

¿Hubo cambios en la política social de los gobiernos de la “nueva izquierda” en América Latina?

Por *Maria Cristina CACCIAMALI**,
*Eduardo Luiz CURY***
y *André GAMBIER CAMPOS****

Introducción

EL OBJETIVO DE ESTE ARTÍCULO es analizar en perspectiva comparativa la política social implementada por la izquierda en el poder en los países de América del Sur a partir del año 2000 y la llevada a cabo en periodos anteriores, en los que predominaron coaliciones o partidos políticos de centro-derecha. Para este propósito se examina el comportamiento del gasto público social como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), de acuerdo con el rubro de gasto social (vivienda, educación, salud y seguridad social).

El artículo está estructurado en cinco secciones, además de la introducción y de las consideraciones finales. La primera sección trata sobre el contexto económico que culminó con el ascenso de la “nueva izquierda” al poder. La segunda se ocupa de las características de la nueva izquierda en la región, sus similitudes y diferencias en el aspecto programático y la eficacia de sus intervenciones. En la tercera se analiza el comportamiento —entre 1990 y 2000— de los gastos sociales de economías dirigidas por coaliciones políticas de izquierda *vis-à-vis* coaliciones de centro-derecha. La cuarta sección se refiere a los resultados alcanzados en la región relativos a la reducción de la pobreza y desigualdad del ingreso en la primera década del siglo XXI, mientras que la quinta

* Profesora de Estudios Interdisciplinarios sobre América Latina en el Programa de Posgrado en Integración Latinoamericana y de Economía del Trabajo y Políticas Públicas en la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de São Paulo. Investigadora sénior del Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, Brasil; e-mail: <cacciamali@usp.br>.

** Investigador asistente en el Centro de Estudios e Investigación en Política Internacional, Estudios Internacionales y Políticas Comparadas de la Universidad de São Paulo, Brasil; e-mail: <eduardo.luiz.cury@usp.br>.

*** Posdoctorando en el Programa de Posgrado en Integración de América Latina de la Universidad de São Paulo, Brasil; e-mail: <andre.campos@ipea.gov.br>.

subraya las características de México y Colombia, los países más grandes de la región en los que no gobierna la nueva izquierda.

En las conclusiones mostramos que los países gobernados por la izquierda presentaron un patrón de expansión de gastos sociales mejor distribuidos entre diferentes rubros, aunque las diferencias sean modestas en relación con Colombia y México. En estos dos países el crecimiento de los gastos sociales se debió principalmente al aumento de gasto en el rubro de seguridad social, mientras que en educación y salud se redujeron —especialmente en Colombia. Además, la ampliación generalizada en la región de distintas modalidades de transferencia de ingreso enfocadas hacia los más pobres ha sido decisiva para combatir la pobreza y la indigencia. Sostener este modelo se presenta como meta.

1. El contexto económico creó el sustrato

EN América Latina los resultados económicos y sociales durante la década de 1990, sobre todo en la región sur, estuvieron marcados por la transición del modelo económico y la turbulencia en el escenario internacional debido a sucesivas crisis financieras. Implementada en América Latina desde mediados de la década de 1980 para superar el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones y hacer frente a la explosión de la deuda externa en esos años, la liberalización económica ocasionó un bajo crecimiento y la creación de empleo resultó insuficiente en comparación con el aumento de la Población Económicamente Activa (PEA). El escenario internacional y la situación macroeconómica de los países de la región se volvieron muy inestables debido a una serie de crisis financieras que llevó a alta volatilidad del PIB y alimentó el proceso de la informalidad, por el aumento del desempleo y un débil crecimiento de la producción, especialmente en los países del sur de la región latinoamericana. Para los países del norte, sobre todo México, esta década estuvo marcada por un crecimiento significativo del PIB, impulsado por la expansión de la industria maquiladora, lo que llevó a un aumento medio anual de 3.6% en las tasas globales de empleo, 4.3% en el empleo industrial y 4.2% en el empleo asalariado. El crecimiento industrial afectó 13.2% al empleo total.¹ Con un crecimiento del PIB inferior al de los paí-

¹ Maria Cristina Cacciamali y Maria de Fátima José-Silva, “Empleo y seguridad social: otra década perdida en el mercado de trabajo de América Latina”, *Revista Vene-*

ses del norte, los del sur observaron una tasa anual promedio de 0.43% de la producción industrial, una contracción promedio del empleo industrial de -0.1% y una tasa de crecimiento promedio del empleo total de 1.9%, mientras que el empleo total asalariado creció a una tasa promedio de 1.8%. En ambas regiones se redujo el empleo público, pero con mayor intensidad en el norte: la tasa anual promedio en el sur fue de -2.3% y en el norte de -4.25% (véase tabla 1).²

El salario mínimo real en la década de 1990 se redujo alrededor de 28% en México, 38.6% en Uruguay y 24% en Venezuela. En otros países, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el salario mínimo real aumentó en el periodo, sobre todo en Bolivia y Argentina, con un incremento de alrededor de 122% y 92.4%, respectivamente.³ En este contexto, el modelo secundario exportador de bajos salarios adoptado por México y parte de Centroamérica coadyuvó al crecimiento económico y la creación de empleo, pero no elevó el nivel de bienestar de los trabajadores, en lo que diverge de la región sur de Latinoamérica. En esta década, de vuelta a la democracia, Chile logró buenos resultados económicos y, a diferencia de otros países de la región, no sufrió cambios bruscos porque se había anticipado a las reformas liberales. El golpe militar debilitó al Estado, particularmente hacia 1980, a través de un extenso proceso de privatización, reforma del sistema de pensiones, desreglamentación del mercado laboral y amplia liberalización del comercio.⁴

En América Latina, los resultados económicos originados por el modelo de liberalización puesto en marcha con mayor amplitud y profundidad en la década de 1990 frustraron las expectativas populares y desembocaron en el fortalecimiento de los partidos

zolana de Economía y Ciencias Sociales (Universidad Central de Venezuela), vol. 11, núm. 3 (septiembre-octubre de 2005), pp. 117-127.

² Maria Cristina Cacciamali y Eduardo Luiz Cury, “Desenvolvimento, mercado de trabalho e distribuição de renda: diferenças entre Norte e Sul da América Latina entre 1990 e 2010”, *Revista Paranaense de Desenvolvimento* (Curitiba, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social), vol. 34, núm. 124 (enero-junio de 2013), pp. 55-72.

³ *Anuário Estatístico 2001* (CEPAL), en DE: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/9641/P9641.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl#>. Consultada el 10-VIII-2013.

⁴ Jorge Desormeaux, *Tres décadas de reformas económicas en Chile: algunas lecciones*, Santiago, Banco Central de Chile, 2004, en DE: <<http://www.banguat.gob.gt/publica/jornadas/2004/Jornada04.pdf>>.

de izquierda en la región que, con excepción de México entre los países más grandes, llegaron al poder en la década siguiente (véase cuadro 1).

2. *¿Qué caracterizó a la izquierda política a partir del año 2000?*

LA literatura ha llamado *nueva izquierda* a las fuerzas políticas que llegaron al poder en América del Sur a fines de 1990 porque suscriben la agenda política y los programas sociales caracterizados ideológicamente como tales y que constituyen una clara oposición al programa a favor del mercado de los años noventa. Además, dichas fuerzas muestran flexibilidad y heterodoxia frente a dos aspectos programáticos: las reglas básicas del sistema de mercado y la representación de demandas sociales de grupos generalmente excluidos por la izquierda tradicional: indígenas, feministas, homosexuales, ambientalistas y estratos informales del mercado de trabajo.

Lo heterogéneo del comportamiento de la nueva izquierda latinoamericana en el poder resultó en una clasificación aceptada ampliamente en la literatura especializada.⁵ Por un lado, una izquierda social demócrata de izquierda, “racional” y “gradualista” (Brasil, Chile y Uruguay); por otro, una izquierda “populista” que busca el conflicto permanente como una forma de profundizar las reformas que podrán fortalecer la ideología y la práctica de gobernar de manera centralizada (Venezuela, Bolivia y Ecuador). Este último grupo defiende el fortalecimiento de la función del Estado dentro de la economía y la sociedad, mientras que para el primero, el Estado debe intervenir y estar presente, pero de manera racional y su gestión económica no puede ignorar los instrumentos del mercado.⁶ En el caso de Argentina, la literatura apunta hacia un comportamiento dudoso hasta el año 2010, a veces gradual y ordenado, a veces combativo.⁷

Los contrastes entre los objetivos y prácticas políticas de los gobiernos son muchos. Podemos mencionar el panlatinoame-

⁵ Cinthya J. Arnsón y José Raúl Perales, eds., *The “new left” and democratic governance in Latin America*, Washington, DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

⁶ Maria Cristina Cacciamali, “Le legs de la politique économique et sociale du Lula da Silva”, en Daniel van Eeuwen, dir., *Le nouveau Brésil de Lula: dynamique des paradoxes*, La Tour-d’Aigues, Éditions de l’Aube, 2006.

⁷ Carlos Pérez Llana, “Argentina: o balanço da gestão Kirchner”, *Política Externa* (São Paulo, HMG Editora), vol. 16, núm. 2 (septiembre-noviembre de 2007).

ricanismo militar de Hugo Chávez, el neoperonismo de Néstor Kirchner o el movimiento indígena nacionalista de Evo Morales; así como el sesgo populista de los ya mencionados, y de Rafael Correa, Dilma Rousseff y José Mujica, y la tendencia más pro mercado y reformista de Luiz Inácio Lula da Silva, Tabaré Vázquez y Michelle Bachelet.

El programa común de estas dos izquierdas es la oposición al modelo neoliberal, el retorno a un Estado activo, el cumplimiento de las “reglas del juego”, de los requisitos básicos de la democracia, es decir: sufragio secreto y universal, elecciones regulares, partidos registrados y derecho de asociación.⁸ Los gobernantes de izquierda del siglo XXI en América Latina no amenazan de manera directa el orden democrático a través de la predicación abierta de la “revolución armada”, a pesar de frenar el protagonismo económico de los oligopolios privados y, en particular, de los medios de comunicación. En la mayoría de los países hay que subrayar la manutención y hasta el crecimiento del patrimonialismo y de prácticas clientelistas. Y en cuanto a las quejas sobre fraudes electorales, en estos años alcanzaron tanto a países bajo gobiernos de izquierda —Venezuela, por ejemplo—, como de derecha —el caso de México.

El aspecto más importante que consolida los intereses comunes de la nueva izquierda se refiere a la apreciación de las funciones del Estado frente al mercado, seguido de otros, como la promoción de los acuerdos de integración regional, justicia social, mayor inclusión social y mayor participación ciudadana. El estudio de Clacso destaca otro rasgo común: una mezcla equilibrada entre el sentir público y el privado.⁹ En nuestra opinión, esta característica sólo puede ser asociada al grupo clasificado como “racional” y/o “gradualista”.

En el ámbito internacional, la izquierda en el poder estableció relaciones políticas y económicas con países no alineados a la política exterior de Estados Unidos, como Irán, Cuba y Rusia. El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) —propuesta lanzada por Estados Unidos en 1994— fue derrotada por los gobiernos de América del Sur en 2005. El gobierno de Chávez propuso

⁸ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1996; Robert Dahl y Julia Moreno San Martín, *La poliarquía: participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1989.

⁹ Clacso, Concurso de Proyectos, *Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones del desarrollo en América Latina y el Caribe*, septiembre-octubre de 2006.

la Alianza Bolivariana para las Américas (Alba) en 2004, cuyo carácter es más político que económico y cuenta con el apoyo del gobierno de Cuba, país excluido de los organismos multilaterales de la región. La creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), formada por los doce países de América del Sur, contó con la aprobación del tratado constitutivo de la organización durante la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en 2008. De acuerdo con el registro del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, diez países depositaron sus instrumentos de ratificación (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela) y completaron el número mínimo necesario para la entrada en vigor del tratado el 11 de marzo de 2011. El objetivo de Unasur es:

Construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de articulación en el ámbito cultural, social, económico y político entre sus pueblos. Prioriza el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con el fin de crear la paz y la seguridad, eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.¹⁰

Otro punto a destacar del periodo en que predominaron gobiernos de izquierda en la región fueron las cinco reuniones del Foro Social Mundial, de carácter antimercado, que reunieron a líderes defensores de los derechos humanos, federaciones de trabajadores, organizaciones no gubernamentales y partidos de izquierda en todo el mundo.

¹⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores, Brasil, en DE: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/americado-sul-e-integracao-regional/unasul>>. Consultada el 12-v-2013. Unasur fue creada con una estructura institucional relativamente más débil: *a*) Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno; *b*) Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; *c*) Consejo de Delegados; y *d*) Secretaría General. Están en funcionamiento ocho consejos ministeriales y dos grupos de trabajo. Los consejos son los siguientes: *a*) Energía; *b*) Salud; *c*) Defensa; *d*) Infraestructura y Planificación; *e*) Desarrollo Social; *f*) Problema Mundial de las Drogas; *g*) Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación; *h*) Economía y Hacienda. Finalmente los grupos de trabajo son: *a*) Integración Financiera (ahora subordinado al Consejo de Economía y Finanzas); y *b*) Solución de Controversias en Materia de Inversiones, en virtud del cual se estudia la posibilidad de crear mecanismos de arbitraje, el Centro de Servicios Legales y Código de conducta para los miembros de los tribunales arbitrales.

La expectativa era que la izquierda en el poder creara instituciones e introdujera prácticas que elevaran la calidad de la democracia y enfrentaran la desigualdad social.¹¹ Tales expectativas se cumplieron parcialmente. En casi todos los países, los primeros años se realizaron cambios institucionales y prácticas distintas de las de los grupos de derecha en el poder. Algunos cambios se introdujeron a través de la adopción de nuevas constituciones. Venezuela, por ejemplo, promulgó una en 1999 que reconocía y ampliaba los derechos de los pueblos indígenas, así como de los pobres y de las mujeres, garantizando así el derecho individual de todos los ciudadanos sin distinción de raza, género, clase o religión. Ecuador promulgó en 2008 la nueva constitución que refuerza el control estatal sobre la economía, garantiza la salud y la educación gratuitas, prohíbe el establecimiento de bases militares extranjeras, permite el voto de los militares y reconoce los derechos legales de la unión entre dos personas “libres”. En Bolivia la nueva constitución —aprobada en 2009 por 60% de la población— amplió los derechos y estableció el modelo de la democracia participativa, directa y comunitaria.¹² En los dos últimos países, la noción de *Buen Vivir* aparece en el texto constitucional y cuestiona la idea contemporánea de desarrollo, en particular el crecimiento económico y su incapacidad para resolver el problema de la pobreza, sin olvidar que —muchas veces— sus prácticas tienen efectos negativos para la sociedad y el medio ambiente.¹³ Estos cambios desembocaron, sobre todo, en la introducción y/o expansión de políticas sociales y de derechos ciudadanos así como en la recuperación de un mayor protagonismo del Estado en los mercados y en la dirección de la política económica.

Con el tiempo, sin embargo, académicos, políticos y activistas señalan cierta frustración con respecto a la elevación de la calidad de las instituciones democráticas y las prácticas políticas, en la medida en que los mecanismos tradicionales de cooptación, patrocinio, nepotismo y clientelismo permanecieron como instrumentos de la

¹¹ Fernando Calderón, “Panorama electoral de América Latina: ¿qué reemplaza al modelo neoliberal?”, *Nueva Sociedad* (Fundación Friedrich Ebert), edición especial (marzo de 2006), en DE: <http://www.nuso.org/docesp/calderon_final.pdf>.

¹² Carlos de La Torre, “El populismo latinoamericano, entre la democratización y el autoritarismo”, *Nueva Sociedad* (Fundación Friedrich Ebert), núm. 247 (septiembre-octubre de 2013), pp. 120-137.

¹³ Eduardo Gudynas, “Buen Vivir: germinando alternativas al desarrollo”, *América Latina en movimiento* (ALAI), núm. 462 (28 de febrero de 2011), pp. 1-20, en DE: <<http://alainet.org/active/48052>>.

administración y el índice de corrupción de políticos y gestores públicos se mantuvo en alto. A la conservación de las prácticas políticas tradicionales se suma la participación ciudadana que, si bien aumentó, sigue siendo baja. Chile y Uruguay escaparon de este círculo vicioso —aunque Chile, en particular, no ha avanzado sustancialmente en la realización de cambios más profundos.

Pese a mantener rasgos de patrimonialismo, los informes de los organismos multilaterales indicaron que a partir del año 2000 todos los países latinoamericanos han aumentado significativamente el número de programas sociales y la calidad de la ejecución, acompañada de mecanismos de evaluación implementados por instituciones multilaterales. En la primera década, los programas sociales contribuyeron en todos los países a la reducción de la pobreza y, en los más pobres, también a disminuir la desigualdad social.¹⁴

Ante ese contexto se impone una pregunta, ¿en la mayoría de los países la nueva izquierda implementó una política social distinta o se produjo la maduración de los programas aplicados en periodos anteriores? Tal pregunta resulta pertinente porque la década de los noventa constituyó una etapa de experimentación de diferentes tipos de programas sociales, muchos de ellos llevados a cabo gracias a la insistencia y supervisión de agencias multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo Económico. Asimismo se definieron nuevas tecnologías sociales para la región que fueron aplicadas en la década siguiente. Éste es el caso, por ejemplo, de la expansión de los programas de transferencia de ingresos y la difusión de los programas de crédito popular. Otro aspecto que debe considerarse es que el periodo de prosperidad económica provocado por el auge de los productos básicos en el mercado internacional permitió la expansión del gasto social, lo que redujo los conflictos de intereses y las críticas ideológicas más amplias, por ejemplo, contra los programas de transferencia de ingresos.

¹⁴ *Panorama Social de América Latina 2009*, CEPAL, en DE: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/37839/PSE2009-texto-completo.pdf>>. Consultada el 10-VIII-2013; *Panorama Social de América Latina 2011*, CEPAL, en DE: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf>>. Consultada el 10-VIII-2013; *Panorama Laboral América Latina y el Caribe 2010*, OIT, en DE: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_179361.pdf>. Consultada el 11-VIII-2013.

3. *El comportamiento del gasto social*¹⁵

A pesar de la liberalización económica apoyada en el Consenso de Washington y el consiguiente debilitamiento del crecimiento económico —sobre todo en América del Sur—, con excepción de Ecuador, el gasto público social como porcentaje del PIB creció en todos los países analizados en la década de los noventa.¹⁶ El propósito de esta sección es analizar el comportamiento del gasto social en el contexto del surgimiento de la nueva izquierda. Hugo Chávez, primer representante en la región, llegó al poder en 1999 cuando Venezuela destinaba 8.8% del PIB al gasto público social —lo mismo que en 1990. Entre 1999 y 2006, último año en el que hubo datos disponibles sobre el país, el gasto social total creció 53.5% y llegó a 13.5% del PIB. Ese aumento fue impulsado por el gasto en seguridad social que creció más de 50%, seguido del gasto en salud con 31.4%, en educación con 11.2% y la reducción a -4.8% en el rubro vivienda. Entre 1999 y 2006 el crecimiento del gasto público social como porcentaje del gasto público total representó 11.6%.

En 1990, con el triunfo de la Concertación Democrática bajo Pinochet, la coalición de centro-izquierda asumió la presidencia de Chile durante diez años, aunque sólo en el año 2010 ocurren cambios partidarios con Sebastián Piñera —empresario de centro-derecha que ganó las elecciones ese año. Bajo las administraciones de Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle —entre 1990 y 2000—, el gasto público social en Chile creció 18.8% del PIB y terminó la década con alrededor de 15%. El mayor incremento fue en el rubro educación, donde el gasto social creció cerca de 54%, seguido por el sector salud con 35%, y una reducción de -6.2% en la seguridad social. En la primera década del siglo XXI, el comportamiento del país fue diferente no obstante que se encontraba bajo la misma coalición gobernante. Entre 2000 y 2007 el gasto público social se redujo a -16.1%, y en el último año llegó a 12.6% del PIB. La reducción del gasto público social fue promovida por

¹⁵ Los datos utilizados en esta sección fueron extraídos de *Panorama Social de América Latina* (CEPAL) de 2001, 2009, 2010, 2011 y 2012, en DE: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/dds/agrupadores_xml/aes31.xml&xsl=/publicaciones/agrupa_listado.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl>.

¹⁶ Creemos que es importante destacar que Ecuador inicia 1990 como el país latinoamericano con el menor gasto social como porcentaje del PIB —4.0%— y termina la década con un gasto como proporción del PIB de 3.1%.

la disminución del gasto en seguridad social, que en 2007 alcanzó 5.7% del PIB. Antes de dicho año y de la crisis que se abatió sobre la región, Chile fue el único país que redujo el gasto en seguridad social al privatizar el sistema público de pensiones, a principios de 1980.¹⁷ Para hacer frente a la crisis financiera que empezó en 2008, el gobierno chileno fue el primero en América Latina en utilizar medidas anticíclicas para mitigar la restricción de demanda y liquidez y, entre las intervenciones, volvió a aumentar el gasto social total que en ese contexto creció 20.6% entre 2007 y 2010, y durante el gobierno de Michelle Bachelet alcanzó 15.2% como porcentaje del PIB. Tal comportamiento económico destaca el perfil racional y gradualista de la izquierda en el poder en Chile, donde el gasto público social como porcentaje del gasto público total aumentó sólo 8.5% entre 1991 y 2010.

Néstor Kirchner llegó al poder en 2003 tras ganar unas elecciones en las que compitió con miembros de su propio partido —Adolfo Rodríguez Saá y Carlos Menem. De trayectoria peronista, Kirchner fue sucedido por su esposa Cristina Fernández en 2007. En dicho periodo el crecimiento del gasto público social en Argentina fue de 23.3% y en el último año llegó a 23.4% del PIB inducido fuertemente por el gasto público en vivienda, que aumentó 52.5% al año, seguido por los rubros de educación, salud y seguridad social con 39.1%, 16.9% y 15.3%, respectivamente. Aunque los datos proporcionados por el gobierno argentino no son considerados totalmente confiables por parte de la opinión pública y los organismos multilaterales, sugieren que a partir de 2007 hubo una expansión del gasto público de carácter anticíclico para contener los efectos de la crisis financiera de 2008.

Después de haber participado en tres elecciones, Luiz Inácio Lula da Silva finalmente ganó la presidencia de Brasil en 2003. El temor histórico de los mercados hacia el discurso del Partido de los Trabajadores resultó infundado. Parsimonia y administración racionalizada fueron la norma del primer mandato de Lula, al punto de que el gobierno fue criticado por políticos y especialistas por practicar una ortodoxia excesiva con la retórica de que el país estaba pasando por un “estado de emergencia económica”.¹⁸ En

¹⁷ Oscar Cetrángolo, *La seguridad social en América Latina y el Caribe: una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia*, Santiago de Chile, CEPAL, 2010.

¹⁸ Leda Maria Paulani, *Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*, São Paulo, Boitempo, 2008; Luiz Augusto Estrella Faria, “Política económica

cuanto al gasto público social total, entre 2003 y 2008 éste reportó un incremento de 10.2% distribuido en vivienda, salud, seguridad y educación. El gasto en vivienda se incrementó 25.9%, en salud 10.2%, en seguridad 8.8% y en educación 8.4%, lo cual representaba 24.6% del PIB en 2008. A partir de ese año, el crecimiento del gasto social total fue impulsado por el aumento del gasto en educación, que en 2009 creció 9.7%, en salud 9.1%, en seguridad 7.6% y en vivienda se redujo -6.4%, lo que totalizaba 26.4% del PIB. El hecho es que el gasto social como porcentaje del PIB aumentó de 2003 a 2009 —18.1% en el primer periodo y 16.6% en el segundo. De carácter moderado, la izquierda en el poder en Brasil fue responsable de una reducción del gasto social como porcentaje del gasto público total de -0.5% entre 2003 y 2010.

En Bolivia, el gobierno de Evo Morales no avanzó en la expansión del gasto social, como se ve en el periodo anterior; tuvo un crecimiento diminuto de 6.8% entre los años 2005 y 2010, lo que representó 18.4% del PIB. Entre 1995 y 2004, el gasto público social total creció 40.3% y llegó a 18.5% del PIB. Sin embargo, la importancia del gasto social frente el gasto público total se redujo a -19%.

En 2004 el Frente Amplio, encabezado por Tabaré Vázquez, ganó las elecciones para gobernar Uruguay, más de treinta años después de que en 1973 la coalición de centro-izquierda fuera remitida a la ilegalidad por parte del régimen militar. El partido tuvo amplia aceptación y con José Mujica volvió a ganar las elecciones presidenciales en 2009. Durante ese periodo, el gasto público social como porcentaje del PIB estaba creciendo —alcanzó 24.1% del PIB con un crecimiento de 18.7% entre 2005 y 2010— con un ritmo similar al presentado en los noventa. Salud y educación mostraron el mayor crecimiento, 56.3% y 34.1%, respectivamente. Durante el periodo del Frente Amplio en el poder, el gasto social como razón del gasto público total creció 32.7% y mantuvo relevancia como porcentaje del gasto público total.

En Ecuador entre 2007 y 2010, durante el gobierno de Rafael Correa, el gasto público social como porcentaje del PIB casi se duplicó —creció 99.7%— y en el último año alcanzó 9.4% del PIB, el doble del promedio alcanzado en los años noventa. El crecimiento del gasto público fue alto para todos los rubros: 143.2%

e crecimiento no Brasil de Lula”, *Indicadores Económicos FEE* (Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser), vol. 37, núm. 4 (2010), pp. 163-188.

en seguridad social, 106.6% en educación, 90.7% en vivienda y 60% en salud.

Después de periodos volátiles, cabe señalar que el crecimiento continuado del PIB en la primera década del presente siglo significó mayores recursos que los gobiernos aprovecharon para aumentar su protagonismo. La recaudación se elevó como proporción del PIB debido al crecimiento de todas las actividades económicas —especialmente aquéllas involucradas con el sector externo. En Argentina, entre 2003 y 2010, periodo Kirchner-Fernández, los ingresos fiscales en relación con el PIB se elevaron de 21.5% a 33.5%. En Brasil, durante el gobierno del Partido de los Trabajadores, se elevaron de 31.2% a 33.0%. El gobierno de Chile fue la excepción ya que mantuvo la estructura de impuestos en toda la década y casi no amplió la recaudación como proporción del PIB (véase tabla 3).

4. Reducción de la pobreza y de la desigualdad del ingreso

EN el transcurso de la primera década del presente siglo, el porcentaje de población que vive en la pobreza y la indigencia se redujo de manera significativa en todos los países estudiados, pero aún más en aquéllos donde gobernaba la nueva izquierda. En Venezuela, con un gobierno de izquierda en el poder desde 1999, la tasa de pobreza cayó -43.2% entre 2002 y 2008, así también la tasa de indigencia en el mismo periodo.

En Chile, la Concertación observó una disminución de -43.1% en la tasa de pobreza entre 2000 y 2009. La tasa de indigencia —que junto a la de Uruguay constituyen las únicas por debajo de los dos dígitos a principios de la década— disminuyó -35.7%. Bajo el gobierno de los Kirchner, Argentina fue el país que más redujo sus tasas de pobreza e indigencia: -75.1% en 2002 y -81.8% en 2009, seguido por Brasil, donde el gobierno de coalición bajo el liderazgo del Partido de los Trabajadores produjo una reducción significativa de -33.6% y -46.9%, respectivamente.

Entre 2008 y 2009, con sólo dos años en el cargo, el gobierno de izquierda de Ecuador no logró reducir las tasas de pobreza e indigencia en el país, que en el periodo crecieron 3% y 9.1%, respectivamente. Sin embargo, el balance de la década fue positivo, con reducción de -18% y -20.1%, respectivamente. Incluso en México, donde entre 2006 y 2008 la crisis elevó las tasas, el saldo

de la década fue positivo con reducción de -11.7% en la tasa de pobreza y -11.1% en la de indigencia.

Estos comportamientos significan dos cosas. Independientemente del grupo político en el poder, el comportamiento predominante fue la disminución de las tasas de pobreza e indigencia, con un porcentaje mayor en los países gobernados por la nueva izquierda. Vale señalar que la pobreza no ha dejado de ser característica de la mayoría de países de América Latina, no obstante hubo una disminución significativa en la primera década del siglo (véase tabla 5). En la región, a partir del año 2000, aproximadamente 38 millones de personas superaron la línea de indigencia y ésta se redujo de 24.9% a 16.3% en el periodo.

La gran desigualdad en la distribución personal del ingreso —otra característica histórica de las sociedades de América Latina—, mostró una tendencia decreciente en este periodo. Algunos autores sugieren dos razones principales para la redistribución del ingreso: reducción de la desigualdad del ingreso laboral y amplias transferencias de ingresos realizados por el gobierno.¹⁹ Otros indican que, en promedio, 45% de reducción del coeficiente de Gini en la mayoría de los países de la región puede atribuirse a la disminución de diferencias entre los trabajadores calificados y los no calificados.²⁰ Sobre este tema se observó que la mayor oferta de educación superior en la región ha aumentado la disponibilidad de trabajadores calificados.²¹

A estas interpretaciones añadimos que la reducción de los diferenciales puede estar relacionada con el salario mínimo, que aumentó de manera significativa en toda la región, menos en México. En Argentina, por ejemplo, entre 2000 y 2010 ese aumento correspondió a 93.2% y en Brasil a 82.1%. Aunque en menor medida, los aumentos también ocurrieron en Chile (27.7%), Venezuela (14.4%), Colombia (11.6%) y Perú (10.1%). Como excepción, México llegó a 2010 con un valor del salario mínimo 4.4% inferior al de 2000.

Paralelamente a la influencia del crecimiento económico y a la dinámica del mercado de trabajo en la reducción de la desigualdad

¹⁹ Nora Lustig, Luis López-Calva y Eduardo Ortiz-Juárez, “Deconstructing the decline in inequality in Latin America”, *Tulane Economics Working Paper Series* (Tulane University), núm. 1314 (2013); Jurgen Weller y Cornelia Kaldewei, *Empleo, crecimiento sostenible e igualdad*, Santiago de Chile, CEPAL, 2013, inédito.

²⁰ João Pedro Azevedo, Gabriela Inchauste y Viviane Sanfelice, *Decomposing the recent inequality decline in Latin America*, Washington, DC, Banco Mundial, 2011, inédito.

²¹ Lustig, López-Calva y Ortiz-Juárez, “Deconstructing the decline in inequality in Latin America” [n. 19].

de ingresos, las transferencias del gobierno contribuyeron con 14%, en promedio, a la reducción del índice de Gini.²² Por otra parte, al comparar las estimaciones realizadas en diferentes países, se observa que las transferencias fueron responsables de la reducción de 110% del índice de Gini en Uruguay, 34% en Chile, 25% en Colombia, 13% en Brasil y México, y 7% en Argentina.²³ La tendencia a la baja en la concentración del ingreso en la región no se alteró durante la crisis financiera que comenzó en 2008 —con excepción de México.

De cualquier modo, podemos deducir que como el perfil y la tecnología para la distribución de los gastos sociales en los rubros tradicionales cambiaron tímidamente en los países de la región, y las transferencias monetarias se han enfocado en los más pobres, la ampliación generalizada de ese programa social fue decisivo para aminorar la pobreza y la indigencia y, en los países más pobres, asumió más importancia para la caída del índice de concentración del ingreso.

Al añadir variables sobre diferencias de color y género en la desigualdad del ingreso, estudios recientes en Brasil y México indican que la reducción de la brecha salarial entre hombres blancos y otros grupos es menor en el mercado de trabajo formal que en el informal, lo que evidencia una discriminación en ocupaciones de mejor nivel.²⁴ Esa evidencia refuerza la idea de que es necesario fortalecer políticas públicas destinadas a reducir las desigualdades, no solamente de ingreso, como también las relativas a género, color de piel, etnia, orientación sexual, entre las más importantes.

En general, la nueva izquierda latinoamericana en el poder parece hacer frente a ese abordaje multidimensional de la desigualdad. Sus gobiernos implementaron o ampliaron numerosas políticas destinadas a reducir las desigualdades, muchas veces implícitas y complementarias. Sin embargo, debe apuntarse que no hubo un cambio estructural en la distribución del ingreso en la región, los estratos más altos aún conservan un porcentaje elevado de los ingresos totales. Asimismo no parece existir una relación

²² *Ibid.*

²³ Azevedo, Inchauste y Sanfelice, *Decomposing the recent inequality decline in Latin America* [n. 20].

²⁴ Maria Cristina Cacciamali y Fábio Tatei, “Gender and salaries of qualified workforce in Brazil and Mexico”, *Problemas del Desarrollo* (UNAM), vol. 44, núm. 172 (2013), pp. 53-79.

bien definida y unívoca entre crecimiento económico y reducción de la desigualdad, o en relación con la orientación del régimen político (véase tabla 6).

Por último, apuntamos dos cuestiones que derivan de la reducción de la pobreza y la indigencia en la región y de la forma en que se logró. Incluir a los pobres en la economía de mercado reforzó el mercado nacional, que se convirtió en el principal protagonista para el patrón de crecimiento privilegiado por la nueva izquierda. Sin embargo, la mayoría de las familias que han salido de la pobreza aún viven al margen de la ciudadanía y con un alto grado de vulnerabilidad, ya que la oferta de servicios públicos adecuados de salud, educación, transporte y vivienda, entre otros, no está garantizada. Es decir que el acceso a las oportunidades de desarrollo de sus capacidades aún es muy bajo para los pobres.

Nos parece, sin embargo, que la combinación de crecimiento económico, incremento de la capacitación laboral y políticas sociales es una meta para todos los países de la región, incluyendo a México y Colombia, cuyos gobiernos aparentan un carácter liberal con poco sesgo social. A pesar de los bajos resultados en comparación con los gobiernos de izquierda, Colombia experimentó una reducción en los índices de pobreza y extrema pobreza durante la primera década del siglo XXI. Al final de la década, Colombia se había convertido en el país con el mayor porcentaje de pobreza e indigencia en América Latina, seguido por Ecuador y México (véase tabla 5). Durante el gobierno de Uribe —entre 2002 y 2010—, el país redujo su índice de Gini en apenas -2.7%. Mientras que, entre 2002 y 2008, México fue el país con la menor reducción de la tasa de pobreza e indigencia, -11.7% y -11.1%, respectivamente; sin embargo, fue el país con mayor aumento de pobreza e indigencia durante la crisis financiera de 2008, a pesar de que incrementó el gasto público con programas permanentes de transferencia de ingresos. Estos resultados indican, por lo menos inicialmente, que la nueva izquierda fue capaz de producir los cambios internos necesarios para generar dinámicas económicas favorables a amplios estratos inferiores de la población que históricamente vivían al margen del Estado y de los beneficios del crecimiento económico.

5. *Contra la corriente de la nueva izquierda y con resultados sociales positivos*

PARA complementar el análisis anterior, se presentan dos notables excepciones del cambio a la izquierda: la administración de Colombia, en América del Sur, y de México, en la parte norte de la región latinoamericana. En el primer caso, la asociación de líderes de izquierda con el grupo guerrillero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) dificulta una mayor adhesión de la población, pues la mayor parte apoya la lucha contra la guerrilla. El presidente Álvaro Uribe recibió fuerte apoyo electoral de la población y mantuvo un tratado con Estados Unidos para este propósito. Su gobierno acompañó la política social implementada en la región con la introducción de innovaciones que redujeron la pobreza y la desigualdad, y aumentaron el apoyo popular.²⁵ El gasto público social en Colombia continuó la tendencia de ligero crecimiento en la última década. Sin embargo, encuestas en hogares revelan que sólo el gasto en seguridad social creció más del doble en el periodo, mientras que el gasto en educación, salud y vivienda disminuyó a -14.5%, -20.8% y -17.9% respectivamente (véase tabla 2). Los gastos sociales que en los noventa llegaban a 6.6% del PIB, en 2010 alcanzarán 14.0%, lo que demuestra que durante la primera década del siglo XXI los ingresos tributarios en Colombia aumentaron en ritmo ligeramente menor que el gasto público. De acuerdo con la tabla 2, la relación entre los ingresos tributarios y el PIB durante el periodo fue de 14% a 17.2% con aumento de 22.5%, mientras que en el mismo periodo el gasto público creció 26.3% (véase tabla 2).

Veinte años después de la reforma de 1980, en el año 2000 los mexicanos pusieron fin al dominio de setenta y un años del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al votar para el gobierno central por el Partido Acción Nacional (PAN), de inclinación liberal, dejando atrás a la izquierda encabezada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Sin embargo, miembros de partidos de la coalición de izquierda ocuparon en el periodo gobiernos de estados y de importantes municipios. El gobierno del PAN dio continuidad a la política del PRI de reforzar las relaciones económicas y sociales

²⁵ Roberto Mauricio Sanchez Torres, “Política pública laboral del gobierno de Álvaro Uribe: 2002-2010”, *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo* (Buenos Aires, Associação Latinoamericana de Estudos do Trabalho), núm. 26 (2011), pp. 183-217.

con Estados Unidos y mantuvo el *status quo* de la política social. La política laboral y otros programas que objetivasen la reducción de la desigualdad fueron, en gran medida, ignorados en el periodo.

La lucha contra la pobreza fue la meta del principal programa social implementado desde 1997 y realizado a través de transferencias monetarias inicialmente sólo enfocadas a zonas rurales, con el objeto de mejorar la producción. En los estados o municipios donde la izquierda ejerció el poder político (la Ciudad de México, por ejemplo), se introdujeron nuevos programas sociales y se ampliaron otros. Los resultados fueron considerados positivos y algunos se aplicaron más tarde a nivel federal, aunque no exista un monitoreo o evaluación sistemáticos de los resultados. De cualquier forma, el buen desempeño en los países de América del Sur alentó al gobierno central mexicano y a los gobiernos estatales a renovar los programas sociales y a incluir modalidades y tecnologías implementadas en aquéllos.²⁶

El comportamiento del gasto público social como porcentaje del PIB siguió en México el contexto económico prevaleciente en el periodo. A pesar de estar en crecimiento desde la década de 1990, a partir del año 2000 el gasto social total se redujo. A lo largo del periodo su crecimiento fue impulsado por mayor gasto en el rubro de seguridad social: de 0.1% del PIB en 1990, en 2010 alcanzó 3.1%. En el mismo periodo, los gastos en vivienda y educación también mostraron un importante crecimiento: vivienda 81.1% y educación 46.2%, y alcanzaron 1.3% y 3.8% del PIB, respectivamente. Al contrario del gasto social, el gasto en salud retrocedió en las dos décadas: 2.9% del PIB en 1990 y 2.7% en 2010. De todos modos, del grupo examinado, México y Ecuador son los países con el menor porcentaje de gasto público social en relación con el PIB de la región. Su política económica, de acuerdo con el modelo secundario exportador de bajos salarios, mantuvo constante la proporción de los ingresos fiscales en el PIB, lo que obviamente redujo la capacidad de intervención del Estado en las áreas económicas y sociales (véase tabla 3).

²⁶ Georgina Rojas García y Carlos Salas Páez, “La precarización del empleo en México, 1995-2004”, *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo* (Buenos Aires, Associação Latinoamericana de Estudos do Trabalho), núm. 19 (2007), pp. 39-78; Genaro Aguilar Gutiérrez, “Desigualdad y pobreza en México 1984-2010: ¿deterioro de la situación social en México?”, *Cadernos Prolam/USP* (Universidade de São Paulo), vol. 2, núm. 19 (2011), pp. 31-53.

Consideraciones finales

EN América del Sur, la nueva izquierda en el poder canalizó los resultados positivos del periodo de prosperidad económica e implementó políticas masivas contra la pobreza; utilizó diversas formas de transferencias de ingresos, programas en general menos costosos y relativamente mejor enfocados que los servicios tradicionales ofrecidos por el Estado, más flexibles y de mayor cobertura.²⁷ Estos novedosos instrumentos permitieron disminuir la tasa de pobreza y en ciertos casos también otros indicadores sociales.²⁸ Paralelamente, los gobiernos de la nueva izquierda mantuvieron políticas distributivas de gobiernos anteriores, en particular el acceso a la educación y a la seguridad social.

La política económica implementada por los gobiernos de la región sur, orientada hacia la expansión del mercado interno, tuvo como resultado un dinamismo creciente del mercado laboral, e implicó mayor creación de empleo, sobre todo formal. En este contexto, el gobierno de Brasil se destacó por la amplitud de sus políticas e impulsó también programas para reducir las asimetrías del mercado crediticio, creó cursos técnicos superiores acompañados de acciones favorables para los sectores pobres y amplió la cobertura de beneficios y jubilaciones para los adultos mayores, sobre todo en el campo.²⁹

La heterogeneidad del comportamiento de la izquierda latinoamericana en el poder no sólo fue evidente, sino que estuvo más allá de una categorización habitual. Argentina —país tradicionalmente considerado por la literatura como un modelo de la izquierda correcta— mostró un comportamiento más agresivo en el gasto social, pese a que ya destinaba a ese rubro el mayor porcentaje del PIB en la región —con excepción de Cuba, que ha quedado fuera del presente análisis y en contraposición con Paraguay y Ecuador.

²⁷ Simone Cecchini y Aldo Madariaga, *La trayectoria de los programas de transferencias con corresponsabilidad (prc) en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2011.

²⁸ Andrés Marinakis, “Explaining Latin America’s robust recovery from the crisis”, en *The global crisis: causes, responses and challenges. Essays from an ILO perspective*, Ginebra, ILO, 2011; Steven Tobin, coord., *Brasil: uma estratégia inovadora alavancada pela renda*, Ginebra, ILO, 2011; Jürgen Weller y Cornelia Kaldewei, *Empleo, crecimiento sostenible e igualdad*, Santiago de Chile, CEPAL, 2013, inédito.

²⁹ Janine Berg, “Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s”, en Deirdre McCann y Sangheon Lee, *Regulating for decent work: new directions in labour market regulation*, Ginebra, Palgrave-MacMillan/ILO, 2011, pp. 123-150.

Con un gobierno conservador, Colombia demostró una expansión de los gastos públicos sociales más pronunciada que en algunos países gobernados por la nueva izquierda, como Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela. Sin embargo, el gasto social de los gobiernos de izquierda mostró mayor calidad y se destinó más a la educación y la salud (véase tabla 2).³⁰ Y la ampliación generalizada en la región de distintas modalidades de transferencia de ingreso que se enfocan en los más pobres repercutió en el rubro de pobreza e indigencia en todos los países, y en los más pobres incidió en la caída del índice de concentración del ingreso.³¹

La combinación de crecimiento económico y políticas sociales fue utilizada en todos los países de la región con gobiernos de derecha o de izquierda, pero los datos sugieren que la nueva izquierda en el poder supo aprovechar el periodo de auge económico que inició en el año 2000 y que produjo un racional y bien enfocado mecanismo virtuoso de crecimiento y de ampliación del mercado interno con desconcentración de ingresos. El reto que se presenta es la sustentabilidad del modelo.

³⁰ Incluso el peso del gasto social en materia de pensiones (seguridad social) durante la primera década del siglo XXI, en gobiernos de izquierda, como Brasil.

³¹ Azevedo, Inchauste y Sanfelice, *Decomposing the recent inequality decline in Latin America* [n. 20].

Anexos

Tabla 1

Indicadores de ocupación y producto industrial en la década de 1990 Tasas de crecimiento por año (%)		
Región	Norte*	Sur**
Producto industrial	4.77	0.43
Ocupación total	3.60	1.90
Ocupación industrial	4.30	-0.10
Ocupación asalariada	4.20	1.80
Asalariados públicos***	-4.95	-2.30

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL y la OIT.

* República Dominicana, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Guatemala y México.

** Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

*** Para el norte, datos sólo para Costa Rica, Honduras y México.

Cuadro 1

Partidos de izquierda en el poder			
Año	País	Presidente electo	Coalición
1999	Venezuela	Hugo Chávez*	Gran Polo Patriótico
2000	Chile	Ricardo Lagos	Concertación de Partidos por la Democracia
2003	Argentina	Néstor Kirchner	Frente para la Victoria
	Brasil	Luiz Inácio Lula da Silva**	Coalición formada por PT, PSB, PCB, PCDOB y PL
2005	Bolivia	Evo Morales***	Movimiento al Socialismo (MAS)
	Uruguay	Tabaré Vázquez	Frente Amplio
2006	Chile	Michelle Bachelet	Concertación de Partidos por la Democracia
	Nicaragua	Daniel Ortega	Frente Sandinista de Liberación Nacional
2007	Argentina	Cristina Fernández	Frente para la Victoria/Partido Justicialista
	Ecuador	Rafael Correa	Alianza PAIS-Movimiento Alianza Patria Altiva i Soberana
2008	Paraguay	Fernando Lugo	Alianza Patriótica para el Cambio (APC)
2009	Uruguay	José Mujica	Frente Amplio (FA)
2012	Brasil	Dilma Rousseff	Coalición formada por: PT, PMDB, PRB, PCDOB, PSB, PP, PR, PTB, PV, PDT, PSC y PAN****

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

* Se reeligió en 2000, 2006 y 2012.

** Se reeligió en 2007 por coalición de doce partidos.

*** Ratificado en el año 2008.

**** Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Comunista do Brasil (PCDOB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Progressista (PP), Partido da República (PR), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Verde (PV), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Social Cristão (PSC) y Partido dos Aposentados da Nação (PAN).

Tabla 2

Comportamiento del gasto público social en el periodo de la nueva izquierda						
País	Comportamiento del gasto social					
	Total	Educación	Salud	Seguridad	Vivienda y otros	
Argentina	+++	+++	+++	++	+++	+++
Bolivia	+	+	-	++	--	--
Brasil	+	+	++	+	+	+
Chile	+	++	++	-	+++	+++
Colombia	++	-	-	+++	-	-
Ecuador	+++	++	+++	+++	---	---
México	++	+	++	++	+++	+++
Paraguay	+++	++	+++	+++	--	--
Uruguay	++	+++	+++	+	++	++
Venezuela	++	+	++	+++	++	++

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

Leyenda: + + + indica alta progresión; + + indica progresión mediana; + indica baja progresión. Lo contrario es para-
-- y ---.

Nota: el comportamiento del gasto público social fue anualizado por periodos de gobierno. En Argentina de 2003 a 2006; Bolivia de 2005 a 2010; Brasil de 2003 a 2010; Chile de 1991 a 2010; Colombia de 2000 a 2010; Ecuador de 2008 a 2010; México de 2000 a 2010; Paraguay de 2008 a 2010; Uruguay de 2005 a 2010; y Venezuela de 1999 a 2006.

Tabla 3

		Gasto público social como porcentaje del gasto público total													
País/Periodo	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010					
	Argentina	63.0	65.0	65.6	65.2	63.6	64.8	65.5	63.1	63.1	64.3				
Bolivia	n/d	n/d	39.6	43.4	44.3	49.5	52.2	50.4	41.2	40.8					
Brasil	47.3	57.5	55.6	50.5	59.7	64.8	73.0	73.4	73.5	72.7					
Chile	61.8	63.9	65.2	65.7	67.7	68.0	68.0	66.7	66.3	67.0					
Colombia	29.0	35.6	56.5	n/d	n/d	n/d	n/d	72.7	70.9	69.1					
Ecuador	26.6	26.1	22.1	17.9	13.7	18.6	18.9	21.2	31.0	26.1					
México	46.6	52.2	53.1	55.2	61.9	59.6	57.4	59.0	55.6	55.1					
Paraguay	44.5	43.3	45.0	46.4	44.2	38.1	37.2	43.4	50.5	50.5					
Uruguay	65.3	69.6	71.3	68.7	67.1	67.4	59.0	63.1	73.4	83.8					
Venezuela	38.0	36.8	34.6	36.6	37.9	38.3	40.2	42.3	n/d	n/d					

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2012*.

Tabla 4

Total de impuestos (incluyendo social) del gobierno (central, regional y local) como proporción del PIB de los países de América Latina (%)												
País/Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Argentina	21.5	20.9	19.9	23.4	26.4	26.9	27.4	29.,1	30.8	31.5	33.5	
Bolivia	17.9	17.0	17.3	17.2	19.2	20.6	20.0	20.6	21.8	22.6	20.3	
Brasil	30.1	31.0	31.7	31.2	32.1	33.1	33.1	33.9	34.0	32.8	33.0	
Chile	18.2	18.7	18.6	17.9	17.5	18.7	18.6	20.4	20.2	16.5	18.6	
Colombia	14.0	15.6	15.6	16.1	16.9	17.4	18.4	18.5	18.1	17.8	17.2	
Ecuador	11.5	12.3	13.0	12.0	12.8	12.9	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	
México	11.9	12.7	13.1	12.6	11.4	11.2	10.9	11.1	10.4	11.8	12.0	

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2010*.

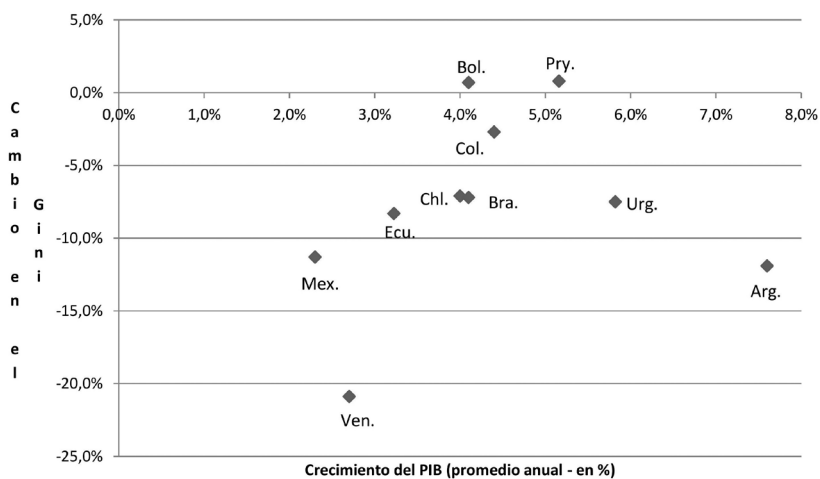
Tabla 5

País	Personas en situación de pobreza e indigencia (en %)								
	En torno de 2002		En torno de 2008		En torno de 2009				
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina	2002	45.4	20.9	2006	21.0	7.2	2009	11.3	3.8
Bolivia	2002	62.4	37.1	2007	54.0	31.2		n/d	
Brasil	2001	37.5	13.2	2008	25.8	7.3	2009	24.9	7.0
Chile	2000	20.2	5.6	2006	13.7	3.2	2009	11.5	3.6
Colombia	2002	54.2	19.9	2008	46.1	17.9	2009	45.7	16.5
Ecuador	2002	49.0	19.4	2008	39.0	14.2	2009	40.2	15.5
México	2002	39.4	12.6	2006	31.7	8.7	2008	34.8	11.2
Uruguay	2002	15.4	2.5	2008	14.0	3.5	2009	10.7	2.0
Venezuela	2002	48.6	22.2	2008	27.6	9.9		n/d	

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2010*.

Gráfica 1

Relación entre el crecimiento económico y los cambios en la desigualdad de ingresos durante los gobiernos de la nueva izquierda



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL. Ven. 1999-2010; Chl. 2000-2010; Mex. 2000-2010; Col. 2002-2010; Arg. 2003-2010; Bra. 2003-2010; Bol. 2005-2010; Urg. 2005-2010; Ecu. 2007-2010; Pry. 2008-2010.

Tabla 6

País	América Latina: gasto social como porcentaje del PIB														
	Periodo														
	1990-1991	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010				
Argentina	19.3	19.7	20.7	20.7	20	21.6	20.9	19	20.4	...	...	...	...	...	...
Bolivia	...	...	...	13.2	15.1	16.3	18.3	18.5	17.3	17.9	18.4	...	...	...	...
Brasil*	18.1	15.1	18.2	20	20.5	21.3	21.5	22.4	23.1	24.6	26.4	...	...	...	...
Chile	12.7	12.6	12.8	12.5	13.2	15	15.1	13.5	11.9	12.6	15.2	...	...	...	...
Colombia**	6.6	6.3	8.1	13	12.8	10.8	10.9	10.4	12.3	12.6	14	...	...	...	...
Ecuador***	7.4	4	3.9	4.5	3.7	3.1	4.4	4.2	4.7	8.1	9.4	...	...	...	...
México	6.5	6.7	8.1	7.6	8	8.6	9.1	9.2	9.5	9.8	11.3	...	...	...	...
Paraguay	3.2	5	7.1	8.5	8.6	9.7	8.3	7.4	8.7	8.8	10.4	...	...	...	...
Perú****	3.9	4.1	6	6.7	7.3	8.6	9.5	9.5	9.2	8.7	9.5	...	...	...	...
Uruguay	16.8	17.6	19.8	21	20.5	20.5	22.6	20.1	20.3	22.9	24.1	...	...	...	...
Venezuela	8.8	9.9	8.1	7.6	9	10.2	11.7	11.9	12.5	...	...	...	...	...	...

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2012*.

* Los datos del año 2010 son una estimación de los gastos de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y local) a partir de la información sobre el gasto oficial federal.

** Cambio metodológico en el año 2000, ya que los datos no son comparables con los anteriores.

*** Datos de cargos no incluyen el gasto en seguridad social. Los datos hasta 2007 se refieren al gobierno central, y a partir de 2008 corresponden a los presupuestos del Estado.

**** En 1990-1998 las cifras corresponden a datos del presupuesto del gobierno central. Desde 1999 al gobierno general.

RESUMEN

Se analiza la política social llevada a cabo por los gobiernos de la “nueva izquierda” en los países de América del Sur para determinar si fue distinta respecto de la mantenida por los gobiernos anteriores de centro-derecha. Se examina la evolución de los gastos en programas de transferencia de ingresos, educación, salud y vivienda, así como los cambios cualitativos que se produjeron. En forma paralela al crecimiento económico e independientemente del crecimiento del gasto social en todos los países de la región, los resultados indican que los gobiernos de la nueva izquierda implementaron una expansión del gasto social unido a un entorno económico de mayor equidad y dinamismo.

Palabras clave: nueva izquierda en América Latina; políticas sociales en América Latina 1990-2000; gasto público social en América Latina 1990-2000; pobreza y desigualdad del ingreso en América Latina.

ABSTRACT

In this article, the authors analyze the social policy of “new left” governments in South America to determine whether it differed from the policy maintained by the previous center-right governments. The authors examine the evolution of public spending on income transfer programs, education, health, and housing, as well as the qualitative changes they caused. Parallel to economic growth, and independent from public spending in all the countries of the region, the results indicate that new left governments implemented the expansion of public spending within a more equitable and dynamic economic environment.

Key words: new left in Latin America; social policy in Latin America 1990-2000; social spending in Latin America 1990-2000; poverty and income inequality in Latin America.