los gobiernos del presidente Lula y de la presidente Dilma Rousseff, del Partido de los Trabajadores, y del período 2016-2017, cuando el conservador presidente Michel Temer asumió la conducción del país tras el juicio político que sufrió el gobierno anterior.

Si se evalúan los primeros quince años a partir de 2000 se observa que, a pesar de los incuestionables avances en el ámbito social (reducción de la pobreza, aumento del nivel de empleo, crecimiento salarial y del nivel de formalización de la mano de obra), es contradictorio verificar el aumento de la subordinación a los intereses del capital financiero alimentado, por un lado, por altísimas tasas de interés; y, por el otro, por un proceso de privatización en los sectores de salud y previsión social, que avanzó paulatinamente, socavó la eficiencia de la política social y redujo el espacio relativo de intervención estatal a favor de empresas privadas y de fondos de inversión, particularmente los que invierten en acciones de empresas y en fondos de jubilación.

Recientemente, es decir, a partir de mayo de 2016, con el naufragio político de la estrategia de los últimos años, la agenda del gobierno de Michel Temer asumió un profundo conservadurismo en el campo de la política macroeconómica, con el objetivo de defender los intereses de los grandes bancos y fondos de inversión, profundizar el proceso de privatización de los servicios públicos y disminuir el sistema de protección social. El resultado es recesión, deterioro de las cuentas públicas e incapacidad del Estado brasileño para implementar políticas de desarrollo.

La recesión, las reformas del sistema laboral y previsional y las privatizaciones (en el sector petrolero, de la empresa estatal de energía y de la infraestructura) serán responsables de anular gran parte de los avances logrados a favor de los más pobres en la última década. Sin embargo, dichos avances se plasmaron bajo la forma de un distributivismo sin reformas estructurales y, por lo tanto, fueron cambios de alcance limitado. El segmento de la población más pobre que aumentó su capacidad de consumo y mejoró socialmente enfrentará grandes dificultades ahora, con el desempleo, los salarios menores y el endeudamiento familiar. Todo esto aumentará la desigualdad social que nos llevará a los niveles anteriores al año 2000. Estos movimientos son retrocesos comunes en países que no logran promover las transformaciones estructurales necesarias y que no avanzan en la construcción de la ciudadanía.

Referencias

- ANBIMA, Asociación Brasileña de las Entidades de los Mercados Financiero y de Capitales. 2019. *Informes de fondos de inversión*.
- Bahia, L. (2013). *De cara limpa*. Associação Brasileira de Saúde Coletiva, ABRASCO.
- Banco Central. *Relatório Anual da Dívida Pública*, varios volúmenes.
- Benites, A. (15 de agosto de 2017). O Plano da Câmara para perdoar 543 bilhões que empresários devem a União. *El País*. Recuperado desde: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/15/politica/1502754070_555329.html.
- Bruno, M., Diawara, H., Araújo, E., Rubens, M. (2011). Finance-Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. *Revista de Economia Política*, (31)5(125), 730-750.
- Calixtre, A. y Vaz, F. (2015). *PNAD 2014 – breves análises*. Brasília, Ipea, Nota Técnica nº 22, diciembre.
- CEBES. (2014). *Manifesto do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde em Defesa do Direito Universal à Saúde – saúde é direito e não negócio*. Recuperado desde: http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/09/Manifesto_Cebes_Sa%C3%BAde_%C3%A9_direito_y_n%C3%A3o_neg%C3%B3cio.pdf.
- Dirección Nacional Impositiva de Brasil. (2017). *Gastos Tributários. Previsões PLOAS*. Recuperado desde: <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal>.
- Gentil, D. (2017). Ajuste fiscal, privatização e desmantelamento da proteção social no Brasil: a opção conservadora do governo Dilma Rousseff (2011-2015). *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, 46, junio.

Gentil, D. y Araujo, V. L. (2015). Salário mínimo e impacto nas finanças públicas no período 2004-2013. En S. Pessoa y N. Barbosa, *Política de salário mínimo para 2015-2017: avaliação de impacto econômico e social*. Río de Janeiro: Editora da FGV.

Gentil, D. y Hermann, J. (2017). A Política Fiscal do Primeiro Governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. *Revista Economia e Sociedade*, Instituto de Economia - Unicamp (inérito).

Gobetti, S. y Orair, R. (2017). *Resultado primário e contabilidade criativa: reconstruindo as estatísticas fiscais "acima da linha" do governo geral*. Ipea, Texto para Discussão nº 2288, abril.

Gobierno de Brasil. (2014). *União, estados y municípios têm papéis diferentes na gestão del SUS*. Recuperado desde: <http://www.brasil.gov.br/gobierno/2014/10/el-papel-de-cada-ente-da-federacao-na-gestao-de-la-saude-publica>.

Gobierno de Brasil. (2017). *Beneficiários recebem R\$ 2,4 bilhões del Bolsa Família*. Recuperado desde: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-y-justicia/2017/03/beneficiarios-recebem-r-2-4-bilhoes-del-bolsa-familia>.

Gondim, A. (27 de noviembre de 2017). Ruralistas perdem R\$15 bi. *Diário Comércio, Indústria e Serviços*. Recuperado desde: <https://www.dci.com.br/opiniao/direto-de-brasilia/ruralistas-perdem-refis-de-r-15-bi-1.538027>.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística. (2014). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD, ano 2014*.

KPMG y ABVCAP. (2016). *Consolidación de datos de la industria de private equity y venture capital de Brasil*. Recuperado desde: www.abvcap.com.br/Download/Estudos/3484.pdf.

Lavinas, L. (2013). 21st Century Welfare. *New Left Review*, 84, 5-40.

Lavinas, L. (2017). *The Take-over of Social Policy by Financialization. The Brazilian paradox*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

- Lavinas, L., Bruno, M. y Araujo, E. (2017). *Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes? Uma análise exploratória*. Memeo.
- Lavinas, L., Gentil, D. y Cobo, B. (2015). The controversial Brazilian welfare regime. En *New Directions in Social Policy: Alternatives from and for the Global South*. UNRISD (inédito).
- Lavinas, L. y Fonseca, A. (2011). *Programa Brasil Sem Miséria: Entraves e desafios à erradicação da miséria*. ActionAid Brasil Position Paper.
- Lavinas, L. y Simões, A. (2015). Social Policy and Structural Heterogeneity in Latin America: the Turning Point of the 21st Century. En B. Fritz y L. Lavinas (eds.), *A Moment of Equality of Latin America? Challenges for Redistribution* (pp. 77-102). Burlington: Ashgate.
- Ministerio de Economía, Tesoro Nacional. (s.f.). *Resultado fiscal del Gobierno nacional*. Recuperado desde: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>.
- Ministerio de la Seguridad Social. (s.f.). *Boletín Estadístico de la Previsión Social*. Recuperado desde: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/boletins-estatisticos-da-previdencia-social/>.
- Ministerio de Salud. (2017). *Declaración del Ministro Ricardo Barros a la prensa, en 15/05/2017*. Recuperado desde: <http://www.ccfb.com.br/noticias/atualidades-de-las-camaras/noticia/n/sector-privado-responde-por-55-dos-gastos-en-saude-no-brasil/>.
- Oreiro, J. L. y D'Agostini, L. (2017). Macroeconomic policy regimes, real exchange rate overvaluation, and performance of the Brazilian economy (2003-2015). *Journal of Post Keynesian Economics*, (40)1, 27-42.
- Pinto, A. S. (1 de mayo de 2017). Só 10% dos brasileiros têm previdência privada, indica Datafolha. *Folha de São Paulo*. Recuperado desde: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/05/1880030-so-10-dos-brasileiros-tem-previdencia-privada-indica-datafolha.shtml>.

Procuraduría General de la Hacienda Nacional. (2016). *Pesquisa Dívida Ativa da União (DAU) – Previdenciária*. Recuperado desde: http://www.pgfn.fazenda.gov.br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/divida-ativa-previdenciaria/pesquisa-dau_500-maiores-devedores-previdenciarios_mar.pdf.

Scheffer, M. (2017). *Planos de saúde devem R\$2 bilhões ao SUS*. Recuperado desde: <http://averdade.org.br/2017/06/planos-de-saude-devem-r-2-bilhoes-ao-sus/>.

Scheffer, M. y Bahia, L. (2005). Planos e seguros privados de saúde no Brasil: lacunas e perspectivas de regulamentação. En L. S. Heimann, L. C. Ibanhes y R. Barboza, *O Público e o Privado na Saúde* (pp. 127-168). São Paulo: Hucitec/OPAS/IDRC.

SINPROFAZ, Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional. (2017). *Sonegação no Brasil – Uma Estimativa do Desvio da Arrecadação do Exercício de 2016*. Recuperado desde: <http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos-pdf/sonegacao-no-brasil%E2%80%93uma-estimativa-do-desvio-da-arrecadacao-do-exercicio-de-2016.pdf>.

Souza, V. (2016). *Como os fundos de private equity agregam valor à Saúde?* Recuperado desde: <http://saudebusiness.com/noticias/como-os-fundos-de-private-equity-agregam-valor-saude/>.

Tesoro Nacional. (2016). *Gasto Social del Gobierno Central 2002 a 2015*. Brasilia.

Tesoro Nacional. (s.f.). *Gastos nacionales por función*. Recuperado desde: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352024/Despesa_Funcao.xls.

Tomazelli, I. (19 de agosto de 2017). Programas criados pelo governo podem perdoar dívidas tributárias de R\$78 bilhões. *O Estado de São Paulo*. Recuperado desde: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,programas-criados-pelo-governo-podem-perdoar-dividas-tributarias-de-r-78-bi,70001942732>.

Valle, P. y Bronzatto, T. (2014). Fundos que compram y vendem empresas brasileiras têm lucro. *Revista Exame*. Recuperado desde: <https://exame.abril.com.br/revista-exame/bons-de-compra-y-de-lucro/>.

Wagner, G. (2013). *Mesa 9: Desafios da Seguridade Social (1): Salud*. Recuperado desde: <http://plataformapoliticasocial.con.br/desafios-y-oportunidades-del-desenvolvimento-brasileiro-aspectos-sociais/>.

La Colombia del posconflicto: el reto de la desigualdad¹

Jairo Parada Corrales, Ph.D.

Introducción

Cuando se examina la evolución de los modelos sociales en Europa occidental y en algunos países de América Latina como Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica, sin duda esta mirada reflexiva comparada con el caso colombiano no deja de generar cierta preocupación en cualquier analista ante la distancia que estos países mantienen con respecto a Colombia. Nuestro país, como resultado de una aplicación sistemática de las recomendaciones de las políticas neoliberales desde la década de los noventa del siglo pasado, nos muestra una realidad bien alejada de sistemas universales de salud y de seguridad social, pues aunque ha habido un importante progreso en materia de cobertura en salud y educación (Meisel, Jaramillo y Ramírez, 2018), los ciudadanos son clasificados en estratos sociales antes de recibir cualquier

¹ Ponencia presentada en el panel “El Modelo Social Europeo y América Latina”, organizado por la Fundación Konrad Adenauer y el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad del Norte y realizado el 25 de octubre de 2017.

servicio del Estado, pues la universalidad de los mismos está bien lejana (Hernández-Losada y Bejarano-Daza, 2017) y así se mantiene la segregación social de los ciudadanos.

La política de los subsidios focalizados ha sido implementada con firmeza durante casi dos décadas, por lo que se han generado una salud y una educación para “pobres”, con una cobertura aceptable aunque con una calidad deficiente, mientras que las elites mantienen sus servicios privados en materia de educación y salud, y los estratos medios quedan atrapados en un escenario donde no pueden estar ni en un sistema ni en el otro. Hablar de universalización de servicios sociales en Colombia sigue siendo algo muy lejano y tal vez utópico. El modelo social imperante en el país sigue excluyendo en términos de acceso y calidad a grandes sectores de la población en las áreas urbanas y en mayor grado en las áreas rurales, a pesar del progreso logrado². En este trabajo, examinamos las posibilidades que ha planteado la culminación del conflicto con uno de los actores de violencia más importantes en los últimos 53 años, como es el Acuerdo de Paz firmado con la guerrilla FARC-EP en La Habana, en cuanto a abrir un camino para ajustes institucionales que permitan disminuir la exclusión y la inequidad.

En este ensayo, comienzo por un examen de los indicadores que sitúan a Colombia como uno de los países más desiguales del mundo, siguiendo con una reflexión sobre la importancia de la paz para conseguir una sociedad más igualitaria. Después, haremos una discusión rápida sobre los conceptos de equidad e igualdad y cómo es hora de profundizar en una discusión de los mismos, para luego examinar las ventajas que se estiman al superar el conflicto colombiano. Seguidamente, haremos algunas anotaciones sobre los costos del llamado posconflicto y las posibilidades de afrontar sus compromisos, para luego, teniendo en cuenta las tímidas reformas que implicaron los acuerdos de paz, revisar muy rápidamente la situación actual en materia de avances y limitaciones. Dedicaremos posteriormente algunas líneas a la reflexión sobre la intensa resistencia al cambio existente en la sociedad colombiana, para terminar con unas reflexiones sobre el camino a seguir.

2 Se reconoce que en el último siglo hemos tenido un gran progreso social (ver Meisel, Jaramillo y Ramírez, 2018), luego no se trata de caer en la llamada *fracasomanía* colombiana, según lo señala el exministro de Salud Alejandro Gaviria, pero sí hay que reconocer que el escenario en materia de desigualdad es muy preocupante.

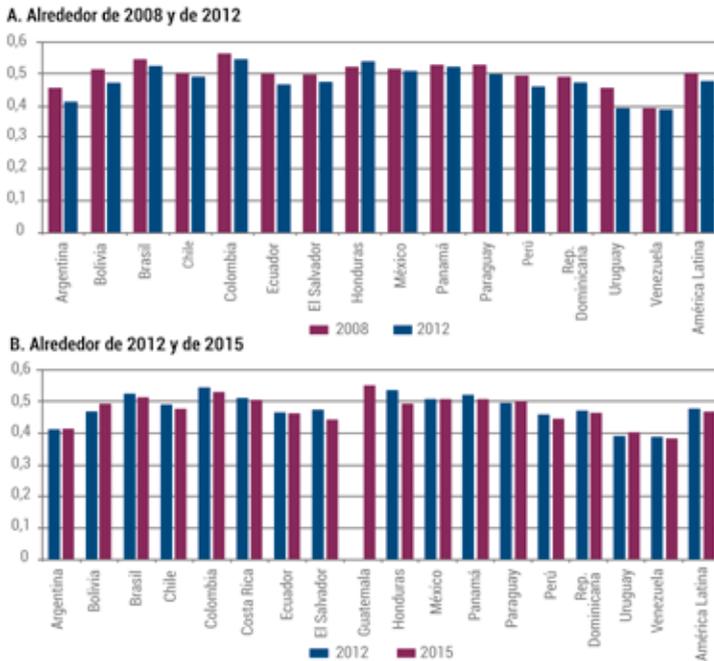
La desigualdad de América Latina y Colombia

A pesar de los avances en materia de desigualdad logrados en la región de América Latina y el Caribe, los resultados hoy muestran que la heterogeneidad estructural existente en los patrones de desarrollo nacionales genera altos niveles de desigualdad en muchos países, siendo el rasgo predominante el peso de la informalidad en los mercados laborales y de los sectores de baja productividad (CEPAL, 2017). Ello se traduce en una alta desigualdad en nuestras sociedades, la cual se puede examinar desde el punto de vista de los ingresos monetarios, la participación de los salarios en el PIB y la concentración de la riqueza en materia de propiedad de los activos.

En el Gráfico 1 se puede apreciar cómo los coeficientes de Gini en la región bajaron levemente en el período 2008-2012, fenómeno apoyado por el ciclo expansivo de la exportación de muchas materias primas, para luego disminuir la velocidad de la mejoría en el período siguiente de 2012 a 2015, cuando el *boom* de los *commodities* inicia su fase de descenso. Sin embargo, lo que deseamos destacar es la situación de Colombia, con uno de los coeficientes de Gini más altos de la región, similar a los de Brasil y Honduras y muy superior a los de Argentina y Chile.

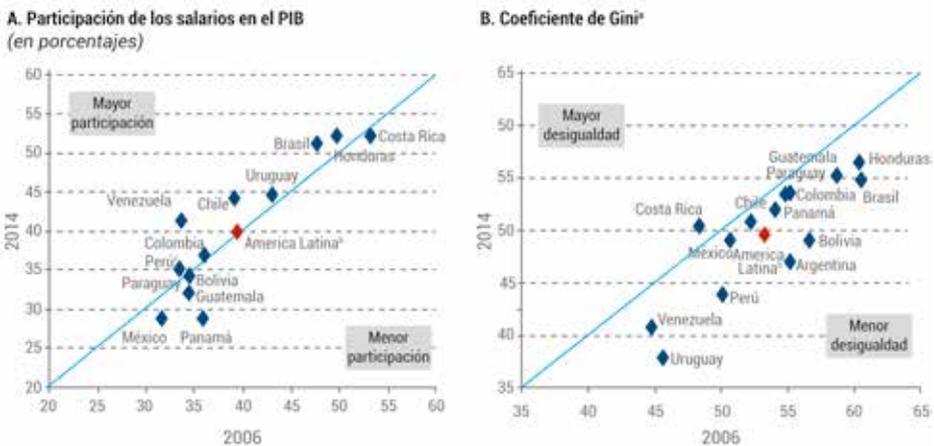
En el Gráfico 2 también es fácil apreciar cómo la baja participación de los salarios en el PIB de Colombia se correlaciona con su elevado coeficiente de Gini, en la medida que es un modelo económico apoyado en la desintegración de los mercados laborales, el fomento del empleo informal, la tercerización y el debilitamiento de las organizaciones obreras. En efecto, dicha participación está muy por debajo del 40% promedio que presenta América Latina, sin que haya mejorado en el período 2006-2014, lo cual indica un estancamiento de dicha participación en Colombia, siendo un caso muy *sui generis* en la región.

Gráfico 1. América Latina (17 países): coeficiente de Gini alrededor de 2008, 2012 y 2015



Fuente: CEPAL (2017, p. 14).

Gráfico 2. América Latina (14 países): participación de los salarios en el PIB y coeficiente de Gini, 2006 y 2014



Fuente: CEPAL (2017 p.14).

Si examinamos ahora uno de los activos más importantes en el conflicto colombiano, como es la propiedad de la tierra, encontramos en el Cuadro 1 que el 0,05% de los propietarios poseen el 44% de las tierras, lo que resulta en un coeficiente de Gini de concentración de tierras de 0,73, aunque un investigador del tema como Absalón Machado (2009) lo calcula en 0,88. Es bien sabido que el problema de la excesiva concentración de la tierra es una de las principales fuentes del conflicto colombiano, algo que las élites del país siempre tratan de minimizar, lo cual refleja el duro patrón de acumulación de riqueza en la sociedad colombiana, donde todas las reformas agrarias intentadas desde el siglo pasado fracasaron. Tal como lo consigna el informe del PNUD para Colombia en 2011 *Razones para la esperanza*, la historia del conflicto colombiano va ligada al tema de la tierra y los fracasos continuos de todos los intentos de reforma agraria (PNUD, 2011).

En las diversas regiones del país donde se desarrollan los grandes cultivos de palma africana, por ejemplo, el coeficiente de Gini es supremamente alto (PNUD, 2011). Para el Caribe colombiano, por ejemplo, el uso predominante de tierras para la ganadería extensiva y las plantaciones de banano y palma africana, generan una concentración de tierras muy elevada, de más de 0,75 en el coeficiente de Gini, siendo más baja (entre 0,5 y 0,75) para el caso del Atlántico (*Caribe Visible*, 2016). Tan clave es el problema de la tierra, que durante el auge paramilitar, se despojaron alrededor de 10 millones de hectáreas, de las cuales hoy apenas se han logrado restituir unas 300.000 (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016), lo cual revela el avance tortuoso y precario de la implementación de la Ley de Víctimas después de siete años de expedida.

Por otro lado, si examinamos el tema de la riqueza en activos financieros, el Gini en acciones se estima en 0,93, aunque el sector financiero no acostumbra ya a hacer estos cálculos³.

Por las razones anteriores, el investigador Thomas Piketty calificó a la sociedad colombiana como una de las más desiguales del mundo (*El Espectador*, 28 de enero de 2016). En efecto, según el Índice de Palma, Colombia registra un valor de 3,9 (compara lo que gana el 10% más rico sobre el 40% más pobre) y en este indicador le gana a Brasil, país que poseía uno de los más altos de América Latina. Sólo nos gana Haití con 6,9 y para tener una idea de dicho valor en sociedades más equitativas, el índice de Noruega apenas llega a 0,9.

3 Información de prensa en *El Tiempo*, de los años noventa.

Cuadro 1. Colombia: distribución de área, propietarios y predios según apropiación por tamaño*

Grupo	Predios	Área (miles ha)	Propietarios	Porcentaje predios	Porcentaje área	Predios acumulados	Porcentaje predios acumulados	Área acumulada	Porcentaje área acumulada
≤5 ha	316.078	126	502.831	19,12%	0,17%	316.878	19,12%	126	0,17%
0,5-1 ha	222.564	223	292.505	13,47%	0,30%	538.642	32,59%	349	0,47%
1-2,5 ha	325.016	839	490.075	19,66%	1,13%	863.658	52,25%	1.188	1,60%
2,5-5 ha	237.725	1.257	360.948	14,38%	1,69%	1.101.383	66,63%	2.445	3,28%
5-10 ha	188.427	1.982	295.171	11,40%	2,66%	1.289.810	78,03%	4.427	5,95%
10-20 ha	140.631	2.941	222.176	8,51%	3,95%	1.430.441	86,54%	7.368	9,90%
20-50 ha	116.489	5.968	196.625	7,05%	8,02%	1.546.930	93,59%	13.336	17,92%
50-100 ha	56.398	5.596	88.524	3,41%	7,52%	1.603.328	97,00%	18.932	25,43%
100-200 ha	28.681	5.133	44.351	1,74%	6,90%	1.632.009	98,74%	24.065	32,33%
200-500 ha	13.924	5.583	23.914	0,84%	7,50%	1.645.933	99,58%	29.648	39,83%
500-1.000 ha	3.880	4.617	8.805	0,23%	6,20%	1.649.813	99,82%	34.265	46,03%
1.000-2.000 ha	1.678	4.252	3.773	0,10%	5,71%	1.651.491	99,92%	38.517	51,74%
2.000-5.000 ha	815	3.246	1.015	0,05%	4,36%	1.652.306	99,97%	41.763	56,10%
5.000-10.000 ha	285	2.238	181	0,02%	3,01%	1.652.591	99,98%	44.001	59,11%
> 10.000 ha	275	30.438	130	0,02%	40,89%	1.652.866	100%	74.439	100%
Total	1.652.866	74.439	2.531.024						

* Predios privados con destino agrícola, agropecuario, pecuario, forestal y agroindustrial.

Fuente: Censo Agropecuario IGAC (2014).

Paz e igualdad

La Revolución francesa fue muy clara en proclamar sus principios de libertad, igualdad y fraternidad, pero como bien lo plantea Pierre Rosanvallon, la igualdad se ha olvidado y se ha desligado del concepto de democracia, en el sentido de luchar por construir una sociedad de semejantes. De ahí que se cumple la paradoja de Jacques Bossuet según la cual “los hombres se lamentan en general de aquello que aceptan en particular” (Rosanvallon, 2012). En la misma dirección, François Dubet nos reta a repensar lo que entendemos por justicia social. No se trata sólo de otorgar más capacidades en acceder a los servicios sociales del Estado, sino traducir las políticas públicas en un proceso que apunte a una igualdad de posiciones versus una simple igualdad de oportunidades. El liberalismo social europeo y el criollo se limitan al segundo aspecto y no se interroga por el primero. Es decir, se hace necesario preguntarse cómo se logra una estructura social menos regresiva y diferenciada. La igualdad de oportunidades está basada en un supuesto meritocrático, como si los agentes estuvieran en la misma pista y el mismo punto inicial de la carrera, lo cual obviamente no es real (Dubet, 2011).

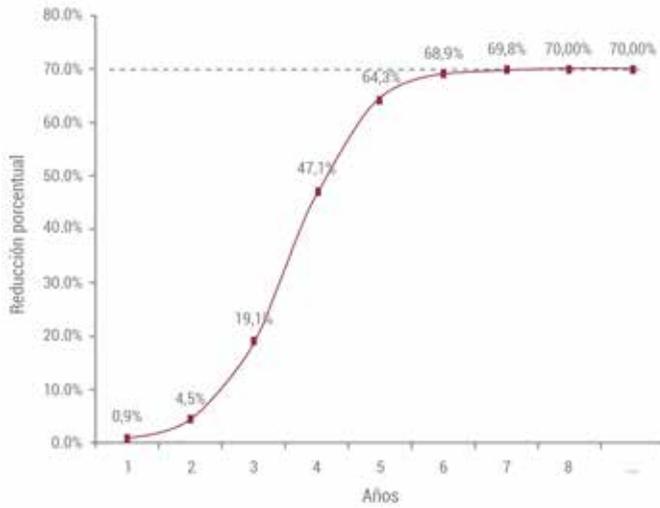
En el lenguaje reciente de los economistas del desarrollo, se ha vuelto un lugar común enfatizar más en los temas de la equidad, entendida ésta como un proceso de igualación de oportunidades. El discurso liberal moderno liderado por Amartya Sen (1999) y Marta Nussbaum (2012) enfatiza el tema de las capacidades para superar la pobreza y amplía el enfoque más allá del ingreso. Se entiende así que la pobreza es en esencia una falta de capacidades de los sectores populares para ejercer sus derechos. Así, si la sociedad brinda estas capacidades en educación, salud, vivienda, etcétera, va a depender de los individuos aprovecharlas, y el camino hacia una mayor equidad y un mayor desarrollo estará abierto. De ahí que el concepto de igualdad haya sido prácticamente relegado, pues se supone que las políticas que garanticen la equidad resuelven mágicamente en el tiempo la problemática de la desigualdad.

Aunque el enfoque es progresivo frente a otros más afines al capitalismo salvaje, obviamente la realidad de los países en desarrollo nos demuestra que dichas políticas de las capacidades no son suficientes, aunque necesarias. Debido a las estructuras de poder que se manifiestan en la concentración del ingreso y los activos de una sociedad, es claro que los individuos no se encuentran en un escenario con pistas iguales donde solo cuentan las propias capacidades. Las políticas que enfatizan la equidad, sobre todo en los servicios sociales del Estado, son necesarias, pero claramente no son suficientes. De ahí que el tema de la paz se debe relacionar más con la igualdad y no solo con la equidad, ya que se debe apuntar a una tendencia hacia una sociedad más igualitaria, sin caer en la utopía de un ingreso igual para todos. El tema de la igualdad en la sociedad moderna no se puede seguir olvidando, tanto en los países desarrollados como en América Latina.

Las ventajas de la superación del conflicto

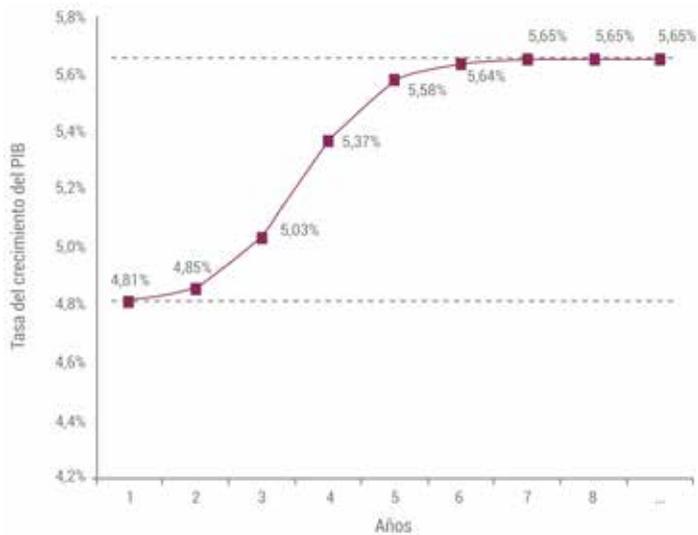
Desde hace más de una década, numerosos estudios habían demostrado las ventajas económicas, políticas y sociales de la superación del conflicto armado en Colombia. En el Gráfico 3 se pueden observar las estimaciones realizadas por la reducción en costos de seguridad en un lapso de diez años, lo cual redundaría en mayor crecimiento económico en el país, muy bajas al comienzo para luego estabilizarse en reducciones más altas. Es sabido que en todo proceso de paz hay que mantener al comienzo los gastos en seguridad para evitar lo sucedido en la experiencia centroamericana, pues surgen grupos delincuenciales que agravan la situación si se reducen de golpe los gastos de seguridad. En el Gráfico 4 son claros los beneficios estimados de la superación del conflicto armado según la investigación de Santamaría, Rojas y Hernández (2013), donde se lograrían para el país tasas de crecimiento en el PIB más altas, hasta llegar a casi el 1% por encima de la tasa normal de crecimiento. Otras estimaciones calculan incrementos de más del 1,5% anual.

Gráfico 3. Colombia: reducciones porcentuales en gastos de seguridad durante el posconflicto



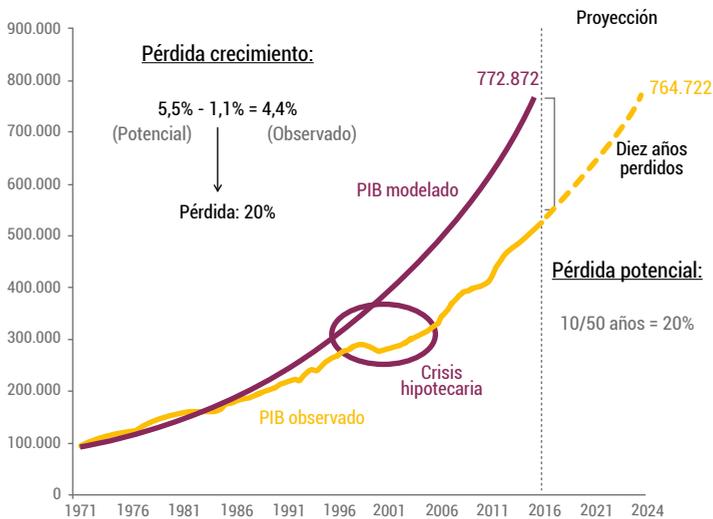
Fuente: Santamaría, Rojas y Hernández (2013, p. 9).

Gráfico 4. Colombia: efectos de la superación del conflicto sobre el PIB



En forma similar, en un estudio de la Asociación de Instituciones Financieras (ANIF, 2016), se estableció que el país había perdido más del 1,1% en crecimiento económico anual debido al impacto del conflicto armado, lo cual conllevó a pérdidas en producción del 20% en el período analizado, según el modelo construido (Gráfico 5). Dado lo anterior, quedaba claro para las élites más ilustradas del país y los estudiosos del tema, que el conflicto armado colombiano representaba un fuerte bloqueo al proceso de desarrollo, pues es imposible lograr altas tasas de crecimiento económico de más del 5% anual durante un largo período, por lo menos dos décadas, para dar un salto significativo en esta materia, condición *sine qua non* para lograr un mayor desarrollo. En este sentido, era absolutamente lógico buscar una negociación con las FARC-EP que lograra despejar el camino. Los costos del conflicto se comparaban con los del posconflicto, lo cual a todas luces daba un balance positivo para el país, como veremos enseguida. De ahí que resulta difícil de entender para analistas internacionales por qué en el país ha habido tanta resistencia, de casi una mitad de la población frente al tema de las conversaciones de paz en La Habana, dados los resultados del plebiscito ocurrido en Colombia donde los sectores del No salieron victoriosos por una mínima diferencia, el 2 de octubre de 2016, ante el asombro de los nacionales y la opinión pública en el extranjero.

Gráfico 5. Colombia: pérdida de crecimiento por el conflicto armado



Fuente: Santamaría, Rojas y Hernández (2013, p. 8).

Así como todas las estimaciones atrás enunciadas apuntaban a una necesaria solución pacífica del conflicto colombiano, debido a lo que ello costaba en términos de crecimiento económico, también resulta interesante examinar brevemente las diferentes estimaciones de los costos del posconflicto. Hay que tener claro que estos costos se estiman teniendo en cuenta lo que cuesta la implementación de los acuerdos de La Habana ratificados en el Teatro Colón de Bogotá. No se trata de estimar lo que costaría una agenda de un verdadero proceso de desarrollo y de inclusión social en el país. Por eso, los cálculos que diversas entidades han realizado se refieren explícitamente a lo que implica darle cumplimiento a lo pactado.

En el Cuadro 2 se presentan las estimaciones de ANIF para los primeros cinco años de posconflicto, con costos inmediatos del 2,23% del PIB anual, muy por debajo del 3,5% que implican los gastos de seguridad. Cuando se añaden los costos de vías terciarias, créditos agrícolas y educación en las zonas afectadas, la suma se eleva al 5,3% anual, lo cual es viable si entendemos que estos últimos rubros seguirían de todas maneras implementándose aunque no se estuviese en posconflicto.

Cuadro 2. Colombia: costos de la implementación de los acuerdos de paz (cinco años)

a. Costos inmediatos	
Misión para Transformación del Campo	0,12%
Víctimas (Ley 1448 de 2011)	1,9%
Jurisdicción Especial para la Paz	0,0008%
Campamentos y sostenimiento desmovilizados	0,07%
Sustitución de cultivos	0,14%
Total costos inmediatos	2,23% anual
b. Sostenibilidad del posconflicto	
Créditos rurales	
Vías terciarias (\$50 billones)	3%
Educación	
Total (a+b)	5,23% anual

Fuente: ANIF (2016, p. 9).

Fuente: ANIF (2016, p. 30).

Cuadro 3. Colombia: costos de la paz

Programas	Ambiciosa		Moderada		Conservadora	
	USD millones	Porcentaje del PIB	USD millones	Porcentaje del PIB	USD millones	Porcentaje del PIB
Desmovilización, desarme y reinserción	151	0,03%	100	0,02%	100	0,02%
Reforma rural	8.090	1,62%	2.831	0,57%	974	0,20%
Expansión de infraestructura rural	388	0,08%	291	0,06%	194	0,04%
Crédito sector rural	1.862	0,37%	702	0,14%	222	0,04%
Pensión no contributiva para ancianos rurales pobres	1.451	0,29%	948	0,19%	446	0,09%
Indemnizaciones	6.825	1,37%	5.116	1,03%	3.406	0,68
Costos brutos totales	18.769	3,77%	9.988	2,01%	5.342	1,07%
Apropiaciones actuales	USD millones		Porcentaje del PIB			
INCODER	130				0,03%	
UARIV	749				0,19%	
ARC	79				0,02%	
URT	116				0,03%	
Total apropiaciones actuales	1.074				0,28%	

Total costos netos	Ambiciosa		Moderada		Conservadora	
	USD millones	Porcentaje del PIB	USD millones	Porcentaje del PIB	USD millones	Porcentaje del PIB
	17.694	3,49%	8.914	1,73%	4.268	0,80%
Porcentaje de población cubierta por reforma rural	78%		32%		11%	
Porcentaje de restitución de tierras alcanzado	100%		75%		50%	
Número de hogares desplazados	USD 1,3 billones (ACNUR)		USD 0,9 billones (intermedio)		USD 0,6 billones (CONPES)	
Beneficios a la desmovilización como porcentaje del ingreso <i>per cápita</i>	515%		340%		340%	
Cierre de brecha de infraestructura	100%		75%		50%	
Porcentaje cubierto por pensión no contributiva	100%		75%		50%	

Fuente: Rodríguez (2015, p. 14).

Otro informe de Francisco Rodríguez de Merrill Lynch (2015), señala que al principio los costos del proceso de paz ascenderían a un 1% del PIB en los próximos diez años, los cuales se podrían elevar a un 3,8% si se siguiese un plan más ambicioso (ver Cuadro 3). En términos absolutos, se han dado otras estimaciones más ambiciosas. Por ejemplo, Julian Hottinger, experto suizo, señaló que se necesitarían en diez años unos USD 31.000 millones, lo cual equivaldría a unos 93 billones de pesos que implicarían un gran esfuerzo fiscal y un rol clave de la asistencia internacional (*El Tiempo*, 22 de septiembre de 2016).

Por lo anterior, el tema de la paz y la superación del conflicto armado abre apenas una puerta para que se puedan iniciar en el país políticas sociales que no se limiten a buscar una igualdad de oportunidades, algo utópica en una sociedad profundamente desigual, sino que se orienten a construir más una igualdad relacional, según la terminología de Dubet. Sin embargo, como veremos, tal propósito resulta muy ambicioso para una sociedad profundamente excluyente como Colombia.

De lo anterior se colige que el tema de la paz sea clave para que un país emprenda las tareas del crecimiento y el desarrollo, pues el escenario del conflicto armado no permite el despliegue profundo de políticas públicas que permitan atender el tema de fondo de la inmensa desigualdad de dicha sociedad.

El Acuerdo Final de Paz

El Acuerdo Final de Paz (2016) se construyó sobre seis pilares:

- 1) La reforma rural integral, la cual en esencia apunta a un programa de erradicación de la pobreza extrema en el campo y un 50% de la pobreza en el término de diez años, la reactivación del campo y el desarrollo de la agricultura campesina y comunitaria. Muchos de estos propósitos ya estaban enunciados por la Misión de Desarrollo Rural del gobierno y en nada se trata de un programa de expropiación de tierras de los terratenientes, pues el fondo de tierras se alimentaría de baldíos y terrenos decomisados a la economía ilegal. Ha sido el punto clave de los

acuerdos y el que menos se ha implementado, pues ni siquiera ha podido salir adelante el catastro multipropósito para mejorar la tributación predial.

- 2) La participación política, la cual implicaba la ampliación de la democracia mediante una reforma política y la legalización de la FARC como partido político. El último objetivo se logró, pero la reforma fue obstaculizada en el Congreso. Este punto resulta clave para el posconflicto, pues la inclusión política es clave para la sostenibilidad de la paz.
- 3) El fin del conflicto con las FARC-EP, objetivo que se cumplió con su desarme y su incorporación a la vida política. Fue el propósito más claro del Gobierno Santos, sin que se hayan visto logros similares en los otros objetivos. Da la impresión que las élites colombianas desean sacar una paz barata sin ceder mayor cosa.
- 4) La solución al problema de las drogas ilícitas mediante una política de Estado que no criminalice a los cultivadores, buscando sustitución de cultivos, financiación y programas de desarrollo. Hasta el momento no se ha podido legislar al respecto y hay presiones para volver a las fumigaciones y sustituciones de cultivos forzadas, las cuales han fracasado en el pasado.
- 5) Este acuerdo representó una innovación internacional en materia de justicia y reparación al ser el único que ha prestado especial atención al tema de las víctimas y la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), estructura que ha sido combatida ferozmente por los sectores ultraconservadores so pretexto de evitar la impunidad. Los magistrados ya han sido nombrados y se prepara su marcha efectiva. La legislación aprobada en un Congreso que la obstaculizó de la mejor forma posible, apoyado por las Cortes, evitó que civiles fuesen a esta jurisdicción y quedó limitada a guerrilleros y militares.
- 6) La implementación, la verificación y la refrendación, proceso que se ha cumplido con la Organización de las Naciones Unidas y parcialmente por el Congreso y las cortes, aunque con muchos obstáculos.

El balance del proceso de paz registra aspectos positivos y otros que son verdaderamente preocupantes. Las FARC-EP entregaron 8.994 armas, se convirtieron en partido político e inscribieron 73 candidatos para Senado

y Cámara. El Acuerdo les garantiza cinco curules en cada célula legislativa. Se expedieron cinco actos legislativos, seis leyes, 36 decretos ley y 49 decretos ordinarios. En 170 municipios se desarrollarán los programas para el desarrollo con enfoque territorial y se construyeron 1.780 kilómetros de vías terciarias del plan de 2.406 kilómetros. Lo negativo han sido 137 homicidios de líderes sociales y 45 de exintegrantes de las FARC-EP y sus familiares (*El Tiempo*, 5 de enero de 2018).

En cuanto a la implementación de los acuerdos, el 55% no se han comenzado a implementar, se habían completado el 17% de las disposiciones, el 22% se han implementado mínimamente y un 6% tienen una implementación intermedia, lo cual a un año del Acuerdo, es un resultado bastante pobre (Gómez, 19 de noviembre de 2017).

En síntesis, los acuerdos representan tímidos intentos de disminuir la desigualdad en Colombia, especialmente en las áreas rurales. No implican una reforma profunda de las estructuras agrarias ni un cambio de modelo económico, por lo que tratan, en esencia, de ampliar un poco la restringida democracia política y algo de mayor inclusión en ese campo. A pesar de lo anterior, la resistencia al cambio y el sabotaje al proceso están siendo preocupantes.

La resistencia al cambio

La lucha por alguna disminución de la desigualdad en Colombia y algo de ampliación de su restringida democracia ha sido resistida por los sectores ultraconservadores en el país con ferocidad, lo que en algunas regiones ya se manifiesta con ataques armados a los integrantes del nuevo partido de la FARC. Un grueso número de empresarios, propietarios agrícolas y rentistas urbanos, no desean ningún cambio en la sociedad colombiana y han estructurado sus campañas políticas presidenciales con miras a inutilizar y debilitar los acuerdos, o acabarlos. Parece que algunos sectores prefieren una guerra perfecta a una paz imperfecta. A pesar de que la victoria militar fue imposible en más de 53 años que duró el conflicto, resulta sorprendente la falta de voluntad para pasar la página de la guerra. Ello puede impactar en la posibilidad de lograr acuerdos con la guerrilla del ELN.

Lo sucedido con la evolución de los acuerdos de paz en Colombia señala que, a pesar de la buena voluntad del Gobierno y del presidente

Santos, el camino ha estado lleno de obstáculos de todo tipo, tanto políticos como jurídicos y económicos, y como reflejo de una debilidad del Estado colombiano aun mayor a nivel territorial, para estar en capacidad de implementarlos.

En Colombia se aplica con mucha audacia el *gatopardismo*, donde todo cambia para que nada cambie. Las reformas se enredan en los tribunales y ante los jueces, lo cual entraba la marcha de las políticas públicas. Se pretende asimilar a una guerrilla desmovilizada sin hacer reformas de fondo e incumpliendo hasta en materia de seguridad. Aquí se ha observado también la debilidad institucional del Estado a todos los niveles. En síntesis, el modelo social colombiano muestra profundas resistencias al cambio, por lo que impide el desmonte de la visión neoliberal de las políticas públicas, hasta tal punto que ni las tímidas reformas de los acuerdos de paz se han podido abrir camino. De ahí que hablar de políticas sociales de corte europeo en el país todavía se ve muy lejos de implementar en su sociedad.

Los retos

Aunque Colombia no ha superado del todo el conflicto armado, dado que subsisten a la fecha de hoy organizaciones armadas, algunas de naturaleza política como el ELN, con quien se adelantaban las conversaciones de paz en medio de muchas dificultades, el escenario se ha complicado con la presencia de grupos disidentes de las FARC-EP y grupos armados ilegales dedicados al delito (narcotráfico, extorsión y secuestro). Por ello, se podría decir que el país ha entrado en una fase de posacuerdo, que necesita consolidarse para poder llegar a una fase de posconflicto.

Debemos empezar por impulsar una política de transformación productiva que construya una mayor igualdad material entre los colombianos, que reduzca el empleo informal y que genere más empleo de calidad e incluyente. El posconflicto debe abrirle camino a una sociedad que materialice más una igualdad relacional, ya que sin ello se quedaría con mejoras apenas, sin cambios fundamentales. Mucho menos se podría implementar las políticas que sugiere el Modelo Social Europeo.

No bastan las políticas de igualación de oportunidades en materia de educación, salud y transferencias monetarias a los pobres. En una

sociedad con pistas desiguales para competir, es clave que el Estado impulse una mayor igualdad relacional de sus habitantes con políticas públicas más agresivas, que superen el asistencialismo, y focalizando las políticas de lucha contra la pobreza, haciéndolas más universales.

Para llegar a ese escenario, sin duda sigue siendo clave la superación definitiva del conflicto armado, hoy todavía vigente con el ELN, para que la sociedad colombiana discuta el problema de fondo: la necesidad de un crecimiento económico vigoroso, acompañado de políticas que superen la profunda desigualdad existente. Así, la paz es un paso inicial para ello.

Un problema que afectaría llevar a cabo la financiación del posconflicto sería el de las posibilidades de Colombia de mantenerse dentro de la regla fiscal, la cual limita el déficit fiscal en la actualidad a no más del 3,5% del PIB aproximadamente. Ello le impone una talanquera estructural al esfuerzo presupuestal que implica el posconflicto, aunque el actual Gobierno señale que ya empezó a financiarlo dentro del esquema mismo de la regla fiscal, instrumento de la visión ortodoxa de la economía que fue incluso elevado a norma constitucional e implementado por la Ley 1473 de 2011. Ya muchas voces respetables dentro del mismo establecimiento se han pronunciado en el sentido que en el futuro inmediato, habrá necesidad de suspender temporalmente dicho mecanismo. Pero hasta la fecha, se ha mantenido la más completa ortodoxia en el manejo de las finanzas públicas, contrayendo en términos reales el gasto público para la vigencia de 2018. Ello obviamente, en la práctica, va a afectar la implementación posterior de los acuerdos de La Habana.

En fin, los retos políticos son enormes, ya que estando el país en un proceso electoral de naturaleza presidencial, para que se consolide el posacuerdo, se requerirá que los sectores políticos progresistas puedan darle continuidad al mismo, lo cual no sucedería si triunfaran las fuerzas proclives al No en el plebiscito de 2016⁴. Los retos económicos también son considerables, pues la coyuntura internacional no ayuda con la desaceleración que ya sufre la economía del país. Los resultados dependerán de la acción humana individual y organizada, que logre definir un camino menos conflictivo para la sociedad colombiana.

4 Este ensayo fue escrito en medio de la campaña presidencial de 2018, en la cual, efectivamente, triunfaron las fuerzas políticas nucleadas alrededor del NO, lo cual de hecho ha complicado más la implementación del proceso de paz, donde lentamente se está desmontando y diluyendo el apoyo estatal a dicho proceso hoy.

Referencias

- Acuerdo Final de Paz.* (2016). Recuperado el 2 de septiembre de 2017 desde Oficina del Alto Comisionado de Paz: www.altocomisionadoparalapaz.gov.co.
- ANIF. (2016). *Dividendos, costos y beneficios del proceso de paz en Colombia.* Bogotá: ANIF.
- CEPAL. (2017). *Panorama social de América Latina .* Santiago: Naciones Unidas.
- Caribe Visible.* (2016). Universidad del Norte. Barranquilla, Boletín No. 20.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Tierras y conflictos rurales.* Bogotá.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades.* México: Siglo XXI Editores.
- El Espectador. (28 de enero de 2016). *La sociedad colombiana es una de las más desiguales del mundo: Piketty.*
- El Tiempo. (22 de septiembre de 2016). *Diez años de posconflicto costarían 93 billones de pesos.*
- El Tiempo. (5 de enero de 2018). *Así fue el examen internacional al acuerdo de paz en su primer año.* p. 1.2.
- Gómez, M. (19 de noviembre de 2017). Colombia, un año después de las Farc. *El Tiempo*, p. 5.1.
- Hernández-Losada, D. y Bejarano-Daza, J. (2017). Aporte de la universalización al logro de la equidad en salud. *Revista Salud Pública*, (19)2, 199-203
- Machado, A. (2009). *La reforma rural: una deuda social y política.* Bogotá: CID, Universidad Nacional de Colombia.

- Meisel, A., Jaramillo, J. y Ramírez, M. T. (2018). Mas de cien años de avances en el nivel de vida: el caso de Colombia. *Cuadernos de Historia Económica* (46).
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Madrid: Grupo Planeta.
- PNUD. (2011). *Informe sobre el desarrollo economico de Colombia: razones para la esperanza*. Bogotá.
- Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de los iguales*. Barcelona: RBA libros.
- Rodríguez, F. (2015). *Colombia: The Moment of Truth*. Nueva York: Merrill Lynch-Bank of America.
- Santamaría, M., Rojas, N. y Hernández, G. (2013). Crecimiento económico y conflicto armado en Colombia. (DNP, Ed.) *Archivos de Economía* (400).
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*: Nueva York: Anchor Books.

Sobre los autores

Jairo Agudelo Taborda

Doctor en Ciencia Política (Política Internacional) por la Universidad La Sapienza de Roma y en Filosofía por la Universidad Lateranense de Roma. Ha actuado como director y fundador de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo en la Universidad San Buenaventura de Cartagena (Colombia). Actualmente es docente investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte en Barranquilla (Colombia). Publicaciones: *La esperada transición de la cooperación internacional* (2016); *La cooperación eurolatinoamericana en la estrategia 2007-2013* (2014).

Ángel Alonso Domínguez

Doctor en Sociología y profesor asociado en la Universidad de Oviedo (España). Ha publicado diferentes artículos académicos sobre políticas sociales y empleo en revistas como *European Journal of Social Security*, *Papers*, *Política y Sociedad*, *Revista Española de Sociología* y *Revista internacional de Organizaciones*, entre otras. Ha participado como investigador en la Red Europea de Excelencia Reconciling Work and Welfare in the EU (RECWOWE) y actualmente es miembro del grupo de investigación acreditado Promoviendo el Empleo y el Bienestar en Europa (PROMEBI).

Walther L. Bernecker

Doctor en Filosofía y Letras, rama de Historia Contemporánea, por la Universidad de Erlangen-Nürnberg; su habilitación (en la Universidad de Augsburg, Alemania) es de 1986. Ha trabajado como profesor y catedrático en las universidades Augsburg, Bielefeld, Berna, Fribourg, México, Chicago y Erlangen-Nürnberg; como profesor invitado en varias universidades europeas, estadounidenses y latinoamericanas; desde 2014 es catedrático emérito. Sus intereses versan sobre España, América Latina y Europa occidental. Publicaciones (entre otras): *Development and Underdevelopment in America* (Berlín, 1993, coeditor); *Spaniens Geschichte seit dem Bürgerkrieg* (Munich, 2018).

Sören Brinkmann

Doctor en Historia Contemporánea de la Universidad a Distancia de Hagen (Alemania); obtuvo su habilitación en 2015 por la Universidad Católica de Eichstätt-Ingolstadt (Alemania). Ha actuado durante 15 años como profesor asistente en el área de Estudios Iberoamericanos en la Universidad de Erlangen-Nürnberg (Alemania). Actualmente es profesor visitante del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD, por su sigla en alemán) y director del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad del Norte (Colombia). Publicaciones: *Der Stolz der Provinzen*, (Fráncfort del Meno, 2005); *Katalonien und der Spanische Bürgerkrieg* (Berlín, 2007); *Memorias divididas*, (Madrid, 2009, con W. Bernecker).

Ana M. Guillén

Es catedrática de sociología en la Universidad de Oviedo (España), donde imparte cursos sobre Estado del Bienestar y sociología del trabajo. Ha publicado numerosos estudios sobre política social comparada, desarrollo de los Estados de Bienestar y procesos de europeización e integración europea en revistas con alto índice de impacto y editoriales internacionales de prestigio. Además, ha realizado múltiples informes de experto para la Comisión Europea y es miembro del Comité Asesor del Observatorio Social Europeo (OSE, Bruselas).

Denise Lobato Gentil

Doctora en Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ, Brasil). Ha actuado durante 23 años como profesora con especialización en macroeconomía y política fiscal en el Instituto de Economía de la UFRJ (Brasil). Publicaciones: Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização (*Novos Estudos CEBRAP*, v. 37, pp. 191-211, 2018); Ajuste Fiscal, Privatização e Desmantelamento da Proteção Social no Brasil (*Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, v. 46, pp. 33-53, 2017); A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso (*Economia e Sociedade*, v. 26, pp. 793-816, 2017).

Juliana Martínez Franzoni

Doctora de Sociología de la Universidad de Pittsburgh y profesora catedrática de la Universidad de Costa Rica. Trabaja sobre desigualdad, política social, relaciones de género y cuidados en América Latina. Su libro más reciente es *The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures* (Cambridge University Press, 2016, con D. Sánchez-Ancochea). Sus artículos más recientes fueron publicados por *Social Politics* (2017), *Bulletin of Latin American Research* (2018) y *Social Politics and Administration* (2018).

Luis Moreno

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Edimburgo (Reino Unido). Es profesor de investigación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (Madrid, España). Autor, entre otros libros, de *Ciudadanos precarios. La 'última red' de protección social* (Barcelona, 2000); *La Europa asocial. Crisis y Estado del Bienestar* (Barcelona, 2012); y *Democracias robotizadas. Escenarios futuros en Estados Unidos y la Unión Europea* (Madrid, 2018, con R. Jiménez).

Jairo Parada Corrales

Es Ph.D. en Economía de la Universidad de Missouri Kansas City (2006). Fue profesor de la Universidad del Atlántico hasta 1997 y desde 2004 ha sido profesor del Departamento de Economía de la Universidad

del Norte, en las áreas de economía institucional, desarrollo regional y economía pública. Es autor de numerosos ensayos en revistas y del libro *Instituciones, desarrollo y regiones: el caso de Colombia* (Barranquilla, 2011). Actúa como columnista del diario *El Herald*o.

Stefan Peters

Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Kassel (Alemania). Actualmente es catedrático de estudios de paz en la Justus-Liebig-Universität Gießen (Alemania) y director del Instituto Colombo Alemán para la Paz (CAPAZ) en Bogotá; se desempeña en los áreas de estudios de paz, desigualdades sociales, extractivismo, memoria y desarrollo. Es autor de: *Bildungsreformen und soziale Ungleichheiten in Lateinamerika* (Baden-Baden, 2013); *Nada dura para siempre: neo-extractivismo tras el boom de las materias primas* (Quito, 2016, con H. J. Burchardt, R. Domínguez y C. Larrea).

Davide Riccardi

Candidato a doctor en Ciencias Sociales en la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia), magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad LUSPIO de Roma, MBA en Derecho y Gestión del Deporte de la Link Campus University de Roma. Profesor investigador de historia política y económica del Caribe colombiano y de América Latina contemporánea, adscrito al Departamento de Historia y Ciencias Sociales de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia).

Diego Sánchez-Ancochea

Doctor en Economía por la New School for Social Research (Nueva York). Es catedrático de economía política del desarrollo en la Universidad de Oxford, así como miembro de St. Antony's College y coeditor del *Journal of Latin American Studies*. Se especializa en temas de política social y desigualdad en América Latina. Es coautor junto a Juliana Martínez Franzoni de los libros *The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures* (CUP, 2016) y *Good Jobs and Social Services: How Costa Rica Achieved the Elusive Double Incorporation* (Palgrave, 2013).

El Modelo Social Europeo y América Latina se terminó de imprimir en Bogotá D.C., en el mes de julio de 2019, en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda.
Somos una empresa responsable con el ambiente.

El libro que el lector tiene en sus manos es –en su mayor parte– fruto de un seminario que se llevó a cabo en 2017 en la Universidad del Norte, apoyado por la Fundación Konrad Adenauer y en el que expertos internacionales discutieron sobre políticas de bienestar en América Latina, tomando como punto de partida el Modelo Social Europeo como un elemento de comparación especialmente rico en modelos, experiencias y lecciones, identificando puntos de contacto y problemas similares que permiten relacionar, para mutuo provecho, los debates académicos y políticos sobre el bienestar social en ambos espacios geográficos.

La publicación se estructuró en tres capítulos. En el primero de ellos, se abordan diversas perspectivas del Modelo Social Europeo pasando desde premisas ideológicas y aspectos relevantes de su surgimiento hasta la actualidad y los desafíos existentes frente al futuro. En el segundo capítulo, se realiza un análisis comparativo entre el modelo europeo y el latinoamericano. El último capítulo estudia la evolución del modelo y la implementación de políticas sociales en tres países: Costa Rica, Brasil y Colombia.

Así las cosas, esperamos que los lectores encuentren en este libro en general y en cada uno de sus artículos, insumos útiles que inviten al debate y el intercambio de ideas alrededor de las políticas sociales en Europa y América Latina.