

ARTÍCULO ORIGINAL

COALICIONES PRO BIENESTAR EN EL MERCOSUR (2000 – 2015): APROXIMACIONES ANALÍTICAS EN ARGENTINA Y URUGUAY

COALIZÕES PRÓ BEM-ESTAR NO MERCOSUL (2000-2015): ABORDAGENS ANALÍTICAS NA ARGENTINA E NO URUGUAI

Christian Adel Mirza*

Resumen: A principios del presente siglo, varios de los países del bloque regional se vieron sumidos en agudas crisis económica, social o institucional. El impacto de la aplicación del modelo neoliberal en los noventa, dejaría sus marcas profundas expresadas en el incremento de las tasas de pobreza e indigencia, incremento del desempleo abierto y consecuentemente, generando una fuerte inestabilidad institucional. El relevo de las élites gobernantes en el ejercicio del poder político, particularmente en referencia al control del aparato estatal, resultó en cambios significativos. Por otra parte, la protesta y movilización social –protagonizada por los movimientos sociales históricos y nuevos actores sociales– irrumpía en la arena pública, alertando al sistema de partidos y ocupando un lugar relevante a la hora de plantear sus respectivas demandas e iniciativas. El texto que a continuación se presenta, constituye un adelanto de la investigación aún en curso, que toma por objeto de estudio la correlación entre las matrices de bienestar y la formación de nuevas alianzas o coaliciones distributivas en el MERCOSUR y más particularmente en dos de sus Estados Fundadores (Argentina y Uruguay).

Palabras clave: coaliciones, bienestar, MERCOSUR.

Resumo: No início deste século, vários dos países do bloco regional estavam sumidos em aguda crise econômica, social ou institucional. O impacto da aplicação do modelo neoliberal nos anos noventa, deixaria as suas profundas marcas no aumento das taxas de pobreza e indigência, o aumento do desemprego aberto e, consequentemente, gerando uma forte instabilidade institucional. A substituição das elites dominantes no exercício do poder político, particularmente em relação ao controle do aparato estatal, resultou em mudanças significativas. Por outro lado, o protesto e mobilização social — protagonizados por movimentos sociais históricos e novos atores sociais— invadiram a arena pública, chamando a atenção do sistema partidário no momento de submeter as suas respectivas demandas e iniciativas. O texto a seguir é um avanço da investigação ainda em andamento, que tem como objeto de estudo a correlação entre matrizes de bem-estar social e a formação de novas alianças ou coalizões distributivas no MERCOSUL, e mais particularmente em dois dos seus Estados fundadores (Argentina e Uruguai).

* Universidad de la República, Uruguay.
Email: cmirzap@gmail.com
Recibido: 18/07/2018. Aceptado: 03/11/2018.

Palavras-chave: coalizões, bem-estar, MERCOSUL.

I. Introducción

En los primeros años del siglo XXI, la llegada al poder político en América Latina — de fuerzas o partidos progresistas, de centroizquierda o de izquierda generó un marco de oportunidades y un ambiente propicio para la constitución de alianzas o coaliciones —ya sean explícitas o tácitas— en torno a un conjunto de reivindicaciones y asuntos que definen la agenda pública. Dichas coaliciones sociopolíticas incluyeron, según las peculiaridades de cada país, centrales y movimientos sindicales, gremios de artesanos, organizaciones campesinas, movimientos ecologistas, organizaciones indigenistas, estudiantiles o cooperativistas, entre una gama mucho más diversa y plural que representa precisamente la policromía social. Muchas de estas han conformado un bloque más o menos heterogéneo con los partidos y fuerzas progresistas para sostener las transformaciones registradas en el campo de las políticas públicas. Asimismo, pueden observarse rasgos comunes o relativamente similares —allende las particularidades— en cada país en torno a regímenes de bienestar, sistemas de protección social y políticas sociales que van desde el discurso progresista que coloca el acento en la noción del ciudadano como sujeto titular o portador de derechos, hasta la expansión de dispositivos estatales en el polo no contributivo, que han tenido efectos mitigatorios, reductores y redistributivos, cuya

evidencia es abundante. Efectivamente, la convergencia hacia un cierto tipo o modelo de abordaje de la cuestión social ha sido plausible; no obstante, es importante constatar las diferencias en función de las trayectorias institucionales singulares y los formatos asumidos. En este sentido, las transformaciones registradas en el campo de las políticas sociales en la región han sido tan significativas que podría afirmarse que fue emergiendo una *nueva matriz de bienestar*. Los múltiples estudios referidos a los regímenes de bienestar en la región (Filgueira, 2005, 2015; Filgueira & Alegre 2008; Martínez, 2008; Barrientos, 2012) aportan algunas conclusiones relevantes en esta dirección.

Bajo diferentes modalidades y grados, la participación en la definición de las estrategias y prioridades en materia de políticas sociales por parte de los actores o movimientos sociales (tanto los de dilatada trayectoria histórica como los de reciente conformación) contribuyó a la reconfiguración de la arquitectura de protección social en la dirección de mayor inclusión social y mejor redistribución de la riqueza. En los siguientes capítulos se presentan algunas conclusiones preliminares de la investigación en curso que considera a Argentina y Uruguay en contraste con Colombia. No obstante, en este caso, solo examinamos los dos países que integran el bloque MERCOSUR.

2. Encuadre referencial teórico y metodología

El análisis del vínculo entre matrices de bienestar y coaliciones sociopolíticas en América Latina se apoya en una metodología comparativa de pocos casos (N pequeña) de tipo cualitativo, realizando el estudio –en los tres países seleccionados– de algunas variables fundamentales desde la perspectiva diacrónica, considerando el período en que se inicia respectivamente la gestión de gobierno progresista (Argentina desde el 2003 y Uruguay desde el 2005), ambos hasta el año 2015. De ese modo se dio cuenta de la evolución de los indicadores sociales más significativos en el avance hacia mejores niveles de bienestar de la población. A tales fines se utilizaron fuentes documentales para registrar índices cuantitativos e indicadores cualitativos (institutos de estadística, base de datos de organismos multilaterales), bibliografía acumulada con base en investigaciones precedentes y análisis de discursos y declaraciones públicas.

El modelo analítico tiene como referencia el DSMD (diseño de sistemas más diferentes).

Para este diseño–basado en el método del acuerdo de Mill-, en sus términos lógicos, lo más importante es que los países [sean] muy diferentes en [...] muchos aspectos, como en sus respectivos niveles de desarrollo económico, cultura, religión e historia’ (Marsch & Stocker, 1997) excepto en al menos dos características, las cuales serían el fenómeno investigado y la causa. (Ramos Morales, 2012, p. 187)

Siguiendo esta lógica, se postula como hipótesis que la matriz de bienestar con perfil desmercantilizador y universalista se explicaría en buena medida –aunque no exclusivamente– por la presencia de coaliciones distributivas (robustas y estables) entre un gobierno de izquierda o progresista y los principales movimientos sociales, partiendo de trayectorias institucionales, políticas, económicas, sociales y culturales bien distintas.

Resulta pertinente enunciar algunas categorías conceptuales que constituyen el corpus teórico de la investigación. En ese sentido se entiende por *matriz de bienestar* a una determinada combinación del conjunto de dispositivos públicos (cuerpos burocráticos y profesionales; normas de accesibilidad, servicios y bienes públicos; regulación de las prestaciones económicas; etc.) con otras fuentes de provisión de bienestar (familia, mercado y comunidad), tal que garantiza el ejercicio de los derechos de ciudadanía en la región. De acuerdo al concepto manejado por Midaglia (2005), se hace referencia a los modelos de protección social y su asociación inevitable con las políticas sectoriales.

...sistemas de protección y bienestar instituidos en términos de Esping-Andersen, es decir, esquemas institucionalizados de políticas sociales, de orientación universalista, donde el Estado es un agente significativo, ya sea en las funciones de diseño, implementación y/o regulación. Este sistema tradicionalmente ha operado de manera prioritaria en el mercado de trabajo, en el sector educativo y de salud. (Midaglia, 2005, p. 85)

Offe (1981) por su parte, entiende al Estado de Bienestar (europeo) como “...principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas para el período subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial...” (p. 135), subrayando, asimismo, el reconocimiento del “papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de los planes públicos” (p. 135). Desde la perspectiva latinoamericana, muchos autores refieren al “Estado Social Latinoamericano” (Filgueira, 2015; Draibe & Riesco, 2006) para dar cuenta de las respuestas estatales ante la cuestión social y los problemas concomitantes.

Se parte del supuesto de que las formaciones políticas de izquierda son más proclives a desarrollar estrategias tendientes a la igualdad y equidad social, y aun cuando numerosos científicos políticos, sociólogos y analistas relativizan los conceptos de *izquierda* y *derecha*, su formulación y su aplicación práctica – entre otros, Sartori (1998), Bobbio (1995) y Giddens (2011) – se entenderá que son términos que facilitan la comprensión de los procesos sociopolíticos en la región latinoamericana.

3. Los datos del bienestar

Los dos países considerados en el estudio han tenido trayectorias similares (*path dependency*) en cuanto a sistemas de protección social, no así en el campo de los sistemas de partidos y el tipo de vínculos con los movimientos sociales. Ciertamente, al considerar los regímenes de bienestar en cada caso, observamos que la distancia respecto a la mayoría

de las naciones latinoamericanas es importante, habida cuenta del desarrollo temprano de dispositivos de protección social de amplio espectro y cobertura previsional expandida (Mesa Lago, 2000). En este artículo se identifican los avances sociales observados entre 2000 y 2015, teniendo especialmente en cuenta, los cambios realizados a partir del recambio de gobierno, en 2003 para el caso argentino y 2005 para el uruguayo. Resulta indudable una mejora de algunos indicadores en el período considerado, por cuenta de tres factores fundamentales; en primer lugar, debido a un crecimiento del PBI sostenido en base –aunque no exclusivamente– al boom de los commodities (clave económica); en segundo lugar, en razón de la reorientación sustantiva de las políticas públicas, sobre todo aquellas concernientes a la atención de la cuestión social (clave ideológica) y en tercer lugar, por efecto de la protesta y movilización social (clave acción colectiva). Analizaremos los casos, en tres tópicos específicos: a) las propuestas formuladas por los gobiernos progresistas; b) los avances obtenidos y c) las alianzas o coaliciones.

3.1. Argentina

Tras una década marcada por la hegemonía neoliberal y bajo el mandato de Carlos Menem, la aplicación del recetario inspirado en el Consenso de Washington dejó una secuela de pobreza, desempleo y exclusión de grandes sectores de la población. Las secuelas derivadas de la aplicación del recetario neoliberal dejaron al final de la década del siglo XX unos índices de pobreza muy altos, que según

varias fuentes estadísticas¹ y para el año 2003 oscilaban entre un 55% (INDEC),² 49,7 % (CIFRA, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina) y un 45 % (CESO, Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini

Ortiz), Mientras la tasa de desocupación registraba el 15.1% en aquel mismo año, la cual siguió trepando hasta alcanzar un pico de casi el 20 % de desempleo abierto en el año 2002, tal como lo ilustra la Tabla 1.

La crisis hizo eclosión a principios del presente siglo, durante el breve mandato de De la Rúa. Millones de ciudadanos manifestaron en las calles y obligaron al presidente a dimitir. Los movimientos sociales, particularmente las centrales obreras y el naciente movimiento de desocupados (MTD) irrumpieron con más fuerza en la escena pública, dando

1 Las fuentes estadísticas consideradas sirven de referencia en términos de comparar las tendencias en el período 2003-2015, habida cuenta de las inconsistencias y los problemas suscitados en el INDEC en dicho período analizado.

2 Fuente: Centro de Estudios Económicos y Sociales – Scalabrini Ortiz, 2018 en base a datos del INDEC.

Tabla 1
Tasa de desempleo 2000-2015

Años	Argentina		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
2000	15,1	14,1	16,4
2001	17,4	17,5	17,2
2002	19,7	20,2	18,9
2003	17,3	15,5	19,5
2004	13,6	11,9	15,8
2005	11,6	10	13,6
2006	10,2	8,4	12,5
2007	8,5	6,7	10,8
2008	7,9	6,6	9,7
2009	8,7	7,8	9,9
2010	7,7	6,7	9,2
2011	7,2	6,3	8,5
2012	7,2	6,1	8,8
2013	7,1	6,1	8,5
2014	7,3	6,5	8,4
2015	6,5	5,7	7,6

Fuente: CEPALSTAT, 2017.

lugar a un breve período de transición que culminó con la victoria electoral de una corriente renovadora del peronismo. Así, Néstor Kirchner (representante del ala progresista del Partido Justicialista) iniciaría una nueva etapa a partir del 2003 (tras una transición corta que tuvo una alternancia en el ejercicio de la presidencia, inédita en la historia política argentina) con bases sociales fuertemente ancladas en los movimientos sociales que protagonizaron las movilizaciones del 2001. Las demandas y reivindicaciones sociales fueron atendidas por el nuevo gobierno que contó entonces con el respaldo de organizaciones sociales de larga trayectoria como la Confederación General del Trabajo (CGT), otras de reciente formación (Central de Trabajadores Argentinos, CTA, Movimiento de Trabajadores Desocupados, Asambleas Barriales, entre otros) y organizaciones de defensa de los derechos humanos. Planes masivos como el Jefes y Jefas de Hogar (iniciado durante el breve mandato presidencial de Duhalde) a modo de ejemplo, y la Asignación Universal por Hijo (años más tarde) entre otros programas, fueron instrumentados a fin de reducir los altos niveles de pobreza, continuando durante más de una década la reconstrucción del sistema de protección social, desmantelado en la década de los noventas. Más allá de las peculiaridades de las alianzas tejidas entre el kirchnerismo y los actores sociales más fuertes, lo cierto es que se registraron avances importantes en el campo de la protección social.

a) Las propuestas del kirchnerismo

Repasando las propuestas programáticas del *kirchnerismo* se observa

una significativa coincidencia entre las decisiones de política pública -en varios planos- con su plataforma programática propuesta en la campaña electoral. Ciertamente con el objetivo de recuperar en cierto modo las pérdidas producidas por la década menemista, así como afrontando una de las peores crisis múltiples de Argentina, Kirchner apostó fuertemente a revitalizar la economía local, introducir fuertes mecanismos regulatorios y robustecer la intervención estatal, al punto de nacionalizar algunas empresas en sectores clave de la producción. La década de los noventas se había caracterizado, como en buena parte de la región, por las reformas pro mercado, siendo un caso ejemplar la reforma de la seguridad social (1993-94), que sustituyó los esquemas anteriores por la privatización parcial, es decir, la implantación del régimen mixto, de reparto y de capitalización individual (Danani, 2016). Por otro lado, la estrategia del kirchnerismo se sostuvo en la intencionalidad explícita de reconstrucción de un modelo económico de inspiración keynesiano, al decir de Vilas (2016). En este sentido, la práctica en materia del manejo de las variables macroeconómicas reflejó de alguna manera la revitalización de un capitalismo nacional más dirigido que regulado según el mismo autor, aun cuando las reformas sociales aplicadas pusieron de relieve la segunda modalidad, evidenciada en las arenas de políticas laborales y previsionales.

b) Los resultados del gobierno K (2003-2015)

En primer lugar, deben destacarse los cambios realizados en la arena de la

seguridad social: ampliación de la cobertura, nacionalización de los fondos previsionales y eliminación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, AFJP (2008), es decir la eliminación del sistema mixto y su reemplazo por el sistema histórico fundado en los principios de universalidad, solidaridad inter generacional y sostenibilidad financiera, con asistencia estatal. Al respecto, la cobertura previsional alcanzó hacia el fin de la *era kirchnerista*, cerca del 92,9 % de la población de adultos mayores, fuere a través del sistema contributivo, como el no contributivo (Danani, 2016). Tanto en función de la expansión horizontal, esto es, la cobertura de la población, como en lo relativo a la mejora sustancial de los montos asignados por concepto de jubilaciones y pensiones, se logró un impacto significativo en la calidad de vida de un segmento importante de la ciudadanía.

El contexto económico favorable de la década ha permitido financiar, de la manera que se dijo, el sostenido crecimiento del gasto público destinado al régimen previsional. Este alcanzó un 7,7% del PIB en 2013, frente a un 4,35% en 2003. Debe decirse que el gasto medio de la primera etapa del kirchnerismo entre 2003 y 2007 (4,3%) fue inferior al promedio entre 1995-2001 (5,31%), entre otras cosas, por la caída en términos reales de las prestaciones. (Messina, 2014, p. 49)

En segundo lugar, las estrategias que atendieron las situaciones de emergencia social en función del incremento de la pobreza e indigencia, se sustentaron en buena medida en la instrumentación de

las clásicas modalidades de transferencias monetarias condicionadas. Si bien, el Plan Jefes y Jefas de Hogar fue una iniciativa durante el breve mandato de Duhalde, sirvió de base para la implementación de sucesivos programas y planes: Ingreso por el Desarrollo Humano en 2003, Plan Familias para la Inclusión Social en 2004, Seguro de Capacitación y Empleo en 2006, culminando con la creación de la Asignación Universal por Hijo en 2010. De este modo, los impactos en la mejora de los sectores socialmente más vulnerables se evidenciaron en un sensible descenso de la indigencia y la pobreza, que pasaron –en el período 2003-2015– del 22,5 % al 4,7 % y del 60,8 % al 27,3 % respectivamente (CESO, 2016).³ Por otra parte, el salario real se vio notoriamente mejorado, al igual que la tasa de desempleo, que descendió de casi un 20 % en el año 2002 a menos del 7% en el año 2015. Tomando como base el año 2000, el siguiente cuadro ilustra la evolución del salario mínimo nacional, a partir de las decisiones gubernamentales que fijaron el mismo por encima de la inflación a efectos de obtener una recuperación salarial para los trabajadores formalizados (Tabla 2).

3 Se deja constancia de la relatividad de los datos consignados por esta fuente, no obstante, como se dijo, se apelaron a cuatro fuentes diferentes acerca de las tendencias de la tasa de pobreza en el período considerado, todas las cuales expresan un descenso marcado, aun cuando se reconoce las diferencias de los porcentajes. Por ejemplo, la Universidad Católica (Observatorio de la Deuda Social) da cuenta de una tasa de pobreza que se ubicaba en 2007 en el 26,2 % para ubicarse luego en un 19,8 % en el año 2013.

Tabla 2

Evolución Salario Mínimo Real 2000-2015

País / Año	Argentina
2000	100,0
2001	101,1
2002	81,3
2003	84,0
2004	129,8
2005	171,1
2006	193,2
2007	219,6
2008	253,3
2009	292,1
2010	321,3
2011	364,4
2012	--
2013	--
2014	--
20015	--

Fuente: CEPALSTAT, 2017.

Con relación a la salud, se registró un aumento de la cobertura y un especial énfasis en la atención primaria y el suministro de medicamentos, esto último traducido en el Plan Remediar que incrementaba el acceso gratuito de una canasta de medicamentos básicos incorporados a los botiquines distribuidos en todo el territorio. De acuerdo a las prioridades definidas por el gobierno, el porcentaje del Gasto Social se fue elevando conforme las reformas aplicadas en algunos de los subsectores que lo componen, tal como puede apreciarse en la Figura 1.

c) Alianzas coyunturales y estructurales

Si bien al comienzo de la primera presidencia de N. Kirchner las organizaciones sociales más combativas, aquellas que protagonizaron en buena medida las protestas sociales durante los noventa y a inicios del presente siglo, entre otros, los denominados *piqueteros* (Movimiento de Trabajadores Desocupados, MTD), apoyaron la gestión del entonces primer mandatario; tiempo después, serían los sindicatos los actores privilegiados en su relación con el gobierno. De acuerdo a la estrategia central del *kirchnerismo*, sustentada en

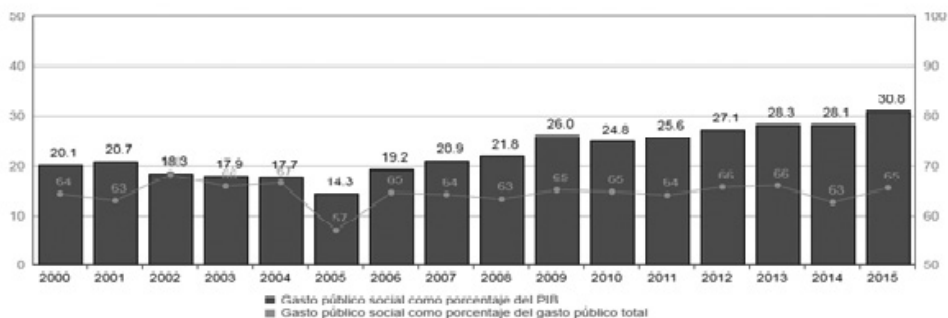


Figura 1. Gasto Público Social como porcentaje del PBI 2000-2015.

Fuente: CEPALSTAT, 2016.

la intención de retonificar la economía nacional sobre la base de la expansión del consumo interno, la generación de empleo y el estímulo a la inversión de capitales nacionales, la clase trabajadora y sus correspondientes organizaciones sindicales serían los principales actores sociales con los que el gobierno conformaría una alianza o coalición política. Coincidimos con Garay (2010) al señalar que “...After the first expansion in 2002, the Kirchneradministrations expanded social policies with the aim of integrating these movements into theircoalition, and contain demands”. No obstante, cabe consignar que las movilizaciones populares a inicios del presente siglo, y las iniciativas que culminaron en propuestas plebiscitadas con singular éxito (2001).⁴ habían

constituido los antecedentes de algunas reformas sociales que incluyeron las propuestas promovidas en aquellos años por las organizaciones sociales de relativa reciente formación (MTD, CTA, Frente de Tierra y vivienda, FTV, etc.), tal como lo ilustra Gambina (2008)

Fueron 3 millones de voluntades a favor de un seguro de empleo y formación, una asignación universal para menores de 18 años y otra para la vejez sin cobertura previsional. Voluntades obtenidas en una movilización nacional protagonizada por 60.000 militantes. (Gambina, 2008, p. 8)

Como se ha dicho, las medidas plebiscitadas en aquella ocasión fueron recogidas e incorporadas en la batería de medidas de combate a la indigencia y pobreza en los sucesivos gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner. Sin embargo, sería el movimiento obrero organizado en las centrales sindicales, los actores sociales de referencia e interlocución (sobre todo en

4 Consulta Popular por el Seguro de Empleo y Formación: campaña organizada entre comienzos de 1999 y diciembre del 2001 que culminó con el sufragio de más de tres millones de personas en un plebiscito popular organizado entre el 13 y 17 de diciembre de 2001 (Gambina, 2008).

consideración a la negociación colectiva que caracterizara aquel período), y consecuentemente integrantes de la coalición distributiva, en la que convergieron organizaciones barriales, de defensa de los derechos humanos (muy especialmente las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo), de pequeños y medianos empresarios, entre otras. Tal como sostiene Garay (2010), se destaca la relevancia de la movilización social en la expansión de los servicios y prestaciones sociales.

As seen in the analysis, in the cases in which mobilization took shape, notably Argentina and Brazil, it has been large and coordinated, has included alliances with labor unions, and has propelled the creation of broad, inclusive policies. (Garay, 2010, p. 215)

3.2. Uruguay

Tras la larga *hegemonía* de los partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional), durante el siglo XX, la izquierda coaligada en el Frente Amplio obtuvo la victoria electoral en 2004. Es entonces que a partir del 2005 pone en marcha en primera instancia un ambicioso Plan de Emergencia Social que logró abatir sobre todo los altos índices de extrema pobreza y en menor medida la pobreza, tras una crisis económico-financiera de profundo impacto social registrada en el año 2002. Sin embargo, las reformas sociales tuvieron lugar sobre todo a partir del año 2008, con la puesta en funcionamiento del nuevo sistema integrado de salud, la reconfiguración de las asignaciones familiares y –aunque parcial y acotada– la reforma en la educación en el marco del

denominado Plan de Equidad. También debe mencionarse la reimplantación de la negociación colectiva obligatoria a partir de la puesta en marcha de los consejos de salarios (práctica que fue abandonada en la década de los noventa), que junto con la reactivación económica lograron mejoras sustantivas en el campo laboral (incremento del salario real, nuevas leyes de protección a los trabajadores del sector doméstico y rural), sumadas a reformas parciales de la seguridad social. El nuevo gobierno contó con el apoyo explícito del PIT – CNT, central sindical única y unitaria, de los movimientos estudiantiles y cooperativos, así como de las organizaciones defensoras de los derechos humanos.

a) Las propuestas del Frente Amplio

La elaboración de las propuestas programáticas de la izquierda uruguaya se articuló en varios ejes, uno de los cuales fue el denominado Uruguay Social. A partir de la conformación de equipos y comisiones de trabajo, durante el período preelectoral la Unidad de Compromiso Social fue la responsable de elaborar las bases del programa en el área de las políticas sociales. En sus contenidos básicos se definieron varias medidas de corto plazo combinadas con las de largo plazo; en esta dirección debe consignarse que entre las primeras se diseñó el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), que fuera a la sazón la ley promulgada por el Poder Ejecutivo (Ley N° 17.689, de emergencia social y de ingreso ciudadano, del 20 de mayo del 2005). Los siete componentes propuestos del PANES abarcaban la creación de

un ingreso ciudadano o subsidio para los hogares en situación de extrema vulnerabilidad social; complementado con un Plan Alimentario Nacional (PAN), Programa de Emergencia Sanitaria, Programa Educación en Contextos Críticos, Programa de Empleo Transitorio, Programa Asentamientos Precarios y Pensiones, y finalmente un Programa de Alojamiento a las Personas en Situación de Calle.

Paralelamente, la izquierda anunciaba una reforma integral del sistema de salud, el retorno a la modalidad de negociación colectiva (restableciendo el marco regulatorio en el campo de las relaciones laborales y el empleo), la expansión de la educación preescolar y la promoción de emprendimientos asociativos como uno de los vectores de generación de nuevo empleo para los desocupados de larga duración. Y en términos de política macroeconómica, no se preveían sustanciales modificaciones en el manejo de las variables fundamentales, aun cuando se incluyera en la agenda una reforma del sistema tributario, que finalmente se concretaría en el año 2008. Durante el segundo gobierno del Frente Amplio, se ampliaron los *issues* de la agenda política; proponiendo el diseño e instrumentación de un Sistema Nacional de Cuidados y el reconocimiento de derechos para colectivos vulnerables (homosexuales, trans, afrodescendientes), y la jerarquización de medidas tendientes a la igualdad de género.

b) Los logros de la coalición de izquierda (2005-2015)

De acuerdo a lo previsto en aquel

plan de gobierno, el PANES fue ajustado e inmediatamente implementado al amparo de la norma sancionada en mayo de 2005. La cobertura alcanzó un porcentaje alto con relación al universo de la población considerada (97,6 %) según el Informe de Evaluación presentado por el propio Ministerio de Desarrollo Social en convenio con el Instituto de Economía (Vigorito, Burdín, Ferrando, Manacorda, Vernengo, 2009). A diferencia de la mayoría de los programas de transferencias condicionadas en la región, el PANES tuvo una fecha de finalización, dándose en efecto por concluido en diciembre del año 2007. No obstante, el diseño de un Plan de Equidad (no previsto en el plan de gobierno del 2004), aseguró de alguna manera la continuidad de las prestaciones monetarias condicionadas, a través de la instauración del nuevo régimen de asignaciones familiares (AFAM), que amplió la cobertura para los niños, niñas y adolescentes de hogares que se encontraban bajo la línea de la pobreza en aquel año. Como consecuencia la tasa de indigencia pasó del 1,9 % al 0,2 % en 2014, mientras que la pobreza registró un abrupto descenso en mismo período 2005-2015 según lo ilustra la Tabla 3.

Los múltiples informes de evaluación y análisis de los impactos del PANES, argumentan que dicho programa incidió sobre todo en el descenso sensible de la extrema pobreza y en menor medida en la tasa de pobreza, cuyo descenso sería explicado por la baja del desempleo y el incremento relativo del ingreso de los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Las intervenciones del gobierno progresista en la fijación del

Tabla 3

Evolución de la tasa de pobreza 2002 - 2015

Año	Tasa
2002	25,8
2003	29,4
2004	29,9
2005	27,1
2006	24,2
2007	21,5
2008	17,5
2009	15,1
2010	12,6
2011	9,8
2012	8,9
2013	8
2014	6,7
2015	6,8

Fuente: INE, 2017.

Salario Mínimo Nacional, habida cuenta de que sirve de parámetro no solo en el mercado laboral, revelan la inquietud pronunciada por la mejora de los ingresos familiares tal como lo ilustra la Tabla 4.

Por otra parte, la reactivación productiva efectivamente registrada en el período pos crisis, sumada a la regulación laboral vía la negociación colectiva, habilitó el sensible descenso del desempleo, el incremento de la tasa activa de empleo y consecuentemente, la mayor inclusión de contingentes de trabajadores al sistema previsional.

c) Alianzas estructurales y coyunturales

La afinidad programática y, si se

quiere, ideológica entre los dirigentes sociales (sobre todo de los movimientos sociales históricos, como el sindical, estudiantil y cooperativo), con los dirigentes de la izquierda nacional ha sido una característica de larga data. De hecho, la incorporación de algunos líderes sindicales en puestos claves del gobierno (muy particularmente en el Ministerio de Trabajo) o de agencias públicas autónomas (caso del Instituto de la Seguridad Social, BPS o de la enseñanza pública), no hacen más que confirmar la tesis de proximidad o afinidad entre actores sociales y políticos. Desde la perspectiva gubernamental, la incorporación de aquellos a las filas de los mandos medios y superiores en las

Tabla 4

Evolución del Salario Mínimo Nacional 2002-2016

Año	Índice
2002	111
2003	114
2004	124
2005	205
2006	261
2007	307
2008	341
2009	444
2010	479
2011	600
2012	720
2013	792
2014	896
2015	1000
2016	1115

Fuente: Observatorio Social del Mides, 2017.

agencias estatales le aportó fluidez en el diálogo y las negociaciones en todo el proceso, así como la dosis necesaria de legitimidad en la interlocución con los socios de la coalición. Y, desde la perspectiva del movimiento sindical, la lógica inaugurada en el año 2005 le aportó ganancias políticas en el plano de la legitimidad de las organizaciones sindicales en su confrontación con las corporaciones empresariales, al tiempo que incentivó fuertemente la afiliación de miles de trabajadores a sus respectivos gremios.

Como era de suponer, la coincidencia entre el Estado y la central sindical adquirió fuerza una vez que se reinstauraron los mecanismos de

negociación colectiva en el campo laboral. La confluencia de las demandas históricas del movimiento obrero con las propuestas preelectorales del Frente Amplio, que colocaron el énfasis en la necesidad de gestionar el conflicto capital-trabajo en el marco de una estrategia de regulación de los salarios y de las condiciones del empleo, desembocaron rápidamente en la construcción de una coalición que se mantuvo durante todo el período examinado.

No cabe duda, por otro lado, de que la obtención de buenos resultados en el terreno de las concesiones salariales y adicionalmente de nuevas normas que mejoraron sustancialmente la eficacia de los dispositivos e instrumentos

Tabla 5
Tasa de desempleo 2000 - 2016

Año	Tasa
2002	19,4
2003	16
2004	13
2005	12,2
2006	10,8
2007	9,2
2008	7,6
2009	7,6
2010	6,8
2011	6
2012	6,1
2013	6,5
2014	6,9
2015	7,8
2016	8,2

Fuente: INE, 2017.

de protección (seguro de desempleo, créditos, capacitación y recalificación laboral), anotaron puntos favorables para las reivindicaciones sindicales. Asimismo, la mejora de los ingresos por trabajo, el abatimiento de la tasa del desempleo abierto y la creciente formalización de la economía, fueron factores que coadyuvaron notablemente al mantenimiento de la estabilidad y robustez de la coalición pro bienestar en el campo laboral y de la seguridad social. Al respecto, debe subrayarse el papel de otro actor relevante en esta arena específica, la ONAJPU (Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas),

que también hubo de alinearse con las propuestas de cambio y ajuste de las pasividades, aun cuando merece reconocerse las diferencias explícitas con el gobierno en torno al esquema general del sistema. Esto es, la demanda de modificación del actual esquema previsional, particularmente vinculado a las Administradoras de los Fondos Previsionales (AFAP), que implicaba su eliminación total o parcial. Pese a esta divergencia sustantiva, la ONAJPU mantuvo un perfil colaborativo, que se verificó sobremanera en su participación en la cogestión del principal organismo del sistema. En efecto, la dirección colegiada

en la dirección del BPS (Instituto de la Seguridad Social), junto a delegados de los trabajadores y empresarios, acercó la ONAJPU más a los primeros y a los delegados oficialistas. Asimismo, cabe resaltar la participación activa en las convocatorias al Diálogo Social (2016), que produjeron un conjunto de iniciativas y propuestas consensuadas, algunas de las cuales fueron finalmente implementadas.

Conclusiones preliminares

Es un hecho histórico que la construcción del Estado de Bienestar ha dependido de la formación de coaliciones políticas. La estructura de las coaliciones de clase es mucho más decisiva que los recursos de poder de cualquier clase por sí misma (Esping-Andersen, 1993).

Las referencias al autor subrayan el aspecto central en el que se focaliza la investigación. Por un lado, la relevancia e impacto que tienen las coaliciones sociopolíticas (gobiernos, partidos de izquierda y centro izquierda, movimientos y actores sociales), en la definición de las agendas públicas y en la implementación de políticas sociales que redunden en la estructuración de matrices de bienestar más proclives al universalismo, de carácter desmercantilizado y más igualitarias. Por otro, la posibilidad de proyectar en términos prospectivos la viabilidad del mantenimiento –e incluso la profundización– de aquellas matrices de bienestar a partir del análisis de los itinerarios o trayectorias de aquellas coaliciones a lo largo del tiempo. De este modo se explican – en buena medida – las tendencias observadas en la primera década del siglo XXI en

América Latina y particularmente en los casos seleccionados, con relación a la reconfiguración de las matrices de bienestar. Y específicamente determinado tipo de matriz de bienestar tal como se señala, orientada al universalismo de las prestaciones, bienes y servicios públicos, al desanclaje de los mismos del mercado y la propensión a diseñar e instrumentar medidas de corte más redistributivo con fines de mayor igualdad.

En efecto, tanto en Argentina (durante todo el período hegemonizado por el kirchnerismo), como en Uruguay (durante la primera administración del Presidente Vázquez y el gobierno de Mujica), la reorientación de las políticas sociales parece haberse dirigido a responder claramente a la problemática de la pobreza y del desempleo, con fines de generar protección social sustentable. Simultáneamente, los registros en términos de desigualdad social (medidos por el coeficiente de Gini y complementados con el análisis de la distribución del ingreso por deciles), podrían estar afirmando una cierta tendencia hacia la disminución de las brechas sociales correspondientes.

La movilización de los principales movimientos y actores sociales en un sentido convergente a los objetivos de los gobiernos de izquierda o centroizquierda y la constitución de alianzas o coaliciones distributivas (relativamente estables y robustas), permiten explicar la hipótesis central en algunas de las arenas específicas (trabajo y seguridad social), y más limitadamente en consideración al conjunto de las políticas sociales. A tales propósitos, el diseño metodológico sustentado en una

investigación cualitativa de tipo histórico-comparado habilitó la recolección de la evidencia empírica necesaria, tanto para dar cuenta de las transformaciones de las matrices de bienestar como del soporte que han tenido los gobiernos para su reconfiguración en la dirección antes señalada. Resta aún un camino a recorrer, sobre todo en cuanto a comparar las diversas modalidades de articulación de las coaliciones en ambos países, y sus correlatos específicos en términos del bienestar conquistado.

Referencias

- Barrientos, A. (2012). Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada? *Nueva Sociedad*, (239).
- Bobbio, N. (1995). *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Editorial Taurus.
- CEPALSTAT. (2017). *Base estadística de Comisión Económica para América Latina (CEPAL)*. Recuperado de www.estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html
- CESO. (2016). *Pobreza e Indigencia Argentina (2003-16) Informe Económico Especial. Setiembre 2016. Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz*. Recuperado de www.ceso.com.ar
- Danani, C. (2016). Las políticas públicas del área de desarrollo social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Revista Análisis*, (12).
- Draibe, S. & Riesco, M. (2006). *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea. Serie Estudios y Perspectivas*. CEPAL: México.
- Esping Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar. Alfons el Magnanim*. Valencia.
- Filgueira, F. & Alegre, P. (2008). El sistema de protección social y de relaciones laborales en Uruguay: balance y perspectivas (1985-2009). En *Documentos de Trabajo del IPES. Monitor Social del Uruguay*. Montevideo: Universidad Católica.
- Filgueira, F. (2015). Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. *Instrumentos de protección social Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. En S. Cecchini et al. (Ed.), CEPAL: Santiago de Chile.
- Gambina, J. C. (2008). *A 7 años de la pueblada del 2001. Algunas reflexiones sobre el movimiento popular argentino*. Recuperado de www.fisyp.org.ar/media/uploads/movsoc.doc
- Garay, C. (2010). *Including Outsiders: Social Policy Expansion in Latin America*. *Including Outsiders. Social Policy Expansion in Latin America*.
- Giddens, A. (2011). *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*. Madrid: Ed. CATEDRA.
- Martínez, J. (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina Mercado laboral, política social y familias*. San José de Costa Rica: CLACSO. Editorial UCR.
- Mesa Lago, C. (2000). *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI. Serie Políticas sociales*, 36. Santiago de Chile: CEPAL.

- Messina, G. M. (2014). *Transformaciones y reformas en el sistema de pensiones argentino entre 2003 y 2013. Evaluando las políticas de inclusión más allá de lo contributivo. Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281531271003>
- Midaglia, C. (2005). Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas. En *Carlos Barba Solano* (Ed.), *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Offe, C. (1981). La democracia competitiva de partidos y las limitaciones históricas del Estado de bienestar keynesiano. En *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas en los años 80. Fundación Pablo Iglesias*. Madrid.
- Ramos Morales, L. L. (2012). Método comparado: precisiones y características. *Revista Teoría Política e Historia*, (16).
- Sartori, G. (1998). ¿Qué queda de la derecha y de la izquierda? Recuperado de <http://revista.saap.org.ar/contenido/boletin-1998-primavera/pr-sartori.pdf>
- Vigorito, A., Burdín, G., Ferrando, M., Manacorda, M. & Vernengo, A. (2009). Informe Final de la Evaluación de Impacto del PANES. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- Vilas, C. M. (2016). Política, Estado y clases en el kirchnerismo: una interpretación. *Realidad Económica* 305, 33-63.

Pro-welfare coalitions in MERCOSUR (2000 – 2015): analytical approaches in Argentina and Uruguay

Abstract: At the beginning of this century, several countries of the region suffered acute economic, social or institutional crisis. The impact of the neoliberal model applied during the nineties left profound marks expressed by increased poverty and indigence rates, increased unemployment and consequently, generating a strong institutional instability.

The replacement of ruling elites in the exercise of political power, particularly in reference to the state apparatus control, turned out significant changes. Moreover, protest and social mobilization-played by historical social movements and new social actors- broke into the public arena, alerting the party system and occupying a relevant place when it came to raise their respective demands and initiatives. The text that follows is an advance of research that still in progress, which takes as object of study the correlation between welfare regimes and new alliances or distributive coalitions constitution in the MERCOSUR and, more particularly, in two of its founding States (Argentina and Uruguay).

Keywords: alliances, welfare, MERCOSUR.

Resumen biográfico

Christian Adel Mirza

Asistente Social, Magíster y Doctorando en Ciencia Política. Profesor Agregado en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Investigador y autor de varias publicaciones en relación a las políticas sociales latinoamericanas. Ex Director Nacional de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Ex Director Ejecutivo del Instituto Social del MERCOSUR.

Como citar este artículo

Mirza, C. A. (2018). Coaliciones pro bienestar en el MERCOSUR (2000 – 2015): aproximaciones analíticas en Argentina y Uruguay. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 2, 247-264. doi: 10.28917/ism.2018-v2-247