

## **Las políticas sociales en América latina : laboratorio mundial**

Por Alain Lipietz\*

Al inicio del siglo XXI , América latina, luego de treinta terribles años que le habían convertido en el paraíso de dictadores y torturadores, bascula a la izquierda. Pero el fin del primer decenio, con la derrota de la Concertación Democrática en Chile y las dificultades del Partido de los Trabajadores brasileño, muestra que no todo han sido conquistas.

El peso de la izquierda clásica (la de los años 50) ¿se ha mantenido demasiado fuerte para responder a los desafíos del nuevo siglo? Es sin duda significativo que sea un representante de la «nueva izquierda», haciendo referencia a la ecología, el que haya tenido la posibilidad de confrontar al heredero de Alvaro Uribe en el último país todavía de derecha, Colombia.

Examinaremos aquí las nuevas políticas sociales experimentadas en América Latina, cuan insuficientes son para transformar duraderamente la situación de los más pobres y consolidar la hegemonía de las fuerzas de la izquierda clásica (desde la democracia cristiana progresista a los comunistas), y al mismo tiempo como fuente de inspiración para el futuro, no sólo de América Latina sino de Europa.

Los países de América Latina en efecto han experimentado durante mucho tiempo una evolución económica y social relativamente sincrónica [1]. A partir de los años 1930, uno tras otro, adoptaron el modelo llamado "CEPALino" de sustitución de importaciones. Socialmente, importaron elementos de lo que, en el Norte, se llamó modelo rooseveltiano, social-demócrata, economía social de mercado, oligopolio social, modelo fordista ... Y lo llevarán a cabo de manera particularmente caricaturesca: relaciones salariales y políticas sociales fuertemente organizadas (lo que llamamos corporativismo), pero reservada de hecho a una aristocracia obrera.

A partir de los años 1970, este modelo entra en crisis y es en América Latina que se experimenta, bajo las dictaduras inspiradas en la doctrina de los Chicago boys, lo que se transformará en el modelo neoliberal. La resistencia popular a la destrucción de la política social toma la forma de un nuevo asociacionismo popular (Organizaciones No Gubernamentales, Cooperativas sociales, etc.) Finalmente consagradas por el Banco Mundial, estas iniciativas se codificarán en políticas públicas que inspiran a su vez el "liberalismo social" de los países del Norte ...

Las fuerzas de izquierda reinstaladas en el poder recuperaron ampliamente esas « conquistas », pero, económicamente, volvieron al modelo de sustitución de importaciones. Lo que le ha impedido consolidar su infraestructura social: confiar en el asociacionismo popular es mejor que la represión social de las dictaduras, pero el avance social resulta bastante débil, y puede revertirse. Al mismo tiempo, el productivismo, inherente a esta política económica, les enfrenta a los nuevos movimientos sociales, comenzando por el movimiento indigenista. Resultado, un pronto agotamiento de la izquierda clásica, el riesgo de alternancia con la derecha, y la emergencia de una nueva izquierda ecologista.

## **1 . Auge y crisis del "desarrollismo" social latinoamericano**

Es gracias a la Gran Depresión de los años treinta que se instalan en el México de Cárdenas, el Brasil de Getulio Vargas, la Argentina de Perón, lo que la Comisión Económica para América Latina de la Naciones Unidas (CEPAL) teorizó como "políticas de sustitución de importaciones". Aprovechando la desorganización de la economía mundial, debido a la depresión y luego a la Segunda Guerra Mundial, estos grandes países se protegen con barreras aduaneras que les permiten convertir los ingresos de sus exportaciones tradicionales (petróleo, carne, café, azúcar, etc.) en divisas para la compra de máquinas, y o más de productos finales, para atender sus mercados internos.

Los dictadores o presidentes "populistas" que encarnan este modelo se apoyan en parte en las clases dominantes locales orientadas hacia el mercado interno (se trata a menudo de élites importadoras reconvertidas...), pero también sobre las clases trabajadoras de esas nuevas industrias, quienes adquieren así la condición de aristocracia obrera. A diferencia del modelo fordista que desarrolla en el Norte, las clases populares están apenas minoritariamente implicadas en ese compromiso social. La gran masa de campesinos, de indígenas y de "descamisados" nunca serán invitados al banquete. Sin embargo, para los invitados, las formas institucionales de ese compromiso social serán particularmente codificadas.

Mientras que, en los países del Norte, el modelo toma la forma de acuerdos entre las organizaciones representativas de los empleadores y los sindicatos de los asalariados, bajo la supervisión del Estado que garantiza los compromisos, se observa con frecuencia en América Latina la fusión de las organizaciones representativas de empleadores y asalariados dentro de organizaciones únicas (« gremios »), según el modelo del fascismo o del soviétismo europeo. La social-democracia, el socialismo y el fascismo son en efecto, como Karl Polanyi demostró, tres formas posibles y en competencia de organización de la economía, ante la Gran depresión provocada por los excesos del liberalismo [2]. En América latina, el cruce del fascismo y del soviétismo (México más bien inspirado en el soviétismo, y Argentina en el fascismo) toma la forma de un « gremialismo » que implica organizaciones sindicales poderosas pero ampliamente controladas por el partido-Estado, con servicios sociales muy generosos, a menudo organizados por sector industrial : sistema de salud, centros de vacaciones, etc.

En este período, las clases dirigentes del modelo y las fuerzas de oposición "interna" del modelo (es decir, las que llaman a una aceleración de la sustitución de importaciones y una ampliación de su base social) adoptarán diversas referencias políticas, según el modelo europeo en el que se inspiren y el grado de sus exigencias: democracia cristiana más o menos progresista, social democracia, comunismo marxista, o sino referencias locales (cardenismo en México, peronismo en Argentina, getulismo en Brasil, APRISmo de Haya de la Torre en Perú y Venezuela). Ramas más radicales de esas fuerzas jugarán un rol importante en los dos períodos siguientes, durante la resistencia a la dictadura, y luego en la reconstrucción democrática.

## **2. La contra revolución liberal y la resistencia**

En los años 1970, el modelo « desarrollista » CEPALino entra en crisis en los países más avanzados (Brasil, México, Argentina) a pesar de que se acababa de poner en marcha en Chile, Perú, etc. El desarrollo bajo el proteccionismo permitió de hecho a las empresas orientarse al mercado interno, al mismo tiempo que proporcionar beneficios a sus trabajadores y obtener márgenes de ganancia confortables. Pero, en ausencia de aumentos de productividad significativos (lentitud permitida por el proteccionismo en sí), se dio lugar a una inflación que condujo a la hiperinflación cada vez más galopante. Naturalmente, la culpa se atribuye al "poder excesivo del monopolio sindical". El

cuestionamiento de ese poder sindical conduce a brutales dictaduras (Chile, Brasil, Argentina, etc.) que no demoran mucho en proponer un nuevo modelo, inspirado en las recetas de los economistas ultraliberales, los Chicago Boys.

América latina, que había copiado (bastante mal) la revolución rooseveltiana, sirve, a partir de ese momento, de banco de pruebas a lo que se transformaría en neoliberalismo, anticipando varios años la contra-revolución thatcheriana y reaganiana. El endurecimiento del autoritarismo de los diferentes regímenes latinoamericanos toma formas muy variables. A veces se trata de un giro al interior de las dictaduras que habían derrocado previamente a las democracias « cepalistas », pero sin incidir notablemente en el régimen económico (Brasil, Argentina, Chile). A veces los mismos partidos asumen el cambio de modelo económico sin modificación notable del marco político (México, Bolivia).

Sin embargo, la situación política de la resistencia popular es extremadamente variable de un país al otro. En algunos casos (en Chile...), no existe ningún puente (¡salvo el familiar!) entre la resistencia y el poder, en otros casos al contrario (como los peronistas argentinos), se ve desarrollarse resistencias armadas contra un poder reclamándose los mismos padres fundadores... Esto tendrá consecuencias luego. Pero, en un primer momento, asistimos sobretudo a una divergencia entre varias formas de resistencia : unos recurren a la lucha armada (guerrillas rurales o urbanas), otros se inclinan a crear órganos de sustitución popular al Estado-providencia en vías de desaparición.

Esta segunda orientación es la que nos interesa : las cooperativas sociales, asociaciones de solidaridad y otras ONG, vinculadas o no a la Iglesia Católica ... Pero debemos recordar los duros enfrentamientos entre los dos bandos. Los guerrilleros del « Sendero luminoso » peruano por ejemplo han hasta asesinado en las condiciones más atroces a animadoras de las campañas «por un vaso de leche » en Perú. Las mismas tensiones en Colombia con las FARC (sin embargo, mucho menos crueles). De cualquier modo, a partir de los años 1980, especialmente en Chile, el sector asociativo de asistencia mutua de las masas populares comienza a adquirir una importancia considerable.

### **3. Las mujeres, la Iglesia, los indígenas, la izquierda, la ONU.**

Las mujeres, a veces con el apoyo de militantes sindicales del ex-sector público y nacionalizado reducido al desempleo, jugaron un papel determinante en esa economía social surgida desde abajo. Ellas y ellos animaron las asociaciones de ayuda inmediata a las personas, al igual que sus antepasados europeos de mediados del siglo 19: leche para los niños, primeros auxilios, alfabetización, mejoramiento de barrios pobres, anticoncepción, etc. En algunos casos, cuando la liberalización económica tomo la forma de reventa de servicios públicos abandonados a sus propios empleados, se activan verdaderas cooperativas productoras de bienes y servicios, para seguir prestando estos servicios al público. En Chile se desarrolló un sistema de educación paralelo bajo la forma de organizaciones no gubernamentales, ¡hasta la enseñanza universitaria!

Este asociacionismo popular encontró evidentemente adherentes entre los cuadros intelectuales de la oposición pero también en la Iglesia Católica. La cual, contrariamente al Islam de los países árabes (que conocen en esta época la misma evolución a partir del naserismo, del boumediénismo, del BAASismo...), durante el periodo anterior, había dejado al Estado social sus estructuras y prácticas de solidaridad. En la América latina neoliberal, estas se reactivan, primero en los países donde domina la Teología de la liberación (Perú, Brasil), o en aquellos países donde la Iglesia tomó claramente posición contra la dictadura (Chile). Pero finalmente, en forma gradual y a medida que se desarrollaban los estragos del neoliberalismo, los laicos católicos se unen al movimiento de corte más y más autónomo de la jerarquía, como durante la crisis monetaria de la Argentina.

De hecho, la Iglesia no hace más que reencontrar una muy vieja función de « solidaridad con los

más pobres » que había sido suya hasta el siglo XIX.

Si la Iglesia está frecuentemente al lado del Poder como en Argentina y ya por demasiado tiempo en Colombia y Bolivia, una parte de la Iglesia oficial había de hecho ingresado a la resistencia de manera endógena (en Brasil, con los cardenales Arns de Sao Paulo, Helder Camara de Olinda-Recife y Lorscheider de Fortaleza, presidente del Consejo Episcopal de América Latina), o en Chile, por orden de Pablo VI, preocupado por no unirse a Pío XII en el oprobio de haber sostenido el fascismo de Mussolini. «La Historia nos juzgará por nuestra actitud respecto a Pinochet » declaró el papa a los obispos chilenos, inmediatamente después del golpe de Estado (¡que la mayoría había apoyado!) Pero, desde la llegada al pontificado de Juan Pablo II, capacitado en la resistencia al stalinismo, el cardenal Ratzinger, futuro Benedicto XVI, comienza el cerco a la Teología de la Liberación y a los obispos que la sostenían.

Simétricamente, las iglesias pentecostistas, primeramente apoyadas por la derecha norteamericana contra la Teología de la Liberación, se apresuran por llenar la brecha abierta por la condena de Ratzinger a esta y por ocupar, ellas también, el campo social. Así, el Partido de los Trabajadores brasileño, que, salvo en Sao Paulo, parecía un anexo de la Iglesia católica en los años 80 (al punto de criticar la contraconcepción), admitirá solo diez años más tarde a pastores pentecostistas en sus cuadros y como sus candidatos. El Pentecostismo, en lo sucesivo será la primera religión de América Latina (desarrollándose en el mundo más rápido que el Islam), quedará sin embargo menos involucrado, con menos redes, y sobre todo menos original en su acción social que las comunidades católicas de base.

La Teología de la liberación en efecto ofrece al trabajo social un esquema muy diferente al de la clásica Acción Católica Obrera, que de hecho confió a los partidos de izquierda clásicos el campo social. El Pentecostismo, en su acción social, se aproxima inicialmente por "caridad" tradicional (mezcla de paternalismo y clientelismo, como a menudo también lo hacen las organizaciones sociales islamitas). La Teología de la Liberación, por su parte, centra su teoría en la auto-organización de las masas, y se une más directamente (lo que le será criticado) al asociacionismo obrero, que ella revive y radicaliza políticamente, añadiendo un tinte de espiritualidad ... a pesar de que sabe que puede contar con la jerarquía y los fieles acomodados en caso de un golpe duro, sobre todo financiero.

Este apoyo de la Iglesia y los partidos de izquierda, quienes en ese momento ya cuentan con corresponsales en los países ricos, pronto será utilizado para obtener subvenciones de los donantes no estatales en estos países. Por dar un ejemplo, en los años 90, la presidenta de "la Casa de la Mujer Peruana Flora Tristan" iba todos los años a Europa a recaudar un millón de dólares en donaciones ¡ para mantener a sus cien empleados!

Significativamente, en el caso de Perú (y de modo muy general), la nueva acción social puede apoyarse sobre las redes de solidaridad ancestrales : los espacios de solidaridad y la cultura de reciprocidad de los pueblos indígenas, que no han sido jamás beneficiados del Estado Social cepalino, reservado de hecho a los criollos y al cual los indígenas tuvieron apenas acceso, aún en las minas (como en Bolivia y en otros lugares).

Para los indígenas, los servicios sociales auto proveídos unieron algunas de sus tradiciones, ofreciendo una respuesta a las necesidades negadas por el Estado, cada vez menos redistributivo, una respuesta que ya no podían ofrecer las fuerzas de izquierda privadas de los medios de ese Estado redistribuidor, respuesta activa y no pasiva, como tal, alentados por la Iglesia militante ... y cada vez más por la ONU bajo el nombre de "empowerment".

Fue en esa época que, la ONU lanzó una serie de grandes conferencias internacionales (la de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Copenhague sobre Inclusión Social, Estambul sobre el

Habitat, Viena, El Cairo y Beijing sobre la Población y las Mujeres, etc.) Todas estas conferencias fueron precedidas de "Prep Com" (comisiones preparatorias) y acompañadas por contras-cumbres que son también oportunidades de encuentros paralelos de las ONG del Norte y del Sur, y de fortalecer los vínculos, incluidos los financieros. Estas reuniones serán sistematizadas bajo la iniciativa de los brasileños en los Foros Sociales Mundiales a comienzos del siguiente siglo.

Paralelamente, las instituciones de Bretton Woods (FMI y Banco Mundial), organismos originalmente "roosveltianos", pero que entonces apoyaban plenamente el giro neoliberal y la destrucción de las estructuras tradicionales del Estado Social, comienzan a darse cuenta del daño social provocado por sus "planes de ajuste". Ellos descubren con asombro que las organizaciones no gubernamentales, desviando al Estado tan desacreditado ("proteccionista", "corrupto", etc.), se están haciendo cargo de la inmensa tarea de sanar las heridas del neoliberalismo, o por lo menos paliar las "necesidades básicas" (tales como el agua y la comida, la salud y la educación).

La necesidad se convierte en ley. El Consenso macroeconómico de Washington (la prohibición de las ayudas estatales, del proteccionismo y aún de política social pública) se flanquea de un componente social alentando a las organizaciones de la sociedad civil de ocuparse por sí mismas de lo que el Estado había abandonado, por instrucciones del FMI. La política de desarrollo social se convierte en la "lucha contra la pobreza".

#### **4. Contradicciones de la democracia social – liberal.**

A partir de 1983, las dictaduras neoliberales caen una tras otra (Brasil, Argentina, Chile ...), como habían caído las dictaduras dirigistas del Sur de Europa diez años antes (España, Grecia, Portugal). Naturalmente, esta evolución política, basada en alianzas muy amplias de los excluidos, de las clases medias y de una parte de las élites exasperadas, no cuestionan el modelo económico liberal. En particular, no pone en tela de juicio su modelo de la no redistribución fiscal. Sin embargo, hace hincapié en la dimensión social : es necesario ocuparse realmente de los pobres ... sin costos monetarios, o al menos sin comprometimiento de gastos pesados y regulares, ya que no quiere establecer un sistema fiscal de tipo socialdemócrata. Por lo tanto, no se trata de volver al modelo social cepalino de los años cincuenta, fundados en los poderosos organismos de la seguridad social. Llega entonces, la hora de gloria de las ONGs y las cooperativas sociales, invitadas a continuar, en nombre de la democracia, el trabajo social que habían iniciado en la resistencia.

En una segunda etapa, las fuerzas más abiertamente "de izquierda" suceden a la primera generación de gobiernos post dictadura. Es el famoso « punto de inflexión » latinoamericano de principios del siglo XXI . Este combina en diversos grados (se habla incorrectamente de "dos izquierdas" en América Latina, Lula versus Chavez), el mantenimiento del liberalismo y la revitalización del modelo capalino: promoción de las exportaciones tradicionales (petróleo, metales, café) y nuevas (frutas, agro-combustibles) para financiar el equipamiento de los países. Pero ni Lula ni Chávez están dispuestos a grandes reformas agrarias, ni a imponer una tasación sobre las clases medias y los ricos, para el financiamiento de servicios públicos tan pesados como los "desarrollistas populistas" (Perón, etc.) de los años treinta/sesentas. La globalización ya se torno obligación, y sobre todo Asia ha superado a América del Sur. Hay que ajustarse el cinturón para exportar. Existe, por lo tanto, una fuerte continuidad de las políticas sociales entre las dos etapas (la democrática y la de "izquierda") desde la salida de Latino América de las dictaduras.

Asistimos al renacimiento de políticas públicas sociales, pero todavía adoptan la forma de "proyectos" para subsidiar a las organizaciones de la sociedad civil. Particularmente en Chile, la democracia aprovecha tranquilamente el trabajo de las ONGs locales, cuyos voluntarios inagotables

le proveen de una política social a muy bajo costo. Sin embargo en el otro extremo del espectro de la izquierda latinoamericana, la Venezuela de Chavez, cuyas arcas rebosan de petrodólares, también prefiere multiplicar las "misiones" de salud y educación (mediante la importación a bajo precio de maestros y médicos cubanos, a cambio de barriles de petróleo) en lugar de recrear un verdadero sistema público de educación y de salud, con cuadros sanitarios y escolares y funcionarios permanentes ... como la Francia de la Tercera República, infinitamente más pobre que la Venezuela de hoy y sin ningún discurso "socialista" ¡habría optado por ofrecer desde la fin del siglo 19!

Naturalmente, la continuidad del partido en el poder de un modelo a otro a veces ha facilitado en gran medida esa transición. Así, el gobierno de Menem después de la caída de la dictadura argentina, solo tuvo que activar las redes clientelísticas peronistas para subsidiar a menor costo un embrión de política social en los barrios pobres. De la misma forma la política de subsidios de los proyectos sociales del PAN mexicano es apenas diferente de la del PRI.

La situación es aún más tensa cuando el país dispone de minúsculos ingresos por exportaciones para financiar un Estado social: un poco de gas o petróleo, café, banano y algunos cultivos de hortalizas en Bolivia y Ecuador. Con esta diferencia, en comparación al petróleo, ¡para exportar productos agrícolas es necesario mantener a sus productores en la miseria!

Todo sucede como si el retorno al modelo de los años 50, que utilizaba los ingresos de las exportaciones de productos primarios para invertir en un modelo de desarrollo productivista, se enfrentara hoy con los mismos problemas que en esa época, pero empeorados. Este modelo, que ya supone la destrucción de las riquezas naturales de los indígenas y que implica una sobre explotación de los trabajadores del sector exportador, no puede proporcionar seguridad social del tipo europeo a todo el mundo. Pero esta vez los "descamisados" y los indígenas exigen su parte del Estado del Bienestar. Resultado: se les ofrecerán servicios públicos "baratos", proveídos por los métodos de la economía solidaria que realmente no están hechos para eso.

## **5. ¿Qué lecciones nos deja a nosotros, europeos?**

En primer lugar, hay que recordar que esta extraordinaria transformación de las organizaciones no gubernamentales de resistencia en "organizaciones de servicios cuasi-públicos" evoluciona de la misma manera, que había conocido el asociacionismo obrero europeo del siglo 19. Mutuales, cooperativas, asociaciones, fueron también promovidas a inicios del siglo 20 como embriones de una política social que no conocía todavía el grado de institucionalización que alcanzaría cincuenta años más tarde. De acuerdo a las profecías de Charles Gide y Jean Jaurès (quienes teorizaron la "economía social" en 1900), la dinámica de una organización social de la sociedad civil, una vez reconocida por el Estado, es seguidamente ser financiada por este y, a continuación, obtener para sus trabajadores los beneficios de cuasi-funcionarios. Esto es perfectamente normal, y la nueva fuerza que da la sociedad civil al hacerse cargo de los servicios públicos, como reacción ante los excesos del capitalismo, contiene elementos profundamente gratificantes. Las políticas sociales reencuentran así su fundamento de lucha para la concreción de derechos, derechos sociales que son necesarios reconquistar: ya no son más los engranajes macroeconómicos regulando la sociedad de consumo fordista.

No es exagerado decir que las formas del "tercer sector de la economía social y solidaria" que se están desarrollando actualmente en Europa están en gran medida inspiradas, reimportadas, de esas experiencias latinoamericanas de finales del siglo 20. A la hora en que los altos funcionarios

franceses descubren las reflexiones sobre el "care", los servicios al público realizados bajo el modo asociativo permiten recuperar esa forma de "calor humano" que llevó a Jean Jaurès a preferirlos con relación a las estructuras "burocráticas" de la función pública. En América, que es más que "latina", el modo asociativo revive de otra manera la relación de reciprocidad que había sobrevivido en la sociedad indígena, integrándolos así a la modernidad, no como reliquias, sino como modelos a generalizar (el "buen-vivir").


Sin embargo, sería un gran riesgo quedarse allí. Ciertos derechos, incluso algunas necesidades básicas, implican servicios públicos gigantescos y costosos, en todo el territorio y exigen por tanto trabajadores de una alta cualificación y una ética profesional basada en el care (como la salud y la educación). Los servicios económicos de interés general ofrecidos en red (como los transportes en común, el suministro de agua y de energía) a menudo requieren gastos tales y una regularidad que su mantenimiento en la forma asociativa o cooperativa no es necesariamente óptima. Los trabajadores de estos servicios tienen necesidad de un salario estable y seguro, su inversión intelectual exige una perspectiva de promoción profesional, la complejidad de su desempeño vuelve contraproducente una regulación bajo la forma de convocatorias a proyectos sucesivos ... El debate se libra entonces entre la solución liberal (confiar los servicios públicos a una empresa extranjera "seria", que abusará de su monopolio y provocará la ira popular) y el regreso a las soluciones corporatistas ( la gestión estatal o municipal, con el riesgo de un retorno al clientelismo sindical). Las soluciones de la economía social (cooperativas múltipaternariales, etc) señalan un camino intermedio, a estudiar y a consolidar antes de su generalización.

América latina explora hoy los rumbos de un nuevo compromiso compartido entre las diversas maneras de prestar un servicio social, un servicio al público satisfaciendo sus derechos sociales: desde los « grandes » servicios públicos nacionalizados, hasta las micro empresas asociativas. Sepamos aprender de ella sin criticarla dogmáticamente.

- Este texto es la traducción de "Les politiques sociales en Amérique latine : laboratoire mondial", *Pachamama, Revue d'écopolitique internationale*, n°2 , aout 2010. (<http://lipietz.net/spip.php?article2544> )

Gracias a Berta Benítez por la traducción, 2015

## NOTAS

[1] Para un marco general de esta evolución de América Latina examinada bajo el ángulo principalmente económico y político ver mi artículo « L'Amérique du sud au carrefour » , *Mouvements*, n°47-48, automne 2006. (<http://lipietz.net/spip.php?article1919> )

[2] K. Polanyi, *La grande transformation*, 1940, trad. Gallimard 1983.