

# Ciclos políticos y política social en América Latina en el siglo XXI\*

Mónica Uribe Gómez\*\*

Universidad Nacional de Colombia

## Resumen

Este trabajo presenta un balance de las tendencias en materia de política social durante los ciclos políticos de América Latina entre 2000 y 2017. Para este propósito, se discutirán *grosso modo* casos específicos, tomando ejemplos de distintas experiencias para ilustrar las principales continuidades y rupturas de la protección social en temas como la pobreza y la desigualdad. Se plantea qué además de los factores internacionales y las coyunturas económicas, los actores políticos y sus tendencias ideológicas han tenido un peso importante a la hora de facilitar u obstaculizar cambios en materia de redistribución y política social.

**Palabras clave:** América Latina, política social, cambio social (Thesaurus); actores políticos, siglo XXI (Autor).


## Political Cycles, and Social Policies in Latin America in the 21<sup>st</sup> Century

### Abstract

This work presents a balance of the tendencies in social policies during the political cycles of Latin America between 2000 and 2017. For this purpose, we discuss specific cases in a general way, taking examples from different experiences to illustrate the main continuities and interruptions of social welfare in matters such as poverty and

---

\***Artículo recibido:** 29 de enero de 2018 / **Aceptado:** 21 de marzo de 2018 / **Modificado:** 02 de abril de 2018. Este análisis retoma —y amplía— algunas de las ideas desarrolladas en la introducción del texto *Los vaivenes de las políticas sociales en Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay: ¿Neo pos neoliberalismo?* (Uribe, 2011). No contó con financiación.

\*\*Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México (Ciudad de México, México). Profesora asistente de la Universidad Nacional de Colombia (Medellín, Colombia). Entre sus últimas publicaciones: Nuevos cambios, viejos esquemas: las políticas de salud en México y Colombia en los años 2000. *Cadernos de Saúde Pública*, 33 (Suppl. 2), e00112616, 2017 y *Estado y sociedad en América Latina: acercamientos relacionales* (en coautoría con Viviane Brachet-Márquez). México: El Colegio de México, 2016. Correo electrónico: mmuribego@unal.edu.co  <https://orcid.org/0000-0001-7862-7493>

inequality. It is proposed that besides international factors and economic circumstances, political actors and their ideological tendencies have been an important factor in facilitating or hindering changes in matters of redistribution and social policies.

**Keywords:** Latin America, social policies, social change (Thesaurus); political actors, 21<sup>st</sup> century (Author).

## Introducción

*La desigualdad es la causa y la consecuencia del fracaso del sistema político, y contribuye a la inestabilidad de nuestro sistema económico, lo que a su vez contribuye a aumentar la desigualdad. (Stiglitz, 2012)*

Los primeros años del siglo XXI se caracterizaron por importantes cambios en la orientación política de los gobiernos y la sociedad de América Latina. La primera década del siglo XXI contó con la presencia de gobiernos progresistas en países como Uruguay, Argentina, Chile, Bolivia y Ecuador. Los cuales, desde diferentes posturas y matices buscaron fortalecer el papel del Estado en materia de política social y revertir las tendencias de las políticas públicas centradas en el mercado, que predominaron en la región durante los años noventa. Este ciclo progresista se ha debilitado desde 2014, cuando comenzó a extenderse una “nueva” ola de gobiernos de derecha que en muchos casos –sustituyeron a los gobiernos progresistas– como fue el de Mauricio Macri en Argentina en 2015, Michel Temer en Brasil en agosto de 2016, y la reciente elección de Sebastián Piñera en Chile –en 2018 asumió su segundo mandato, el primero había sido entre el 2010 y 2014–. En tanto otros países como Perú, Colombia, Panamá, México, Honduras y Paraguay han mantenido las tendencias de centro derecha a lo largo del período analizado.

Estas fluctuaciones ideológicas de los gobiernos y la forma como incorporan en sus agendas los programas sociales para reducir la pobreza y la desigualdad, serán analizadas como ciclos políticos. Este concepto se toma como referencia de Alcántara (2016), quien plantea que pueden entenderse como pautas de desarrollo político-institucional en diferentes momentos. Se arguye que las dinámicas de la pobreza y la desigualdad en la región, además de estar influidas por factores estructurales como los condicionamientos internacionales o las coyunturas económicas, también se definen por los actores políticos. Esta perspectiva implica poner el acento en la agencia y en las decisiones sobre política social.

Cuando se hace referencia a políticas sociales en este análisis se tomará la definición propuesta por Reppetto y Chudnovsky (2009), donde plantean que las políticas

sociales “conforman un conjunto de decisiones y acciones del Estado que se orientan en gran medida (aunque no exclusivamente) a prevenir y reducir el riesgo social, buscando lograr más allá de sus expresiones de combate a la desigualdad, formas de suavizar las curvas de bienestar y malestar. Dicho de otra manera, procuran estabilizar aspectos como el ingreso, el acceso a bienes y servicios y, en suma, al bienestar” (Repetto y Chudnovsky, 2009, p. 37). Durante el período que se analiza, la política social ha tenido énfasis y desarrollos que ameritan mayor discusión. En particular, se busca identificar las principales continuidades y rupturas en materia de protección social e identificar los efectos de los distintos giros promovidos por los actores políticos en temas como la pobreza y la desigualdad. Para argumentar estas ideas, se consultaron fuentes secundarias especializadas, notas de prensa e informes nacionales e internacionales que documentan dichas tendencias.

### **Los intentos de ruptura con los principios neoliberales: ¿giro a la izquierda?**

El final del siglo XX se caracterizó por las crisis económicas, como la llamada década perdida de los años ochenta, las transiciones a la democracia después de los períodos de largas dictaduras militares —especialmente en el cono sur—, y por una serie de reformas neoliberales que introdujeron la lógica del mercado en la administración y distribución de los bienes públicos. Durante estos cambios se buscó disminuir la responsabilidad del Estado mediante estrategias como la descentralización, la focalización y la incorporación de la libre competencia. Bajo esta perspectiva, las acciones estatales adquirieron un carácter compensatorio que buscó concentrarse casi exclusivamente en los más pobres. La estabilidad financiera se definió como parámetro central del desarrollo y la extensión de la cobertura de los programas sociales —no el acceso— se convirtió en un objetivo esencial.

Durante los primeros años de reformas se aducía que el crecimiento logrado mediante la liberación del mercado tendría un efecto de “derrame” que se traduciría, en el mediano plazo, en el aumento de los ingresos para la mayoría de la población, y por ende en el aumento de beneficios sociales. Aunque en muchos países se logró controlar la inflación, aspectos como la pobreza, el desempleo y la desigualdad que se suponía serían sólo efectos transitorios, siguieron aumentando hasta alcanzar niveles sin precedentes a finales de los años noventa (Uribe, 2011). Los últimos años de la década de los noventa “se caracterizaron por el fracaso de las medidas del Consenso de Washington en lo atinente no sólo a disminuir la desigualdad en la región, que es de las más altas del mundo, sino como contribuidoras a su crecimiento” (Alcántara, 2016, p. 15).

El siglo XXI comenzó con un aparente desgaste de la perspectiva eficientista del desarrollo y gerencial-racional en las políticas públicas. Estos aspectos, más que mejorar las condiciones de vida de la mayor parte de la población, habían incidido en el evidente aumento de la pobreza y la desigualdad. Según el informe de Oxfam Internacional (2016), América Latina es la región más desigual del mundo, “donde 32 personas privilegiadas acumulan la misma riqueza que los 300 millones de personas más pobres. Esta desigualdad económica está íntimamente relacionada con la posesión de la tierra, pues los activos no financieros representan un 64 % de la riqueza total” (Oxfam Internacional, 2016, p. 13). En este panorama, Colombia aparece como uno de los países más desiguales de la región, sólo por encima de Haití y seguido por Perú, Chile y Paraguay.

Al principio de la primera década del siglo XXI parecía que el neoliberalismo había fracasado como proyecto. Este diagnóstico se apoyó en el crecimiento de la población y su condición de pobreza y pobreza extrema, en las brechas de desigualdad y en las distintas movilizaciones sociales que se dieron especialmente entre 2000 y 2003 para protestar por los efectos de las reformas privatizadoras. Algunos ejemplos de estas luchas fueron la “guerra del agua” en Bolivia, el levantamiento indígena en Ecuador que terminó con la caída del presidente Jamil Mahuad en 2000<sup>1</sup>, y “los cacerolazos” contra las medidas de austeridad económica en Argentina en el año 2001.

Como consecuencia de esta aparente crisis de las políticas centradas en la lógica economicista de mercado, que a la larga resultaría ser menos profunda de lo que pareció en aquel momento, como se discutirá más adelante, el siglo XXI comenzó con el ascenso por vía electoral de gobiernos con tendencias de izquierda. Este fue el caso de Hugo Chávez (Venezuela) en 1998, Ricardo Lagos (Chile) en el año 2000, Luiz Inacio Lula da Silva (Brasil) y Néstor Kirchner (Argentina) en 2003, Tabaré Vázquez (Uruguay) en 2005, Evo Morales (Bolivia) en 2006 y Rafael Correa (Ecuador) en 2007 (Cantamutto, 2013). Entre los años 1998 y 2011, once de los veinte países con gobiernos elegidos de manera democrática que conforman América Latina, tuvieron presidentes vinculados a esta llamada tendencia progresista de izquierda (Argentina, Brasil, Ecuador, Chile, Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Guatemala, Paraguay, El Salvador y Uruguay), mientras que casos como México, Colombia, Costa Rica, Panamá y Perú se mantuvieron con gobiernos más inclinados a la ideología de derecha.

Durante este ciclo político de gobiernos de tendencia progresista o de “giro a la izquierda” como fue nombrado este período por la literatura, la discusión sobre la equidad y el reconocimiento del carácter multicultural y plurinacional –como el caso de

---

1. Antes de la elección de Rafael Correa Ecuador tuvo una gran inestabilidad política, llegando a tener siete presidentes en apenas una década (Alcántara, 2015).

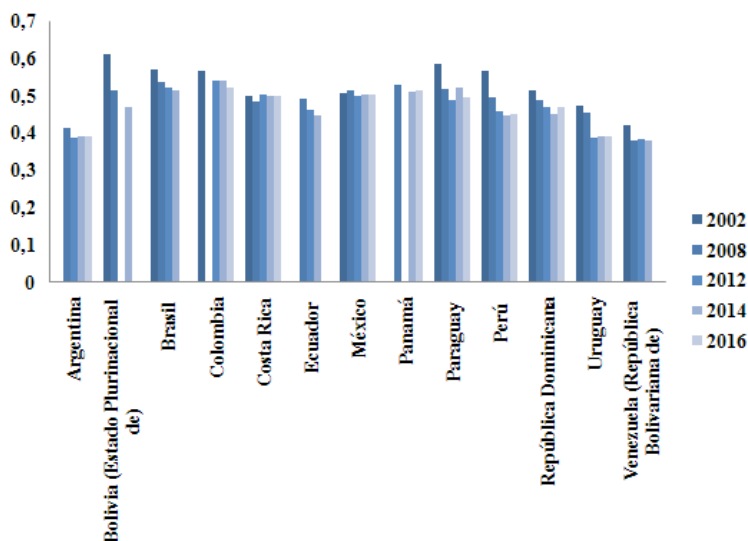
Bolivia— ocupó un lugar sobresaliente en las agendas de los actores políticos. El Estado volvió a tener un rol central en las políticas de disminución de la pobreza y la desigualdad y buscó promover estrategias redistributivas como la creación de fuentes de empleo formal, la ampliación de subsidios monetarios y de beneficios como las pensiones a sectores de la población que no contaban con estas prestaciones. Estos gobiernos tuvieron distintos matices que han ido desde los catalogados como socialdemócratas, en cuyos casos fue fundamental el apoyo de los sindicatos y las clases medias —como los países del cono sur— hasta tendencias más radicales o populistas como las de Bolivia y Venezuela, donde fueron claves grupos sociales organizados como los indígenas, los campesinos y los trabajadores urbanos informales —en el caso de Venezuela— (Gómez-Buendía, 2017). Algunos puntos comunes de estos gobiernos fueron el aumento de la regulación económica, la búsqueda de acuerdos de cooperación regional como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), y el fortalecimiento de políticas sociales con carácter más redistributivo que el de los programas sociales implementados durante las reformas neoliberales, los cuales se caracterizaron por enfocarse específicamente en el aseguramiento individual y los programas asistenciales para los más pobres.

Dentro de esta nueva lógica, se hicieron reformas en los sistemas de pensiones de países como Argentina y Chile en 2008. El primero regresó al sistema público de reparto, mientras que Chile buscó integrar los esquemas contributivos y no contributivos manteniendo la capitalización individual. Estas transformaciones buscaron resolver los problemas de insuficiente cobertura de los adultos mayores y las desigualdades en los beneficios. Las reformas de los noventa habían excluido a un alto porcentaje de trabajadores que no alcanzaban a tener una pensión mínima cuando abandonaban el mercado de trabajo (Isuani, 1998). Las reformas a los sistemas pensionales bajo la perspectiva neoliberal buscaron introducir la lógica de cuenta de la capitalización individual con administración privada en los sistemas jubilatorios —en Chile desde 1980 y en Argentina desde 1993— (Rofman, Fajnzylber y Herrera, 2010).

Según algunos análisis, este cambio de ruta en las políticas sociales reflejó una notoria mejoría durante la primera década de los dos mil, la cual empezó a descender a partir de 2012 tal como lo sustentan los siguientes datos:

El coeficiente de Gini —que toma valores entre 0 (para representar la ausencia de desigualdad) y 1 (para representar la desigualdad máxima)— mostró en América Latina un valor promedio de 0,469, de acuerdo con la información disponible a 2015, y prácticamente no varió con respecto a 2014, año en que presentó un promedio de 0,4732. En la mayoría de los países el descenso del coeficiente de Gini se produjo principalmente en el período 2008-2012, en tanto que entre 2012 y 2015 se registraron variaciones de menor magnitud. (ONU y CEPAL, 2016a, p. 13)

**Gráfico 1.** Desigualdad en América Latina. Coeficiente de GINI (2002-2016)



Fuente: cifras tomadas del repositorio digital de la CEPAL. Recuperado de <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>

En el caso de Argentina, autores como Alonso y Di Costa (2015), plantean que durante los períodos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Kirchner (2007-2011), la política social en ese país representó una ruptura con la lógica del principio contributivo como articulador del sistema de protección social y reflejó la recuperación de capacidades estatales en el direccionamiento del desarrollo. Durante estos gobiernos se estimuló la recuperación de fuentes de empleo formal, la extensión de las garantías de protección laboral y se reforzaron los programas de asistencia social. Sin embargo, “donde habrían de observarse los mayores cambios respecto al principio contributivo –típico del seguro social, y extremado en clave de aseguramiento individual con las reformas neoliberales– estuvo dada por el notable salto que se produjo en la cobertura de jubilaciones y pensiones (Plan de Inclusión Previsional) y por la universalización de las asignaciones familiares (Asignación Universal por Hijo)” (Alonso y Di Costa, 2015, p. 37). La estrategia de expansión de la cobertura previsional –no sujeta a la condición laboral– contribuyó notablemente en la disminución de la pobreza en los adultos mayores, mientras que el segundo programa se integró a la seguridad social e implicó una asignación familiar mensual para los desempleados y los trabajadores informales.

En Brasil *Bolsa Familia* es otro ejemplo de los intentos realizados por estos gobiernos para extender los beneficios de la protección social a la población<sup>2</sup>. Sin constituir una ruptura con el modelo capitalista de mercado, este programa de transferencias monetarias condicionadas ha buscado incorporar estrategias redistributivas más amplias:

En Brasil el número de personas viviendo con menos de un dólar por día se redujo de 8.8% en 1990 a 4.2% en 2005. Uno de los factores principales de este resultado es el Programa *Bolsa Familia*, un programa de transferencia condicionada de ingresos que beneficia a un cuarto de la población del país. Desde su inicio, en 2003, la cobertura del programa se ha extendido rápidamente convirtiéndose en el mayor programa de transferencias condicionadas del mundo. Las prestaciones de *Bolsa Familia* pueden llegar a duplicar los ingresos de los hogares en el caso de familias muy pobres. (Berg, 2009, p. 1)

En otros casos como los de Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa (2007-2017), se buscó ampliar los beneficios de la protección social mediante propuestas como el Plan Nacional para el Buen Vivir y la Estrategia Nacional de Igualdad y Erradicación de la Pobreza, “en este país, entre el 2007 y el 2012, la pobreza por ingresos se redujo alrededor de 10 puntos porcentuales y el coeficiente de Gini disminuyó de 0.55 en 2007 a 0.48 en 2012” (Carranza y Cisneros, 2014, p. 23).

Este período se caracterizó por poner de nuevo en la agenda de las políticas públicas temas como la redistribución, la inclusión, la universalidad de la protección social y la disminución de la pobreza y la desigualdad. En estos años se dio un importante crecimiento de los recursos debido al *boom* de los *commodities* en los sectores agrícola, energético y minero. Asimismo, se realizaron reformas constitucionales, propuestas de ley y acciones específicas de diverso tipo. Especialmente, se buscó combinar el crecimiento económico con políticas de protección laboral y derechos sociales expandidos. Con este fin, se reestructuraron arreglos institucionales en materia social, se incentivó la ampliación de la cobertura de la seguridad social –como se dio en los casos de Argentina y Ecuador– y se extendió la protección social mediante la articulación de mecanismos contributivos y no contributivos. También se incentivó la mayor regulación económica por parte del Estado, el aumento del salario mínimo y del empleo formal, a la vez que

---

2. Es importante señalar que durante el período analizado todos los países de la región incorporaron algún programa de transferencias monetarias condicionadas con el objetivo de focalizar subsidios en la población empobrecida. Sin embargo, estas estrategias tuvieron variaciones según el gobierno en el poder. Aunque en todos los casos los objetivos de estos programas han perseguido el aumento del Capital Humano, las estrategias de focalización, coordinación interinstitucional y de políticas complementarias –como la creación de empleos y el aumento del salario mínimo– tuvieron importantes variaciones que no es posible desarrollar ampliamente en este trabajo.

se promovió una perspectiva de derechos, en la cual se conciben los beneficios de la seguridad social como garantía ciudadana (Cecchini y Martínez, 2011).

Como resultado de las reformas mencionadas se disminuyeron los niveles de pobreza y desempleo, y se amplió el segmento de población en la clase media, siendo muy notorio este último fenómeno en países como Brasil y Argentina. Según el laboratorio de la desigualdad del Banco Mundial, entre 2001 y 2013 el 10% más pobre en América Latina aumentó su participación en el ingreso cuatro veces: “en lo económico, estos gobiernos ampliaron la participación del Estado en la economía y le otorgaron un papel central como redistribuidor de la riqueza” (López-Segrera, 2016, p. 68).

Pese a los logros alcanzados en materia de política social y de las evidencias que mostraron la posibilidad de combinar el crecimiento económico con disminución de la desigualdad de ingresos, a partir de 2012, estos gobiernos empezaron a evidenciar quiebres en su legitimidad, derivados de acusaciones de corrupción —como fue el caso de los gobiernos de Cristina Kirchner de Argentina y de Lula y Rousseff en Brasil<sup>3</sup>—, de los efectos de la recesión económica y del derrumbe de los precios del petróleo y de las materias primas. Según la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), “entre enero de 2011 y octubre de 2015, la caída de los precios de los metales y de la energía (petróleo, gas y carbón) fue cercana al 50%, mientras que los precios de los alimentos disminuyeron un 30% en el mismo período” (CEPAL, 2015). Esta crisis forzó a los gobiernos a recortar gastos y a disminuir la inversión en programas sociales. Según el análisis realizado por Bogliacino y Rojas (2017), “la nueva izquierda empujó hacia políticas redistributivas más fuertes en toda la región. Sin embargo, estos países no abordaron las carencias estructurales y mantuvieron un cuadro de política macroeconómica relativamente ortodoxo, con algunas excepciones” (Bogliacino y Rojas, 2017, p. 32). De alguna manera, pese al crecimiento de medidas redistributivas, las inversiones extendidas en servicios públicos y el rechazo de estos gobiernos al Consenso de Washington, no lograron sustituir las estructuras políticas tradicionales ni modificar las bases de la economía neoliberal (López-Segrera, 2016; Huber y Stephens, 2012). “Cabe acotar, además, que en muchos países de la región la reducción de la pobreza por ingresos no se tradujo necesariamente en mayor acceso a servicios y públicos de calidad (en salud y educación) ni en mejoras significativas en otras dimensiones clave para el bienestar y el desarrollo de los ciudadanos (hábitat, vivienda, saneamiento, etc.)” (Caetano y De Armas, 2015).

---

3. Cristina Kirchner fue acusada de fraude y corrupción en proyectos de obras públicas, mientras que Dilma Rousseff fue suspendida como presidenta de Brasil en abril de 2016 por el parlamento nacional cuando era investigada por un escándalo por corrupción en Petrobras.



## El regreso de la derecha: ¿el fin de las políticas sociales con tendencia redistributiva?

Después de esta oleada de presidencias de izquierda en América Latina, desde 2015 con el triunfo de Mauricio Macri en Argentina, empezó a avanzar una nueva corriente de presidentes con tendencias ideológicas de centro-derecha. Estos presidentes se han caracterizado por tener perfiles gerenciales y por ser adeptos a la lógica de la eficiencia y el libre mercado, así como por disminuir la centralidad del Estado en la regulación económica. Este ciclo se ha caracterizado por la derrota electoral de los gobiernos progresistas y por el triunfo de candidatos de derecha —en casos como los de Argentina, Chile, Brasil, Guatemala, Paraguay y Honduras—; así como por la permanencia de la perspectiva de libre mercado —en países como Colombia, México, Perú y Panamá—.

El mapa que se presenta a continuación permite visualizar los países según tipos de gobiernos de izquierda o derecha en el año 2017. Los países en rojo tienen gobiernos de centro izquierda, mientras los azules gobiernos de centro derecha.

**Imagen 1.** Países y gobiernos en América Latina (agosto de 2017)



Fuente: CNN Latinoamericana. ¿Izquierda o derecha?: Así está el mapa político actual en América Latina, publicado el 16 de agosto de 2017. Recuperado de <http://cnnespanol.cnn.com/2017/08/16/izquierda-o-derecha-asi-esta-el-mapa-politico-actual-de-america-latina/>

Los vaivenes de los ciclos políticos de la región se han visto influidos por patrones políticos en los que los candidatos se imponen a los partidos (Alcántara<sup>2015</sup>), sin que esto signifique que dejen de representar ideologías más cercanas a la izquierda o a la derecha. En particular, los representantes de los gobiernos de centro-derecha contemporáneos suelen proyectar imágenes de hombres de éxito, joviales y pragmáticos que cuestionan el intervencionismo estatal, defienden la propiedad privada y los valores individuales. “Estos gobiernos integran al empresariado privado a la gestión de los bienes públicos con el pretexto de garantizar una mayor eficiencia” (López-Segrera, 2016, p. 80). En el siglo XXI se asiste a una nueva reconfiguración del campo de la derecha en donde “surgen nuevos liderazgos y fuerzas políticas por fuera de las tradicionales estructuras partidarias, de la misma manera que en el campo de la izquierda emergieron liderazgos como el de Chávez, Correa o Evo Morales” (Brito, Gori y Pinza, 2015, p. 1). En sus discursos estos gobernantes enfatizan la preocupación por la seguridad y la defensa de las instituciones democráticas, lo que atrae a grupos poblacionales que pese a haber sido beneficiados por los programas sociales de los gobiernos anteriores, no dejaron de ser pobres y se vieron además decepcionados por los escándalos de corrupción en que se vieron involucrados algunos de estos gobiernos (Alcántara, 2016).

Uno de los puntos en los que más críticos han sido los actores políticos de corriente política, está relacionado con los escándalos por corrupción en los que se vieron involucrados algunos de los representantes de los partidos de izquierda, quienes también fueron acusados de obstaculizar la institucionalidad democrática por sus tendencias a reformar las constituciones de los países para permanecer en el poder —caso de Evo Morales en Bolivia y de Hugo Chaves en Venezuela—, aspectos que incidieron para que en 2016 el Partido de los Trabajadores de Brasil, fuera sancionado y para que en 2018 se esté llevando un proceso que pretende encarcelar al expresidente Lula Da Silva.

Una característica muy interesante de estos gobiernos es que por lo menos desde el discurso no han planteado una ruptura radical con las políticas sociales de los presidentes progresistas, pero tampoco plantean como objetivo central reducir la desigualdad. Además, tanto por las condiciones económicas recientes como por las prioridades en sus planes de desarrollo más inclinadas a mantener la disciplina fiscal y los mercados abiertos, es de esperar que respondiendo a los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) planteados por las Naciones Unidas para 2030<sup>4</sup>, se fomenten los programas de transferencias condicionadas

---

4. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible expresa un consenso sobre la necesidad de avanzar hacia sociedades más inclusivas, solidarias y cohesionadas, y pone a las personas en el centro, promoviendo un modelo de desarrollo sostenible y haciendo un llamado a “que nadie se quede atrás” en la senda del desarrollo (ONU y CEPAL, 2016b, p. 10).

que han contribuido a disminuir la pobreza extrema desde una perspectiva asistencialista<sup>5</sup> pero todavía están lejos de ser estrategias para mejorar niveles integrales de bienestar de los sectores de menores ingresos de la población o lograr condiciones de equidad e inclusión. Según informe de Panorama Social para América Latina de 2017, los niveles de pobreza y pobreza extrema aumentaron en América Latina como promedio regional en 2015 y 2016, después de más de una década de reducción en la mayoría de los países. En 2014, 28,5% de la población de la región se encontraba en situación de pobreza –168 millones de personas–, porcentaje que aumentó a 29,8% en 2015 –178 millones– y a 30,7% en 2016 –186 millones de personas–. La pobreza extrema, en tanto, pasó del 8,2% en 2014 –48 millones de personas– al 10% en 2016 –61 millones de personas– (CEPAL, 2017).

Al hacer un seguimiento en el tiempo de la evolución de la pobreza mediante los datos registrados en el cuadro 1, se puede encontrar tendencias interesantes que permiten relacionar el aumento, disminución o permanencia del porcentaje de población en pobreza con los ciclos políticos de los países. Por ejemplo, al observar estas variaciones por quinquenio en casos como Argentina, se puede ver que aunque en el año 2000 la pobreza representaba el 26,7% y para 2005 había aumentado a 40,2%. Pasando en 2010 a 13,2%, llegando incluso a 4,7% en 2014. Dichas cifras muestran una tendencia a la disminución durante los gobiernos Kirchner. Por otro lado, Brasil también representa un ejemplo de esta tendencia a la baja durante el tiempo en el que estuvo en el gobierno el Partido de los Trabajadores. En 2003 cuando comenzó el gobierno de Lula el porcentaje de población en pobreza era de 34,4% y al terminar este gobierno en el 2012 este era de 18,4%, lo que representa una reducción de 16 puntos porcentuales. Sin embargo, esta disminución de población en pobreza también se dio en contextos como los de Colombia donde pese a no tener una ruptura significativa en términos de ciclo político, la pobreza pasó de 54,9% en el 2000 a 28,5% en 2015. Similar fue el caso de Perú donde las cifras eran de 47,5% en el 2000 y disminuyeron a 22,7% en el 2015. Mientras otros casos como México que fue el país pionero en los programas de transferencias condicionadas para disminuir la pobreza, los porcentajes se mantuvieron con mínimas variaciones durante los quince años observados. Estas tendencias muestran que aunque las iniciativas redistributivas son más modestas cuando están en el poder los conservadores –o líderes que simpatizan con las ideologías de derecha–, no significa que están ausentes de dichos gobiernos (Farfield y Garay, 2017). Sin embargo, en lo que se encuentran diferencias importantes en los criterios de inclusión, en el papel del Estado y en las medidas de protección laboral y derechos expandidos que se integran a los programas para disminuir la pobreza.

---

5. Para el Banco Mundial la pobreza extrema está representada por las personas que perciben un ingreso de 1,90 dólares por día. Mientras que en pobreza se clasifican aquellos que tienen ingresos de 2,50 dólares por día.

**Cuadro 1.** Pobreza total en América Latina y el Caribe 2000-2015, estimada con líneas de pobreza nacionales (% de la población)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
ARG	<b>26,7</b>	28,9	38,3	57,5	47,8	<b>40,2</b>	33,8	26,9	20,6	15,3	13,2	9,9	6,5	5,4	<b>4,7</b>		
BOL	<b>63,5</b>	66,4	63,1	63,3			59,6	59,9	60,1	57,3	51,3		45,1	43,3	38,9	<b>39,2</b>	38,6
BRA	<b>35,3</b>		35,1	34,4	35,8	<b>33,7</b>	30,8	26,8	25,4	22,6	<b>21,4</b>		18,4	15,9	15,1	<b>13,3</b>	
CHL		20,2			18,7			13,7			11,4		10,9		7,8		6,3
COL	<b>54,9</b>			49,7	48,0	<b>47,4</b>	45,0			42,0	<b>40,3</b>	37,2	34,1	32,7	30,6	<b>28,5</b>	27,8
CRI	<b>23,7</b>	23,1	22,9	23,5	21,4	<b>23,9</b>	23,8	22,8	19,0	20,7	<b>21,7</b>	24,3	24,8	23,6	20,7	<b>22,4</b>	21,7
DOM		32,6	32,8	33,2	41,8	49,8	47,2	44,5	43,8	45,3	42,5	43,0	42,2	42,2	41,8	35,5	32,1
ECU		<b>64,4</b>	55,2		49,9	44,6	42,2	37,6	36,7	35,1	36,0	32,8	28,6	27,3	25,6	<b>22,5</b>	23,3
GTM		56,4						51,2					53,7			59,3	
HND	72,4		70,0	70,8	70,8	69,2	69,7	66,0	64,8	65,7	64,5	66,2	67,6	71,1	70,1	68,2	68,7
JAM	16,9	18,7	16,9	19,7	19,1	16,9	14,8	14,3	9,9	12,3	16,5	17,6		19,9			
MEX		<b>53,6</b>		50,0		47,2	47,0	42,9		49,0		52,0		51,6		<b>53,2</b>	
NIC			45,8				48,3				42,5					29,6	
PAN				36,8				38,3	36,5	33,8	33,4	29,8	27,6	26,5	26,2	25,8	23,0
PER	<b>47,5</b>	48,4	54,8	54,3	52,2	<b>58,7</b>	55,6	49,2	42,4	37,3	<b>33,5</b>	30,8	27,8	25,8	23,9	<b>22,7</b>	21,8
PRY	37,3		36,8	49,7	44,0	41,3	38,6	43,7	41,2	37,9	35,1	34,7	32,4	26,9	23,8	22,6	22,2
SLV	41,3	38,8	38,8	36,8	36,1	34,6	35,1	30,7	34,6	40,0	37,8	36,5	40,6	34,5	29,6	31,9	34,8
URY	<b>15,3</b>	17,8	18,8	24,3	31,3	<b>31,9</b>	29,2	34,4	30,5	22,4	<b>20,9</b>	18,6	13,7	12,4	11,5	<b>9,7</b>	9,7
VEN	<b>42,0</b>	40,4	39,0	48,6	55,1	<b>47,0</b>	37,9	30,6	28,5	27,5	<b>26,7</b>	26,9	26,5	21,2	27,3	<b>32,6</b>	33,1

Fuente: BID/SCL: basado en datos de las Oficinas Nacionales de Estadística, recuperado de <https://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/pobreza%2C7526.html>

Para complementar la lectura anterior, en el cuadro 2 se pueden observar las tendencias del gasto social entre 2000 y 2015. Se supone que a mayor gasto social hay una mayor redistribución. Esto de alguna manera parece aplicar para casos como los de Argentina, Chile y Uruguay, siendo este último el segundo país con mayor crecimiento del gasto social y siendo a la vez el que tiene menor porcentaje de población en pobreza. Argentina muestra un crecimiento sostenido del gasto social, mientras Chile es el país con mayor crecimiento en este rubro. En Chile al igual que en Colombia, este gasto parece haber impactado la pobreza pero no la desigualdad. En otros casos como Brasil y Bolivia estos aumentos fueron menores pero estuvieron notoriamente por encima de Colombia y Perú que es el país con menor gasto social. Un caso muy interesante es Costa Rica, país que ha mantenido cifras constantes de gasto social —con leves aumentos—, teniendo pocas variaciones en las cifras de pobreza. Durante todo el período estudiado estas se mantuvieron alrededor del 22%.

**Cuadro 2.** Gasto social de los países de América Latina continental en porcentaje (%) anual del Producto Interno Bruto (PIB) 2010-2015

País	Año					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	11,4	11,6	12,5	13,4	13,4	<b>14,7</b>
Bolivia (Estado Plurinacional de)	12,3	11,2	11,0	10,9	11,6	12,6
Brasil	12,0	12,0	11,7	11,9	12,2	<b>12,8</b>
Chile	14,9	14,3	14,7	14,7	15,1	<b>16,0</b>
Colombia	8,6	8,2	8,7	8,8	9,6	<b>9,2</b>
Costa Rica	10,4	10,0	10,6	10,8	10,8	11,1
Ecuador	8,2	8,2	8,3	8,5	8,8	<b>8,6</b>
El Salvador	6,9	7,0	7,3	7,9	7,5	<b>7,7</b>
Guatemala	8,0	7,5	7,6	7,6	7,5	7,1
Honduras	11,6	10,7	10,8	10,9	9,7	8,9
México	10,4	10,3	10,0	10,7	10,8	<b>11,6</b>
Nicaragua	9,3	9,1	9,6	9,8	10,3	10,6
Panamá	10,2	9,3	9,0	8,7	8,4	...
Paraguay	8,7	9,8	11,7	11,2	11,2	12,0
Perú	5,1	4,9	4,8	5,4	6,0	<b>6,3</b>
Uruguay	...	13,5	13,9	14,2	14,3	<b>14,9</b>
Venezuela (República Bolivariana de)	...	...	...	...	...	...

Fuente: elaboración propia con base en los datos de CEPALSTAT. Gasto público según clasificación por funciones del gobierno (en porcentajes del PIB). Recuperado de <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>

Es importante subrayar que durante los dos ciclos analizados países como Colombia, México y Perú tuvieron gobiernos que mantuvieron el “*establishment*”, en el cual representantes de partidos o alianzas políticas tradicionales permanecieron en el poder. En estos casos también se disminuyeron niveles de pobreza –particularmente en Colombia y Perú como pudo observarse en el cuadro 2– debido a que el crecimiento económico producido por el *boom* de las materias primas ayudó a que bajaran las tasas de desempleo y se tuvieran más recursos para programas sociales. En Colombia, por ejemplo, durante estos años estuvo en el gobierno Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) quien al contrario de la tendencia progresista de la región tuvo un enfoque conservador y una inclinación

ideológica de derecha. Éste fue sucedido por Juan Manuel Santos (2010-2018), quien con una tendencia más de centro se concentró en la materialización del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). Para analistas como Eduardo Sarmiento esto no significa que se hayan dado acciones redistributivas de los ingresos o que los que tienen menos recibieran más aumentos de bienestar que el promedio. Desde su perspectiva, la pobreza se redujo, pero el ingreso relativo de los pobres no varió durante estos gobiernos que permanecieron en el enfoque guiado por el mercado y el asistencialismo (Sarmiento, 2018).

Es de esperar que en los próximos años se mantengan en la agenda pública los principios del Consenso de Washington que se combina con políticas asistenciales para disminuir la pobreza, sin que la redistribución sea una prioridad no sólo por este aparente giro a la derecha, sino también por la posible disminución de recursos fiscales para políticas sociales. Este pronóstico, por supuesto, está sujeto a las contingencias, dado que el contexto internacional también juega un papel muy importante. En este sentido, es indudable que se asista a una nueva etapa de multipolarización económica y política, en la cual países como China e India tienen cada vez un papel más relevante, mientras Estados Unidos pierde capacidad de liderazgo continental. Además, también se aproximan procesos electorales en 2018 que pueden volver a modificar aspectos de esta balanza de poderes. En casos como México, la candidatura más fuerte es la del representante de la izquierda Andrés Manuel López Obrador, mientras que en Colombia la balanza parece inclinarse hacia una derecha más radical<sup>6</sup>, lo que deja abiertas muchas preguntas sobre el futuro de las políticas sociales pensadas para reparar a las víctimas del conflicto armado y materializar el acuerdo de paz logrado recientemente en Colombia.

## Conclusiones

En la primera década del siglo XXI se han representado importantes cambios políticos, económicos y sociales en América Latina. El siglo XXI comenzó con lo que, de alguna manera, podría denominarse como una “revolución” de distintos gobiernos elegidos democráticamente contra las políticas neoliberales. La presencia de nuevos enfoques combinada con el auge en los precios de las materias primas, favoreció que en muchos casos —Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia y Chile— se llevaran a cabo reformas redistributivas en sectores como las

---

6. El candidato que lidera las encuestas presidenciales en esta campaña electoral es Iván Duque, representante del partido del Centro Democrático liderado por el expresidente Álvaro Uribe Vélez quien ha sido uno de los mayores opositores al acuerdo de paz con las FARC-EP.

pensiones, los subsidios para mujeres cabeza de familia y el empleo, combinando principios contributivos y no contributivos en la extensión de los beneficios de la protección social e incorporando la perspectiva de derechos en este proceso. Sin duda, este período representó cambios y rupturas importantes en los patrones de funcionamiento de las políticas sociales que lograron revertir el crecimiento de la pobreza. Sin embargo, el desgaste que implicó para estos gobiernos la centralización en líderes particulares, los procesos por corrupción y la caída de los precios de las materias primas que habían sido un elemento clave para proveer recursos fiscales que permitieran la expansión de la protección social, terminó por afectar el ciclo de gobiernos progresistas o de izquierda, para devolver el poder a representantes de tendencias de derecha a partir de 2014.

Durante los dos ciclos políticos estudiados se redujo la incidencia de la pobreza en la región, pero la desigualdad sólo se ha podido revertir en porcentajes muy mínimos, lo que da cuenta de la necesidad de seguir cuestionando las estructuras que generan estas profundas brechas e inequidades. Según el informe de Panorama Social Para América Latina de la CEPAL para el 2017, en un contexto de cambios demográficos acelerados el llamado debe ser a fortalecer las políticas laborales y de protección social aún en períodos de bajo crecimiento económico. El reto es generar alternativas de inclusión y reconocimiento de derechos para grupos tradicionalmente excluidos como los niños y niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, adultos mayores y población que reside en áreas rurales. Este informe también enfatiza en los desafíos que tienen los sistemas de pensiones cuando se espera que en 2040 las personas de 60 años y más superarán a las de 0 a 14 años, y que la población de 80 años y más aumentará casi 20 millones para esa fecha.

Es importante mencionar que a pesar de estar en un momento de aparente “agotamiento” de los gobiernos de centro-izquierda, para 2017 representantes de esta corriente continúan al frente de países como Bolivia, El Salvador, Costa Rica, Uruguay y Venezuela —pese a la crisis económica, la polarización política y las indiscutibles limitaciones que progresivamente ha ido teniendo la democracia en Venezuela—. Este aspecto es un indicador de que en la región continua presente la pugna por posicionar valores ideológicos que abogan por más presencia del Estado o del mercado según este la izquierda o la derecha en el poder, así como por priorizar tipos de estrategias particulares para afrontar la pobreza y la desigualdad.

Este ejercicio de aproximación a la incidencia de los actores políticos en el rumbo de las políticas sociales en América Latina, deja más preguntas que respuestas. Aunque es indiscutible que las políticas redistributivas tuvieron prioridad en el ciclo progresista, no se puede afirmar que fueron exclusivas de dichos gobiernos. Debido a que en los países que mantuvieron tendencias de derecha o centro derecha como Perú y Colombia también disminuyeron los porcentajes de personas en situación de pobreza, y aunque en menor

proporción como los casos de Argentina, Chile y Uruguay, también aumentaron el gasto social en el período analizado. Estas pistas indican la necesidad de continuar profundizando de forma sistemática y con datos de otras políticas y programas la relación entre la evolución de las tendencias de la protección social y los ciclos políticos.

Finalmente, vale la pena subrayar que las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular, no son un campo neutral. Esto significa que para analizar las variaciones de las mismas no es suficiente con la observación de los factores estructurales, también es necesario profundizar en el peso que tienen aspectos como la correlación de fuerzas —entre gobernantes, partidos políticos, grupos de la sociedad civil y actores privados— y las ideologías de los tomadores de decisión en estos procesos políticos.

## Referencias

- Alcántara Sáenz, M. (01 de febrero de 2015). ¿Fin de ciclo político en América Latina? *El País*, recuperado de [https://elpais.com/internacional/2015/01/30/actualidad/1422633530\\_391338.html](https://elpais.com/internacional/2015/01/30/actualidad/1422633530_391338.html)
- Alcántara Sáenz, M. (2016). Los ciclos políticos en América Latina (1978-2015). *Sistema*, 242/243, 5-22.
- Alonso, G. y Di Costa, V. (2015). Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social Argentina 2003-2011. *Estudios Sociológicos*, XXXIII(97), 31-62.
- Berg, J. (2009). *Brasil. Transferencias condicionadas como respuesta a la crisis: el programa Bolsa Familia*. Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Recuperado de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/article/wcms\\_limd2\\_3\\_es.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/article/wcms_limd2_3_es.pdf)
- Bogliacino, F. y Rojas Lozano, D. (2017). *La evolución de la desigualdad en Latinoamérica en el siglo XXI: patrones, determinantes y causas*. Documento de trabajo Facultad de Ciencias Económicas y Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/col/000178/015307.html>
- Brito, G., De Gori, E y Pinza, M. (2015). *Derechas del siglo XXI. Los casos de Argentina, Ecuador y Venezuela*. Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG). Recuperado de <http://www.celag.org/wp-content/uploads/2015/06/Documento-2-derechas-siglo-XXI2.pdf>
- Caetano, G. y De Armas, G. (30 de marzo de 2015). Pobreza y desigualdad en América Latina (1980-2014). *Contrapuntos. El País*, recuperado de [https://elpais.com/elpais/2015/03/30/contrapuntos/1427738126\\_142773.html](https://elpais.com/elpais/2015/03/30/contrapuntos/1427738126_142773.html)
- Cantamutto, F. (2013). ¿Giro a la izquierda? Nuevos gobiernos en América Latina. RELACSO. *Revista Estudiantil Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 2. <http://relacso.flacso.edu.mx/sites/default/files/docs/02/giro-a-la-izquierda.pdf>



- Carranza Barona, C. y Cisneros, M. V. (2014). *Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador: seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir*. CEPAL, serie de Políticas Sociales, 205. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36859>
- CNN Español. (16 de agosto de 2017). ¿Izquierda o derecha? Así está el mapa político actual de América Latina. CNN Español, recuperado de <http://cnnespanol.cnn.com/2017/08/16/izquierda-o-derecha-asi-esta-el-mapa-politico-actual-de-america-latina/>
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2015). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017). *Panorama social para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Farfield, T. y Garay, C. (2017). Redistribution Under the Right in Latin America: Electoral Competition and Organized Actors in Policymaking. *Comparative Political Studies*, 50 (14), 1871-1906.
- Filgueira, F. (2009). *El desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Gómez-Buendía, H. (12 de marzo de 2017). ¿Por qué fracasa la izquierda en América Latina? *Razón Pública*, recuperado de <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/10096-por-qu%C3%A9-fracasa-la-izquierda-en-am%C3%A9rica-latina.html>
- Huber, E. y Stephens, J. D. (2012). *Democracy And The Left. Social Policy And Inequality In Latin America*. Chicago: Chicago University Press.
- Isuani, A. (1998). Una nueva etapa histórica. En A. Isuani y D. Filmus (Ed.), *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición* (pp. 17-52). Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- López-Segrera, F. (2016). *América Latina: crisis del neoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*. Buenos Aires: CLACSO.
- Naciones Unidas (ONU) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016a). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41598>
- Naciones Unidas (ONU) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016b). *La matriz de la desigualdad en América Latina*, Santiago de Chile. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40668>

- Oxfam International. (2016). *Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina*. Recuperado de [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/desterrados-full-es-29nov-web\\_0.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/desterrados-full-es-29nov-web_0.pdf)
- Repetto, F. y Chudnovsky, M. (2009). Las políticas sociales en la Argentina reciente: Avances y desafíos desde una perspectiva progresista. En Y. Quiroga, A. Canzani y J. Ensignia (Comps.), *Consenso progresista: las políticas sociales de los gobiernos progresistas del cono sur* (pp. 15-45). Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.
- Rofman, R. Fajnzylber, E. y Herrera, G. (2010). Reformando las reformas previsionales en Argentina y Chile. *Revista Cepal*, 1001, 85-109.
- Sarmiento, E. (20 de enero de 2018). El Estado de la pobreza. *El Espectador*, recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/el-estado-de-la-pobreza-columna-734401>
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad*. Madrid: Taurus.
- Uribe Gómez, M. (Ed.). (2011). *Los vaivenes de las políticas sociales en Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay: ¿Neo pos neoliberalismo?* México: Porrúa.