



HAL
open science

El desafío de la globalización para gobiernos de izquierda sudamericanos. (Axe II, Symposium 7)

Guilherme Simões Reis

► To cite this version:

Guilherme Simões Reis. El desafío de la globalización para gobiernos de izquierda sudamericanos. (Axe II, Symposium 7). Independencias - Dependencias - Interdependencias, VI Congreso CEISAL 2010, Jun 2010, Toulouse, Francia. halshs-00499363

HAL Id: halshs-00499363

<https://shs.hal.science/halshs-00499363>

Submitted on 9 Jul 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

*El desafío de la globalización para gobiernos de izquierda sudamericanos**

Guilherme Simões Reis **

Resumen

A partir de la integración de la economía global, los gobiernos perdieron la plena soberanía sobre la política fiscal y monetaria, haciendo inviable el mantenimiento de la política expansionista adoptada en las tres primeras décadas de postguerra, que había sido exitosa en el aumento del empleo con el costo de una mayor inflación. Esto no significa que no haya respuestas de la izquierda para los dilemas de la globalización, con la presentación de alternativas al programa neoliberal. Diferencias son encontradas, por ejemplo, en el tipo de gasto social y en la política de calificación de mano de obra. No son iguales las respuestas que los gobiernos de izquierda del MAS boliviano, del PT brasileño y del Frente Amplio uruguayo dan a los temas del empleo y de la desmercantilización de los individuos. Rasgos económicos, institucionales y de la estructura social de los países influyen en sus distintas trayectorias y estrategias.

Palabras-clave: Gobiernos de Izquierda, Globalización, Desmercantilización, Políticas de Empleo

* Artículo presentado en el VI Congreso del CEISAL, del 30 de junio al 3 de julio de 2010, en Toulouse, Francia. Agradezco a Florencia Antía por la inestimable ayuda con la revisión del castellano.

** Doctorando en ciencia política en el Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (greis@iuperj.br), con estadía “sandwich” de estudios en la Johann Wolfgang Goethe–Universität Frankfurt am Main (g.reis@soz.uni-frankfurt.de), becario CNPq.

Invertimos en educación porque creo que no existe otra alternativa. Hay que formar nuestra juventud, calificarla, y empezar a exportar no solo jugo de naranja, no solo mineral de hierro, sino también inteligencia, conocimiento, porque eso es lo que pondrá valor agregado y dará a Brasil la dimensión de nación desarrollada.

Luiz Inácio Lula da Silva¹

El Nuevo postulado sobre el rol del Estado reacciona contra el fundamentalismo antiestatal de algunos posicionamientos neoliberales [...]. Busca la competitividad, reconoce a la nueva realidad creada por la globalización y adopta como tarea “nacional” la responsabilidad por el empleo y por la justicia social.

José Luís Fiori²

A partir de la integración de la economía global, los gobiernos perdieron la plena soberanía sobre la política fiscal y monetaria, haciendo inviable el mantenimiento de la política expansionista adoptada en las tres primeras décadas de posguerra, que había sido exitosa en el aumento del empleo con el costo de una mayor inflación.³ Esto no significa que no haya respuestas de la izquierda para los dilemas de la globalización, con la presentación de alternativas al programa neoliberal. Se encuentran diferencias, por ejemplo, en el tipo de gasto social y en la política de calificación de mano de obra.⁴

Buscar el pleno empleo en la globalización requiere, según la mayoría de los politólogos y economistas, no reducir las ganancias de los inversionistas. Hay que ser atractivo para los empresarios internacionales o habrá la fuga de capital. Sin embargo, es posible hacerlo sin

¹ Discurso en Araraquara, estado de São Paulo, 14 de marzo de 2008.

² FIORI, José Luís, “Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro”, In: Maria da Conceição Tavares y J. L. Fiori, (*Desajuste global e modernização conservadora*, São Paulo, Paz e Terra, 1996, p. 164.

³ Sobre esto, ver: CAMERON, David R., “Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society”. In *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, ed. John H. Goldthorpe, Oxford, Clarendon Press, 1984. ALT, James E., “Political parties, world demand, and unemployment: Domestic and international sources of economic activity”, *The American Political Science Review*, vol. 79, nº 4, 1985, pp. 1016-40. SCHARPF, Fritz W., *Crisis and Choice in European Social Democracy*, Ithaca, Cornell University Press, 1991.

⁴ Sobre esto, ver: CAMERON, *op. cit.*. ALT, *op. cit.*. SCHARPF, *op. cit.*. PIERSON, Paul, “The New Politics of the Welfare State”, *World Politics*, vol. 48, nº 2, 1996, pp. 143-79. BOIX, Carles, *Political Parties, Growth and Equality: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998. GARRETT, Geoffrey, *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998. HUO, Jingjing, *Third way reforms: A comparative study of social democratic welfare state reforms after the golden age* [disertación], Chapel Hill, University of North Carolina, 2006.

caer en el “darwinismo social de los liberales de mercado y de los conservadores”⁵, sin adoptar la fórmula neoclásica de menos impuestos y menores salarios. El camino consiste en calificar a los trabajadores, capacitarlos para trabajos más sofisticados con mayor valor agregado, e incrementar los procesos de producción dentro de las empresas.⁶

Además, como sostiene Esping-Andersen⁷, hay que desmercantilizar los individuos, emanciparlos de la dependencia del mercado. Los derechos sociales deben estar relacionados a la ciudadanía, no a la eficiencia del individuo en el mercado o su capacidad de pagar una contribución.

En la próxima sección se discutirá la alternativa socialdemócrata para, sin caer en la injusta lógica neoliberal, crear un ambiente benéfico a los trabajadores sin perjudicar a la economía en estos tiempos de mercados integrados. Después, se abordará la aplicación de este modelo a los países sudamericanos, a pesar de todas las diferencias que presentan en relación a los países desarrollados. Esto será ilustrado con ejemplos de prácticas de los gobiernos del Partido de los Trabajadores brasileño, del Frente Amplio uruguayo y del Movimiento al Socialismo boliviano. Al final se presenta la conclusión de este artículo.

Huyendo de la fórmula neoliberal, pero con crecimiento y sin inflación

Los estudios de Garrett y Boix⁸ comparten algunas conclusiones importantes. Ambos sostienen que el crecimiento económico depende no solo de las políticas adecuadas del lado de la demanda – donde no existen muchas posibilidades de innovación – sino también del nivel y de la calidad de los insumos productivos, del capital fijo y humano. Por tanto, si en las políticas de demanda no existe mucha diferencia entre los gobiernos de derecha y de izquierda, como hubo durante el período posguerra, las políticas del lado de la oferta siguen siendo un campo de fuerte conflicto ideológico y partidario entre los gobiernos socialdemócratas y los conservadores o neoliberales. Mientras la globalización ejerce una presión para que las políticas macroeconómicas sean semejantes, ella también incrementa la importancia de la elección de la estrategia económica del lado de la oferta y de los partidos que la escogerán.

⁵ Scharpf, *op. cit.*.

⁶ Sobre esto, ver: SCHARPF, *op. cit.*. PIERSON, *op. cit.*. BOIX, *op. cit.*. GARRETT, *op. cit.*. HUO, *op. cit.*.

⁷ ESPING-ANDERSEN, Gøsta, *Politics against markets: The social democratic road to power*, Princeton, Princeton University Press, 1985. ESPING-ANDERSEN, Gøsta, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

⁸ GARRETT, *op. cit.*, BOIX, *op. cit.*.

Según ambos autores, existen dos principales estrategias económicas del lado de la oferta que los responsables de las políticas pueden adoptar para maximizar el crecimiento e incrementar la competitividad internacional de las empresas de su país: 1) la estrategia que Boix clasifica como “conservadora” y Garrett como “liberalismo de mercado”, en la cual el gobierno reduce los impuestos para incentivar el ahorro, incrementar las inversiones privadas y acelerar la tasa de crecimiento (aunque profundizando la desigualdad y reduciendo el gasto social, al menos en el corto plazo), y 2) la estrategia socialdemócrata (que Garrett llama “corporativismo socialdemócrata”), donde se incrementa la inversión en bienes públicos – capital fijo y humano – para mejorar la productividad del capital y del trabajo, lo que incentiva a los agentes privados a seguir invirtiendo a pesar de tener que pagar más impuestos (los cuales son necesarios para los programas de inversión pública y de transferencia de renta).

Como explica un estudio de la Corporación Andina de Fomento⁹, no basta que el mercado de trabajo tenga “eficiencia estática” – muchas oportunidades de empleo, bajas tasas de desempleo y ganancias proporcionales a la producción – sino también necesita “eficiencia dinámica”: los trabajadores son movilizados desde empleos poco productivos hacia trabajos de mayor productividad.

Garrett sostiene que un “gobierno grande” que invierte en bienes colectivos – como educación, entrenamiento e infraestructura – está capacitado a adoptar políticas redistributivas sin ser visto como una amenaza por los capitales móviles, a pesar de los mayores costos laborales. Según dicho autor, son posibles transferencias de renta consideradas como no productivas – como las transferencias por enfermedad, vejez y desempleo – si el modelo social es el adecuado: en los regímenes corporativos socialdemócratas existiría un círculo virtuoso donde, en lugar de una lucha contra los flujos de capital, existiría una regulación del mercado de trabajo a través de una cooperación entre empresas y sindicatos dentro del lugar de trabajo, con trabajadores calificados y con salarios y beneficios incrementándose de acuerdo con la productividad.

Un movimiento obrero centralizado y que abarque a un gran porcentaje de los trabajadores (no solo a uno u otro sector) se preocupa por el conjunto de todos los trabajadores y actúa como un grupo, con el objetivo de que el comportamiento de cada sector de trabajadores no dañe el bienestar de los demás (por ejemplo, impidiendo que un sindicato con más poder de negociación plantee un incremento de los salarios por arriba de la

⁹ CAF, *Oportunidades en América Latina: Hacia una mejor política social*, Caracas, Corporación Andina de Fomento, 2007.

productividad). A pesar de ser más costoso para el capital – que no puede sacar provecho de una alta tasa de desempleo y de una degradación de las condiciones de trabajo –, el modelo socialdemócrata también ofrece beneficios que más que compensan los altos costos, como la estabilidad política, económica y social, y una mejor productividad, impulsada por la inversión pública en bienes colectivos, que son ignoradas por los mercados privados.

El análisis de Garrett representa una esperanza para los países donde la estructura social es favorable, pero frustra a los demás: según dicho autor, los gobiernos tienen mejor desempeño si adoptan una política macroeconómica coherente. Por tanto, si el movimiento obrero es centralizado y abarca a gran parte de los trabajadores, los gobiernos de izquierda pueden adoptar la fórmula del corporativismo socialdemócrata y tener un desempeño económico mejor que el de sus adversarios. En condiciones favorables, los gobiernos socialdemócratas adoptarían una tributación más progresiva, tendrían mayor gasto público, alcanzarían mayor crecimiento y menos desempleo, con la carga de mayores tasas de interés, déficit y inflación.

Sin embargo, donde el movimiento obrero es débil y fragmentado, los gobiernos de derecha favorables al liberalismo de mercado, que implementan la desregulación y el corte de impuestos, lograrían un mejor desempeño económico. La izquierda en estos países enfrentaría el dilema de escoger entre 1) adoptar políticas redistributivas, que incentivarían a los sindicatos a plantear incrementos salariales que causarían un mal desempeño económico, o 2) adoptar las mismas políticas liberales de mercado de la derecha, que presionarían a los sindicatos a aceptar una reducción real de sus ingresos y alcanzarían un buen desempeño económico, pero con la carga de sacrificar las políticas distributivas – que son de su preferencia – y, posiblemente, también con la carga de perder las elecciones justamente por no atender a su propio electorado.

En el análisis de Garrett, lo peor de los mundos, tanto para los gobiernos de izquierda como para los de derecha, sería la existencia de sindicatos fuertes pero descentralizados. El resultado sería un mal desempeño económico, tanto por la incapacidad de coordinar los intereses de los trabajadores en su conjunto – sin una central sindical que abarque a un alto porcentaje de los trabajadores, cada sindicato buscaría sus propios beneficios aunque eso perjudicase a los demás trabajadores – como por no conseguir tampoco implementar una política liberal de mercado que los presionase – hacerlo incentivaría a los sindicatos a actuar de forma todavía más militante.

A Boix también le parece que la estructura social del corporativismo socialdemócrata es deseable para las políticas socialdemócratas, pero niega que ello sea necesario. Dicho autor

reconoce que la densidad sindical y la organización institucional de los trabajadores ejercen un impacto importante en la capacidad de los gobiernos de izquierda de adoptar políticas redistributivas de su preferencia sin incrementar la inflación; él sabe que un movimiento obrero fuerte, centralizado y que abarque a gran parte de los trabajadores es importante para conseguir la moderación salarial de los sindicatos. Sin embargo, Boix critica la idea neo-institucionalista planteada en la literatura académica de que la política está limitada a reformar instituciones – lo que es apenas parte de la política y no siempre tiene el resultado imaginado. Si los neo-institucionalistas estuvieran en lo cierto, las políticas implementadas por los gobiernos serían producto de las estructuras institucionales – que resultan de largos procesos históricos – y no dependerían de las preferencias de los gobiernos. Sin embargo, ellas dependen de estas preferencias.

Boix argumenta que los partidos socialistas de países donde no existen las condiciones institucionales ideales no pueden adoptar políticas económicas expansionistas para reducir el desempleo; pero tienen todavía más incentivos para implementar políticas agresivas del lado de la oferta que los gobiernos de izquierda de los países donde existe el neo-corporativismo (el corporativismo socialdemócrata).

Según Boix, el crecimiento económico y la productividad dependen principalmente de las condiciones del lado de la oferta, que cambia de acuerdo con las preferencias y elecciones de los partidos en el gobierno: “Los partidos políticos en el gobierno afectan al lado de la oferta de la economía de forma relativamente independiente de las variables institucionales domésticas que limitan su autonomía para administrar la demanda doméstica”¹⁰. La formación pública de capital humano y físico es identificada como una política de izquierda, mientras los conservadores quieren bajar impuestos e incentivar a los mercados a formar capital humano, creyendo que la ambición de los trabajadores por mayores ingresos es la mejor forma de estimularlos a invertir en su propia capacitación personal.

Boix sostiene que, cuando un país carece de las condiciones ideales en el mercado de trabajo que son necesarias para que los sindicatos voluntariamente no planteen incrementos salariales por encima de lo posible para un buen desempeño económico, los gobiernos necesitan una sólida mayoría en las elecciones para poder incrementar impuestos, expandir el sector público y contribuir decisivamente para la formación de capital humano y de capital fijo. Después de una incontestable victoria, sería posible no solo formar el capital público – gasto público en educación y entrenamiento profesional – sino también desarrollar las

¹⁰ BOIX, *op. cit.*, p. 3.

políticas fiscales y monetarias necesarias para la estabilidad económica, las cuales, de otra manera, no serían posibles debido a la falta de coordinación de los trabajadores.

Huo¹¹ también defiende un crecimiento económico paralelo a la calificación de los trabajadores, subrayando otro tema: la seguridad social. Él sostiene que los socialdemócratas no pueden seguir proveyendo protección social como hacían en la “época de oro” del posguerra, por la integración de los mercados y la emergencia de capitales móviles, pero tienen una alternativa a la neoliberal. La solución es incrementar la participación de los trabajadores en el mercado de trabajo. De este modo, no necesitarán pagar tantos beneficios a los desempleados. Si la solución neoliberal es el corte de beneficios, para forzar a los trabajadores a aceptar cualquier empleo y a intentar calificarse para tener alguna oportunidad, la socialdemocracia busca crear oportunidades atractivas de empleo para que todos los trabajadores puedan y quieran aprovecharlas.

El objetivo es educar, entrenar y proveer incentivos fiscales para que trabajar sea más interesante que recibir los beneficios a través del seguro de desempleo. Además de calificar a los trabajadores, hay que crear los empleos, y para esto se necesita crecimiento económico. Mejorar el lado de la oferta sin crear empleos para absorber a los trabajadores es un trabajo de Sísifo. La socialdemocracia, por tanto, sigue redistribuyendo en favor de aquellos que lo necesitan, pero también sigue buscando el pleno empleo y, para esto, intenta crear empleos y reducir sus desincentivos.

Esping-Andersen¹² defiende que los beneficios deben ser altos y desvinculados al estigma social – que sean universales es importante en este aspecto –, para que el trabajador pueda no trabajar si las condiciones de trabajo son desfavorables, para que él pueda sobrevivir sin estar subordinado al mercado. En un libro más reciente, Esping-Andersen¹³ critica el tipo de abordaje que sostiene que los trabajadores deben adecuarse al mercado.

Políticas universalistas, defendidas por él, de hecho son lo ideal, pero no siempre las restricciones de presupuesto las permiten. Eso no significa que políticas focalizadas en los necesitados (*means-tested*) no puedan contribuir para la desmercantilización. Además, adecuar la fuerza de trabajo al mercado es necesario, o no será posible alcanzar el pleno empleo; lo importante es *cómo* adecuarla al mercado: tornar los empleos atractivos es la mejor

¹¹ HUO, *op. cit.*.

¹² ESPING-ANDERSEN, Gøsta, *Politics against markets: The social democratic road to power*, Princeton, Princeton University Press, 1985. ESPING-ANDERSEN, Gøsta, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

¹³ ESPING-ANDERSEN, Gøsta, *Why we need a new welfare state*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

solución, mientras que hacer que los trabajadores acepten empleos en condiciones degradantes no es aceptable para la socialdemocracia.

Boix apoya que se pague una renta social pero considera que ella no debe ser muy alta, para no incentivar a los trabajadores poco calificados, que son mal remunerados, a seguir sin empleo. Huo defiende que los beneficios sean altos solo para los discapacitados para el trabajo; él cree que los desempleados capaces no deben recibir un beneficio superior al de un buen empleo disponible. Sin embargo, Boix, Huo y Esping-Andersen están todos de acuerdo que deben existir inversiones públicas en capital humano, en la calificación de los trabajadores, especialmente de los menos calificados, para que puedan ocupar empleos más atractivos, de modo de que menos personas crean que la renta social es suficiente y abduquen de producir.

Esping-Andersen¹⁴ considera que es deseable – y el Estado es fundamental para que esto ocurra – que existan garantías de que nadie estará preso de una situación sin escapatoria de tener siempre malos empleos, de modo de que tenerlos por algún tiempo – lo que es normal, especialmente entre los jóvenes – no signifique ausencia de oportunidades de obtener otro mejor en el futuro. Para que esto ocurra es importante, entre otras medidas, invertir en la educación y capacitación de los individuos por toda su vida, desde la niñez, y no solo cuando ellos están en edad adulta.

Gobiernos de izquierda en la globalización también son posibles en Sudamérica

Casi todos los autores anteriormente citados en este trabajo miran en sus análisis específicamente a los países desarrollados. Sin embargo, a pesar de que, en general, los trabajadores son más vulnerables y muy poco calificados en Sudamérica, la lógica presente en los estudios europeos sobre el diseño de políticas necesarias para insertarlos en el mercado de trabajo es la misma. Hay que calificarlos y tornarlos interesantes para el propio capital, aunque este tenga que pagar más. Los presupuestos en Sudamérica también son más reducidos en relación con los problemas sociales históricos que los gobiernos socialdemócratas heredaron, pero de todas formas estos necesitan encontrar alternativas desmercantilizadoras.

No son iguales las respuestas que los gobiernos de izquierda del MAS boliviano, del PT brasileño y del Frente Amplio uruguayo dan a los temas del empleo y de la desmercantilización de los individuos¹⁵. En estos países es difícil implementar beneficios

¹⁴ ESPING-ANDERSEN, *op. cit.*.

¹⁵ Sobre la desmercantilización, ver ESPING-ANDERSEN, *op. cit.*.

altos y universales, como defiende Esping-Andersen. Sin embargo, aunque focalizadas, sus políticas son efectivas para reducir la pobreza y la desigualdad, e incrementar las oportunidades. Además, son tantas las personas atendidas que el estigma social suele ser un problema menos importante que en Europa.

Rasgos económicos, institucionales y de la estructura social de los países influyen en sus distintas trayectorias y estrategias. Son ejemplos de estas diferencias la centralización y alcance del movimiento sindical; el poder económico del país y su inserción en la economía internacional; el tipo de producción más importante en la economía nacional; la correlación de fuerzas entre los partidos políticos; la necesidad o no de formar coaliciones con otros partidos; la capacidad del Ejecutivo de intervenir en la legislación; y el alcance de las atribuciones del Estado.

Uruguay suele tener restricciones menos significativas. El Frente Amplio ha tenido mayoría en las dos cámaras legislativas en las dos últimas legislaturas y tasas altas de educación e indicadores sociales para los patrones sudamericanos. Brasil, con su sistema partidario fragmentado, jamás tuvo un gobierno de partido único en toda su historia democrática. Por eso, el PT necesita hacer coaliciones con partidos conservadores, que frenan su capacidad de avanzar más rápidamente en las reformas. En Bolivia, el MAS tiene amplia mayoría de dos tercios en las dos cámaras. Sin embargo, sus mayores problemas son la falta de capital para que el Estado pueda ser menos dependiente del capital extranjero – pero ha conseguido renegociar contratos que eran muy poco ventajosos para el país¹⁶ – y, principalmente, la extrema pobreza de la mayoría de la población, especialmente de los indígenas.

En Brasil, el gobierno de Cardoso, de centro-derecha, de hecho implementó políticas que suelen ser clasificadas como conservadoras o liberales de mercado, pero no era un “caso puro” de gobierno conservador. Cardoso implementó el programa Planfor en 1995, con el objetivo de ofrecer educación profesional gratuita para calificar todos los años desde 1999 al menos a un 20% de la población económicamente activa – lo que representaba cerca de 15 millones de personas mayores de 16 años.

Los resultados estuvieron lejos de aquella meta ambiciosa. Entre los beneficiarios de Planfor se sub-representó a los sectores más vulnerables, como los trabajadores menos educados y los de 45 años de edad o mayores. Además, muchos de los cursos eran muy cortos

¹⁶ ZUCCO, Cesar, “Bolivia: Política doméstica e inserção regional”. *Estudos e Cenários - Necon*, agosto de 2008.

y de mala calidad.¹⁷ El presupuesto de Planfor aumentó desde R\$ 28 millones en 1995 a R\$ 493 millones en 2001, pero fue reducido a R\$ 153 millones en 2001. Junto a esa rebaja, la duración media de los cursos cayó de 150 para apenas 60 horas entre 1995 y 2001¹⁸, lo que a muchos estudiantes les resultó insuficiente.

En los años 1990, el desempleo estaba tan alto en el país que muchos críticos dijeron que Planfor no era suficiente para compensarlo.¹⁹ De hecho, los empleos calificados cayeron un 12,3% en Brasil entre 1990 y 1998, mientras aquellos para trabajo no calificado crecieron 14,2%. Mientras Brasil tenía 2,65% de la población económicamente activa del mundo y 1,68% de los desempleados en 1986, el escenario se volvió mucho peor en 1999. Los brasileños eran 3,12% de la población económicamente activa del mundo pero el desempleo creció mucho más: 5,61% de los desempleados en todo el planeta eran de Brasil.²⁰

El socialdemócrata Partido de los Trabajadores conquistó el poder nacional en Brasil en 2003, cuando Lula da Silva ocupó el cargo de presidente de la República. El nuevo gobierno cambió el nombre de Planfor para Plan Nacional de Calificación (PNQ) y lo rediseñó. El gobierno de PT criticó no solo la corta duración de los cursos y los cortes en el presupuesto, sino también el énfasis del Planfor en habilidades específicas en perjuicio de una educación más amplia, y la falta de integración del Planfor a otras políticas para el trabajo, ingresos, educación y desarrollo.

PNQ estableció 200 horas como la duración mínima de los cursos y especificó formalmente cuales grupos deberían tener prioridad en la selección de los alumnos – desempleados, trabajadores domésticos, ex-presos, y otros – y estableció que, entre ellos, la prioridad sería para aquellos más vulnerables económica y socialmente: trabajadores de baja renta y poca educación y personas expuestas a desventajas, como minusválidos, negros, descendientes de los pueblos originarios, jóvenes y mayores de 40 años.²¹

Brasil ha incrementado el gasto del gobierno en educación todos los años desde el comienzo del primer año del primer mandato de Cardoso. Sin embargo, los incrementos se agudizaron a partir de 2006, el último año del primer mandato de Lula, como se puede observar en la Tabla 1.

¹⁷ BULHÕES, Maria da Graça Pinto, “Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor: Acertos, limites e desafios vistos do extremo Sul”, *São Paulo em Perspectiva*, vol. 18, nº 4, 2004, pp. 39-49.

¹⁸ PNQ, *Plano Nacional de Qualificação – PNQ: 2003-2007*, Brasília, TEM/SPPE, 2003.

¹⁹ BULHÕES, *op. cit.*.

²⁰ POCHMANN, Marcio, *O emprego na globalização: A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*, São Paulo, Boitempo, 2001.

²¹ BULHÕES, *op. cit.*, PNQ, *op. cit.*.

Tabla 1 – Presupuesto de la Educación en Brasil – Gobiernos de Cardoso y Lula

Año	95	96	97	98	99	00	01	02	Cardoso
Gasto (R\$ mil millones)	10,5	10,6	11,1	12,1	12,7	15,2	16,5	19,1	
Año	03	04	05	06	07	08	09	Lula	
Gasto (R\$ mil millones)	20,7	21,2	23,6	28,2	33,4	38,5	40,5		

Fuentes: Subsecretaría de Planeamiento y Presupuesto / Ministerio de la Educación

El gobierno del Partido de los Trabajadores en Brasil no solo adopta medidas para capacitar a los trabajadores sino también implementa políticas – frecuentemente acusadas de asistencialismo, clientelismo o limosna – que son desmercantilizadoras. Singer²² observa que el “trípode formado por el Bolsa Familia, por el salario mínimo y por la expansión del crédito, sumado a los referidos programas específicos, resultaron en una disminución significativa de la pobreza a partir de 2004, cuando la economía volvió a crecer y el empleo a aumentar.” Singer, Hunter y Power²³ argumentan que el principal responsable por eso fue el aumento real del salario mínimo de 24,25% en el primer mandato de Lula.

A su vez, la expansión del crédito ocurrió a partir del crédito consignado, creado en 2004, que permitió que los bancos descontaran directamente del salario de trabajadores y pensionistas parcelas mensuales del dinero de sus préstamos. En 2005, el crédito consignado había crecido casi 80%, permitiendo que los segmentos de baja renta dispusieran de decenas de mil millones de reales de consumo.

Sin embargo, el principal programa social del gobierno de Lula es el Bolsa Familia, creado a fines de 2003, que unificó tres programas surgidos en el gobierno de Cardoso – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação y Auxílio Gás – y también uno creado en el propio gobierno de Lula a principio de 2003, el Cartão Alimentação²⁴. En 2006, el promedio del beneficio era de R\$ 61 por familia, alcanzando a 11,1 millones de familias, lo que redujo fuertemente la incidencia de la pobreza. El gobierno incrementó su presupuesto para programas de transferencia de renta desde R\$ 3,36 mil millones en 2004 a R\$ 6,38 mil millones en 2006.

²² SINGER, André, “Raízes sociais e ideológicas do lulismo”, *Novos Estudos*, nº 85, 2009, p. 93.

²³ HUNTER, Wendy y POWER, Thimoty J. (2007) “Rewarding Lula: executive power, social policy, and the Brazilian elections of 2006”, *Latin American Politics and Society*, vol. 49, nº 1.

²⁴ Sobre las ventajas del diseño del Bolsa Familia sobre los programas separados del gobierno de Cardoso, ver FENWICK, Tracy Beck, “Avoiding governors: the success of Bolsa Família”, *Latin America Research Review*, vol. 44, nº 1, 2009, p. 116.

Focalizado para personas en situación de necesidad (*means-tested program*), el Bolsa Familia alcanzó 99,9% de los hogares con renta mensual *per capita* inferior a R\$ 120.²⁵

El programa Bolsa Familia representa una iniciativa de desmercantilización. Muchos trabajadores consiguen vivir, aunque modestamente, sin empleo, y por eso rechazan oportunidades degradantes. El desafío del PT es seguir disminuyendo el desempleo, especialmente en el sector formal, y capacitando a los trabajadores y estudiantes, para que más personas puedan y quieran aceptar oportunidades de empleo dignas.

En el gobierno socialdemócrata del Frente Amplio en Uruguay se encuentra un ejemplo de política focalizada que tiene por objetivo permitir que los trabajadores no calificados sean reinsertados en el mercado de trabajo. El ex-presidente Tabaré Vázquez implementó en 2008 el Plan de Equidad, un programa de desarrollo y justicia social. Como parte del plan, el Ministerio de Desarrollo Social creó el programa Uruguay Trabaja. Se pueden suscribir en el programa aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y económica, con edad entre 18 y 65 años, que no hayan superado el ciclo básico de educación secundaria y están desocupados durante más de dos años. Los suscritos no pueden permanecer en el programa por más de nueve meses. Ellos realizan tareas comunitarias y reciben beneficios de seguridad social, asistencia sanitaria y una subvención “Apoyo a la Inserción Laboral”. Además, desde 2009 ellos participan de programas educativos semanales, donde mejoran su capacidad de leer, usan los ordenadores y aprenden algún oficio.

Uruguay Trabaja es un programa semejante a una de las medidas que Pochmann²⁶ recomienda que Brasil adopte para reducir el desempleo:

Son ejemplos de actividades con alto potencial de desarrollo, en el campo del servicio social, los programas de utilidad colectiva, un tipo de régimen mínimo de empleo urbano como forma de generación de ingresos para aquellos que están excluidos del mercado de trabajo por mucho tiempo (y que tienen dificultad de obtener un nuevo empleo) y para aquellos que luchan por sus primeros empleos (con casi ninguna experiencia anterior).

En 2008, 3.218 personas participaron del Uruguay Trabaja, haciendo trabajos de albañilería, pintura, herrería, sanitaria, carpintería, electricidad, jardinería, huerta, recuperación de mobiliario, mantenimiento de muros perimetrales, y otros, y 18% de ellos consiguieron trabajo después. Edificios públicos fueron recuperados de esa manera (Mides, 2008). Antes del comienzo del de Plan de Equidad, Vázquez implementó el Plan de

²⁵ Fenwick, T. B, *op. cit.*.

²⁶ POCHMANN, Marcio, *op. cit.*, p. 129.

Emergencia, en cuyo ámbito se desarrolló en 2005 el programa Trabajo por Uruguay, un embrión del Uruguay Trabaja que tenía menor duración, de seis meses.

El programa Uruguay Trabaja no forma trabajadores extremadamente calificados, por supuesto, pero califica a trabajadores sin ninguna calificación previa, que estarían presos de la situación de tener necesariamente siempre malos empleos o, peor, de no tenerlos y carecer de sus ingresos.

También bajo la presidencia de Tabaré Vázquez, el gobierno uruguayo del Frente Amplio instituyó el Plan Ceibal, que significa Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea. A través del Plan Ceibal, todos los niños desde primer a sexto grado de la educación básica en escuelas públicas reciben un *laptop*. Además de dar a los alumnos la computadora, el Plan también incluye entrenamiento para los profesores y conexión a Internet, al costo total de 260 dólares por niño, lo que representa 5% del presupuesto del país en educación. El Plan Ceibal alcanzó, entre 2008 y 2009, 362 mil alumnos y 18 mil profesores.

Además, como los niños pueden llevar los *laptops* a sus casas, también muchas familias tuvieron por primera vez acceso a un ordenador y a Internet.²⁷ Aquellos con discapacidad mental, visual o motora y sus escuelas reciben ordenadores adaptados para su condición. Alumnos de escuelas particulares y todos los profesores también pueden adquirir los *laptops*, no gratuitamente, pero con un precio subsidiado.²⁸ Las palabras de Vázquez²⁹ exponen cómo él se presenta dentro de la lógica socialdemócrata:

Nuestro objetivo es claro: incrementando la conectividad y reduciendo la disparidad digital, tenemos la intención de ocupar el lugar de uno de los líderes de la tecnología de la información (TI) en el hemisferio. [CEIBAL] combina la distribución de ordenadores con un programa para entrenar a los profesores en los conocimientos necesarios para usar la TI con el máximo beneficio. No solo se orienta para crear un ambiente propicio a la TI dentro de la clase sino también fuera: se espera que los alumnos lleven los *laptops* para casa, de modo de que los ordenadores puedan ser compartidos con los familiares.

El Plan Ceibal es un ejemplo de política de inversión en la educación y capacitación de los individuos desde la niñez, como recomienda Esping-Andersen. También es un programa de largo plazo para crear una economía competitiva favorable a los trabajadores, dentro de la estrategia económica socialdemócrata desde el lado de la oferta. Además, el beneficio se

²⁷ PSETIZKI, Verónica, "Laptop for every pupil in Uruguay", *BBC News*, 16 de octubre de 2009.

²⁸ VÁZQUEZ, Tabaré, *Digital Democracy*, Americas Quarterly, invierno de 2009.

²⁹ *Idem*.

extiende a los padres de los niños, que también se capacitan, y, principalmente, a los profesores, que reciben entrenamiento.

Bolivia enfrenta una situación mucho peor que Brasil y Uruguay. Sin embargo, también en este país el gobierno de izquierda implementa políticas de educación favorables a los más vulnerables. En la Introducción de su Plan Nacional de Desarrollo³⁰ se dice que su objetivo es remover “la inhumana exclusión que oprimen a la mayoría de la población boliviana, particularmente la de origen indígena” y que:

Este objetivo central requiere el cambio del patrón de desarrollo primario exportador, que se caracteriza por la explotación y exportación de recursos naturales sin valor agregado, y la constitución de un nuevo patrón de desarrollo integral y diversificado, que consiste en la agregación de valor y la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables.

El gobierno del Movimiento al Socialismo, por tanto, adopta la misma política macroeconómica que todos son obligados a adoptar en la globalización, pero desea agregar valor a sus productos y calificar a sus trabajadores. Este modelo, típico de la socialdemocracia, genera críticas marxistas³¹, pero suele ser el único posible en estos tiempos de mercados integrados. Con grandes restricciones de presupuesto – un poco menor después del aumento de los precios de los recursos naturales – políticas universales no son posibles en Bolivia. Sin embargo, debido a la histórica exclusión de los numerosos pueblos indígenas, existe un enfoque del gobierno en el tema étnico, que se refleja en políticas focalizadas.

El gobierno creó tres universidades indígenas, cada una de ellas en diferentes pueblos, todas enseñando en sus propias tradiciones e idioma, con una infraestructura semejante a la de las demás universidades: la universidad quechua Casimiro Huanta, en Chimoré, departamento de Cochabamba, la universidad aymara Tupac Katari, en La Paz, y la universidad Guaraní Apiaguaiki Tumpa, en Kuruyuki, departamento de Chuquisaca. Además de preservar la cultura de los pueblos, capacita a una parte de la población que estaba excluida a pesar de ser mayoría.

A pesar de las tentativas del MAS de mejorar la vida de los trabajadores, el gobierno todavía encuentra dificultades para controlar la inflación, lo que impide un incremento real de los salarios, y para fiscalizar si las empresas están siguiendo a legislación laboral más rígida que el gobierno aprobó.³²

³⁰ MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO, *Plan Nacional de Desarrollo*, MPD, 2006.

³¹ Por ejemplo, ORELLANA AILLÓN, Lorgio, *El Gobierno del MAS no es nacionalista ni revolucionario: Un análisis del Plan Nacional de Desarrollo*, La Paz, CEDLA, 2006.

³² Ver ESCÓBAR, Silvia y UNIDAD DE COMUNICACIÓN. “La flexibilización laboral continúa vigente”, *Alerta Laboral*, nº 58, La Paz, CEDLA, abril de 2009, pp. 6-9. MAYORGA, Fernando, “El gobierno de Evo

Conclusiones

Está claro que alternativas al neoliberalismo no solo son posibles en el ámbito sudamericano sino también están siendo implementadas por los gobiernos de izquierda en esta primera década del siglo XXI. Por supuesto que existe una larga senda para alcanzar los niveles socioeconómicos y de ciudadanía encontrados en los ricos y desarrollados Estados europeos. Sin embargo, como enseñó el teórico Eduard Bernstein³³, el socialismo democrático busca mejoras graduales y acumulativas, cuya velocidad y estrategia dependen de muchas variables:

Las tareas de un partido están determinadas por una multiplicidad de factores: por la posición del desarrollo general, económico, político, intelectual y moral, en la esfera de su actividad, por la naturaleza de los partidos que actúan a su lado o contra él, por el carácter de los medios que están en su comando y por una serie de factores objetivos e ideológicos, delante de los cuales se sitúa la principal finalidad del partido y su concepción del mejor camino para alcanzar esa finalidad.

El Partido de los Trabajadores, en Brasil, el Movimiento al Socialismo, en Bolivia, y el Frente Amplio, en Uruguay, están avanzando en su programa de izquierda dentro de los límites que se encuentran en cada caso específico. Todos necesitan adoptar políticas macroeconómicas que generen crecimiento económico sin inflación, por una limitación común a todos o casi todos los países del mundo en la globalización. Además, existen otras limitaciones, como la necesidad de hacer coaliciones con el centro en Brasil, o la extrema pobreza en Bolivia. Sin embargo, los tres gobiernos, en alguna medida, adoptan políticas adecuadas a la socialdemocracia en la globalización, calificando a los trabajadores – desde niños, en el caso uruguayo – y promoviendo en algún grado la desmercantilización. Si el camino para la sociedad de los sueños es largo en Europa, probablemente es todavía más largo en Sudamérica. Sin embargo, había que empezar.

Morales: Cambio político y transición estatal en Bolivia”. In: Yusuke Murakami (ed.), *Tendencias políticas actuales en los países andinos*, Kyoto, CIAS, 2008. CEDLA. “Estado vulnera y no protege los derechos laborales”, *Alerta Laboral*, n° 60, La Paz, CEDLA, septiembre de 2009, pp. 4-5.

³³ BERNSTEIN, Eduard, *Socialismo evolucionário*, Río de Janeiro, Jorge Zahar, 1997, p. 126.

Bibliografía

- ALT, James E., “Political parties, world demand, and unemployment: Domestic and international sources of economic activity”, *The American Political Science Review*, vol. 79, nº 4, 1985, pp. 1016-40.
- BERNSTEIN, Eduard, *Socialismo evolucionário*, Río de Janeiro, Jorge Zahar, 1997.
- BOIX, Carles, *Political Parties, Growth and Equality: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- BULHÕES, Maria da Graça Pinto, “Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor: Acertos, limites e desafios vistos do extremo Sul”, *São Paulo em Perspectiva*, vol. 18, nº 4, 2004, pp. 39-49.
- CAF – Corporación Andina de Fomento, *Oportunidades en América Latina: Hacia una mejor política social*, Caracas, Corporación Andina de Fomento, 2007. Accesible en <www.caf.com/view/product.asp?type=PRD&id=47158&ms=17>.
- CAMERON, David R., “Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society”. In *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, ed. John H. Goldthorpe, Oxford, Clarendon Press, 1984.
- CEDLA. “Estado vulnera y no protege los derechos laborales”, *Alerta Laboral*, nº 60, La Paz, CEDLA, septiembre de 2009, pp. 4-5.
- ESCÓBAR, Silvia y UNIDAD DE COMUNICACIÓN. “La flexibilización laboral continúa vigente”, *Alerta Laboral*, nº 58, La Paz, CEDLA, abril de 2009, pp. 6-9.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta, *Politics against markets: The social democratic road to power*, Princeton, Princeton University Press, 1985.
- _____, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- _____, *Why we need a new welfare state*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- FENWICK, Tracy Beck, “Avoiding governors: the success of Bolsa Família”, *Latin America Research Review*, vol. 44, nº 1, 2009.
- FIORI, José Luís, “Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro”, In: Maria da Conceição Tavares y J. L. Fiori, *(Des)ajuste global e modernização conservadora*, São Paulo, Paz e Terra, 1996.
- GARRETT, Geoffrey, *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- HIBBS, Jr., Douglas A., “Political Parties and Macroeconomic Policy”, *The American Political Science Review*, vol. 71, 1977, pp. 1467-87.
- HOURCADE, Juan Pablo *et al.*, *Reflections on a Pilot OLPC Experience in Uruguay*, CHI 2008 Workshop on HCI for Community and International Development, 2008. Accesible en <<http://www.cs.uiowa.edu/~hourcade/ceibal-workshop.pdf>>.
- HUNTER, Wendy y POWER, Thimoty J. (2007) “Rewarding Lula: executive power, social policy, and the Brazilian elections of 2006”, *Latin American Politics and Society*, vol. 49, nº 1.

- HUO, Jingjing, *Third way reforms: A comparative study of social democratic welfare state reforms after the golden age* [disertación], Chapel Hill, University of North Carolina, 2006.
- LABOUR, *Ambitions for Britain: Labour's manifesto 2001*, 2001. Accesible en <www.psr.keele.ac.uk/area/uk/e01/man/lab/ENG1.pdf>.
- MAYORGA, Fernando, “El gobierno de Evo Morales: Cambio político y transición estatal en Bolivia”. In: Yusuke Murakami (ed.), *Tendencias políticas actuales en los países andinos*, Kyoto, CIAS, 2008. Accesible en <<http://www.cias.kyoto-u.ac.jp/files/Image/pdf/ciasdp05.pdf>>.
- MIDES, *Ministerio de Desarrollo Social – Memoria Annual 2008*, Montevideo, Mides, 2008. Accesible en <www.mides.gub.uy/innovaportal/innovaportal.GetHTTPFile/MEMORIA%20MIDES%202008.pdf?contentid=703&version=1&filename=MEMORIA%20MIDES%202008.pdf>.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO, *Plan Nacional de Desarrollo*, MPD, 2006. Accesible en <<http://www.ine.gov.bo/pdf/PND/00.pdf>>.
- ORELLANA AILLÓN, Lorgio, *El Gobierno del MAS no es nacionalista ni revolucionario: Un análisis del Plan Nacional de Desarrollo*, La Paz, CEDLA, 2006. Accesible en <http://www.cedla.org/system/files/coyuntura_13.pdf>.
- PIERSON, Paul, “The New Politics of the Welfare State”, *World Politics*, vol. 48, nº 2, 1996, pp. 143-79.
- PNQ, *Plano Nacional de Qualificação – PNQ: 2003-2007*, Brasília, TEM/SPPE, 2003.
- POCHMANN, Marcio, *O emprego na globalização: A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*, São Paulo, Boitempo, 2001.
- PRZEWORSKI, Adam, “A social-democracia como um fenômeno histórico”. In *Capitalismo e Social-democracia*, São Paulo, Companhia das Letras, 1989.
- PSETIZKI, Verónica, “Laptop for every pupil in Uruguay”, *BBC News*, 16 de octubre de 2009. Accesible en <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/8309583.stm>>.
- RODRIK, Dani, *Has Globalization Gone too Far?*, Washington, Institute for International Economics, 1997.
- SCHARPF, Fritz W., *Crisis and Choice in European Social Democracy*, Ithaca, Cornell University Press, 1991.
- SINGER, André, “Raízes sociais e ideológicas do lulismo”, *Novos Estudos*, nº 85, 2009, pp. 83-102.
- VÁZQUEZ, Tabaré, *Digital Democracy*, Americas Quarterly, invierno de 2009. Accesible en <<http://www.americasquarterly.org/node/370>>.
- ZUCCO, Cesar, “Bolivia: Política doméstica e inserção regional”. *Estudos e Cenários - Necon*, agosto de 2008. Accesible en <http://observatorio.iuperj.br/pdfs/5_estudosecenarios_Estudos_e_Cenarios_Zucco.pdf>