

## Derechos y políticas sociales en el ciclo progresista latinoamericano

### Rights and social policies in the Latin American progressive cycle

*Juana Suárez Conejero*

Universidad Nacional Autónoma de México, Unidad de Posgrado, México  
jesconejero@hotmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-5376-5950>

*Martí Batres Guadarrama*

Secretaría de Gobierno, México  
marti.batres@senado.gob.mx

 <https://orcid.org/0000-0002-4073-7731>

**Recibido:** 13/03/2023

**Aceptado:** 23/04/2023

#### RESUMEN

El siguiente artículo presenta un recorrido por las principales posturas académicas que plantean, explican y exponen el ciclo progresista en América Latina, mismo que es concebido como el giro o transición a las fuerzas políticas de izquierda. Si bien existen diversos elementos que definen este giro, este se caracteriza por el conjunto de triunfos electorales consecutivos que ocurren en un mismo periodo, la construcción de políticas bajo una postura de derechos sociales universales y por un discurso centrado en el desencuentro con el modelo económico neoliberal. Es así como tienen cabida los gobiernos que emergen de luchas sociales (incluyendo a Cuba), los gobiernos locales de izquierda en regiones y ciudades de países gobernados por la derecha, así como a movimientos sociales antineoliberales que han logrado impulsar reformas sociales progresivas durante el período 1999-2021. El análisis cronológico presentado en este artículo proporciona elementos para vislumbrar el comportamiento electoral en nuestro continente en los próximos años, considerando elementos como los resultados de las políticas sociales universales. Una de las principales conclusiones es que el ciclo progresista gestó un paradigma ideológico y teórico edificado en la perspectiva de derechos de diversas instancias, entre ellas, la académica.

**Palabras clave:** ciclo progresista, políticas sociales, derechos sociales, universalidad.

#### ABSTRACT

The following article presents an overview of the main academic positions that propose, explain and expose the progressive cycle in Latin America, which is conceived as the turn or transition to leftist political forces. Although there are several elements that define this shift, it is characterized by the set of

consecutive electoral victories that occur in the same period, the construction of policies under a position of universal social rights and a discourse focused on the disagreement with the neoliberal economic model. This is how governments emerging from social struggles (including Cuba), leftist local governments in regions and cities of countries governed by the right, as well as anti-neoliberal social movements that have managed to promote progressive social reforms during the period 1999-2021 are included. The chronological analysis presented in this article provides elements to glimpse the electoral behavior in our continent in the coming years, considering elements such as the results of universal social policies. One of the main conclusions is that the progressive cycle generated an ideological and theoretical paradigm built on the perspective of rights in various instances, including academia.

**Key words:** progressive cycle, social policies, social rights, universality.

### El ciclo progresista latinoamericano

Casi al comenzar el siglo XXI, América Latina entró en el llamado ciclo progresista. Se define así por los triunfos electorales obtenidos por las fuerzas políticas de izquierda, centro-izquierda, antimperialistas, anticolonialistas o progresistas en varios países de nuestro continente.

Si bien, en el espectro político siempre es indispensable percibirse en escenarios dinámicos y diversos (con las condiciones de cada país), también existen elementos objetivos con los que la academia reconoce, dentro del ámbito de las políticas sociales, a un ciclo progresista. Así, encontramos en un primer momento investigadores, coordinados por el académico puertorriqueño Gibrán Cruz-Martínez, que califican esta etapa de la política social en América Latina como un proceso de expansión (Cruz-Martínez 2019). Su argumento parte de un hecho histórico: en las dos primeras décadas del siglo XXI, América Latina ha vivido, con interrupciones o continuidades, un ciclo progresista que ha tenido en su principal impacto en el ámbito social (Muñoz 2016). Tal ciclo se caracterizó también por un crecimiento excepcional motivado por un *boom* de las mercancías de uso común asociado a un avance exponencial de sus precios en los mercados mundiales (Aravena, 2018).

Una de las consecuencias de este ciclo -la que interesa más para el objeto de este artículo- fue el renacimiento de las políticas sociales y del discurso de los derechos sociales universales.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En su ya clásico artículo de 2008, el ex-ministro de Hacienda y Agricultura de Colombia, ex secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, ex secretario general adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales y profesor de la Universidad de Columbia, José Antonio Ocampo, dejó sentada la óptica desde la cual se discute la dicotomía entre focalización y universalidad en las políticas sociales de los estados latinoamericanos: “los enfoques de la política social que han prevalecido en las últimas décadas, con su énfasis en la focalización, deben dejar su lugar a esquemas basados en el concepto de ciudadanía social y, por ende, en los principios de universalidad y solidaridad” (Ocampo 2008,59) a partir de lo cual, la focalización o selectividad adquiere un papel meramente instrumental en la construcción de políticas sociales que deben aspirar a la cobertura universal. Desde entonces, una larga serie de artículos académicos, reflexiones y discursos políticos, han orientado un giro de la política social en América Latina, con diversos grados de acercamiento a la universalidad. Un análisis detallado y profundo, relativamente reciente, de este fenómeno histórico es el publicado por Carlos Barba Solano, bajo el título “Welfare regimes in Latin America. Thirty years of social reforms and

Es importante referir que no es la primera vez que triunfa la izquierda o las fuerzas progresistas en América Latina, pues, desde 1959, existe en Cuba un gobierno que se autodefine socialista y antimperialista. En 1970 triunfó la Unidad Popular en Chile, pero fue depuesta por un golpe de Estado en 1973 y en 1979 triunfó la revolución sandinista en Nicaragua, que perdió el poder en 1990 por la vía electoral.

El aspecto nuevo que caracteriza el cambio del que hablamos, y que permite identificarlo como un ciclo, es la cantidad de victorias electorales consecutivas que ocurren durante un mismo periodo. Estos numerosos triunfos son los que dan lugar a políticas sociales que colocan el énfasis en la cobertura universal de programas y que, por medio de un asistencialismo focalizado en transferencias monetarias, se proponen construir una base de políticas públicas de alcance universal. También podría agregarse el caso de países donde no han ocurrido tales victorias electorales, pero sí importantes movilizaciones de la población que han obligado a sus gobiernos a adoptar ciertas políticas sociales y reformas legislativas.

Ha sido motivo de debate determinar qué países han formado parte del ciclo progresista, qué resultados reales han tenido e, incluso, la vigencia del propio ciclo. Así lo plantea Luis Tapia Mealla quien, en 2021, refería que América Latina había pasado “(...) del momento de generación de una condición de posibilidad de cambio y de un proyecto político en torno al cual se articularon energías y procesos de reforma social y política, a un momento en que las fuerzas que se apropiaron de esa acumulación política operan como desorganizadoras, mediadoras, incluso represoras de aquellas que tuvieron la capacidad de proposición y de unificación. En ese sentido, no hay en el horizonte inmediato alternativas que se puedan procesar al nivel de las instituciones del estado. Cabe pensar en un proceso más o menos largo de resistencia, en el que se pueda recomponer y rearticular no sólo un proyecto político que tenga la capacidad de sustitución de la política extractivista, así como del estado en su conjunto y las estructuras capitalistas. Es el tiempo de la política por fuera del estado y contra el estado y el capital en defensa de la vida, otra vez” (Mealla 2021, 18).

Bajo esta lógica, en 2007, Beatriz Stolowicz también afirmaba que: “De haber un solo gobierno nacional hace una década -Cuba-, hoy son además los de Venezuela, Brasil, Uruguay, Bolivia, Ecuador y Nicaragua (...) Estos gobiernos tienen diferencias políticas entre sí, pero en los votos depositados en todos ellos está expresándose el común rechazo al neoliberalismo y la urgencia de millones por cambios de fondo en vidas y países” (Stolowicz 2007, 11). Sin embargo, Stolowicz hace dos excepciones en su listado: “Es preciso aclarar que en esos términos del debate no queda comprendido el caso de Argentina, porque el partido Justicialista no se ha definido ‘de izquierda’ como tal (...). En cuanto a Chile, el gobierno de la Concertación, no obstante que es presidido actualmente por una integrante del Partido Socialista, no tiene relación orgánica alguna con grupos sociales populares” (Stolowicz 2007, 12). Sin embargo, en la evaluación de las políticas sociales que han contribuido a mejorar la distribución del ingreso, o al menos al alivio de la pobreza, las del “kirchhenismo” han jugado un papel no menor. Si bien el gobierno de la

---

conflicting paradigms”(Barba, 2018). Análisis como este han propiciado, entre otros, un cuestionamiento hasta el nivel epistemológico y político, tal como el publicado por María Luisa Mussot en 2018, donde valora científicamente el paradigma político de las políticas sociales.

Concertación fue la expresión de la debilidad en los procesos de construcción de una alternativa de país, por parte de las izquierdas, este ha sido superado con el más reciente proceso electoral que llevó al poder a Gabriel Boric.

Algunos cuestionamientos se han centrado también en los casos de Guatemala y Perú, donde se asume que el ciclo progresista se terminó o, en el caso del primer país, se interrumpió. Esto se explica porque la orientación económica y social, claramente contrastante con el neoliberalismo, no se asumió como responsabilidad del Estado, por el contrario, se adquirieron prácticas de corrupción y desvinculación con los intereses populares que generaron oportunidades de crecimiento para el paradigma neoliberal.

Así, encontramos que la victoria de Álvaro Colom en Guatemala, en el año 2007, fue inscrita por algunos analistas en la oleada de triunfos progresistas que recorrieron América Latina al comenzar el siglo XXI. Colom, incursiona en la política guatemalteca a lado de grupos progresistas y de centro-izquierda, primero con la Asamblea Nueva Nación y después en la Unión Nacional de la Esperanza (CIDOB, 2020). Colom, en su conferencia magistral en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago de Chile, el 28 de septiembre del 2009, declaró: “Fue mala idea haber convertido al ser humano en un objeto de mercado”. Su gestión, sin embargo, no marcó con claridad una orientación económica y social diferente; de hecho, años después de haber dejado la presidencia fue detenido, junto con seis integrantes de su gabinete, por actos de corrupción relacionados con el caso Transurbano (Aristegui, 2018).

En el caso de Perú, de acuerdo con un texto difundido por TeleSURtv.net: “Al inicio de su gestión, el presidente gozaba de una aprobación del 55 por ciento y ahora cuenta solamente con el 14 por ciento de respaldo. Cuando Ollanta Humala llegó al poder en 2011, como líder del Partido Nacionalista Peruano generó expectativas en Latinoamérica. Se creía que con su mandato se pondría fin a la derecha de ese país (neoliberal y pro E.E.U.U.), y la izquierda de la región tendría un nuevo aliado. No obstante, su gestión ha sido calificada de manera negativa por el pueblo peruano que en octubre de 2015 solo le daba una aprobación del 14 por ciento” (TeleSURtv 2016). Sin embargo, Perú, aún con sus antecedentes, puede vivir un nuevo momento en el llamado ciclo progresista con la victoria de Pedro Castillo en las elecciones presidenciales de 2021.

En esta conversación también encontramos a Gema Ubasart-González y Analía Minteguiaga quienes afirman que “...con el triunfo electoral en 1998 de Hugo Chávez en Venezuela se abre un periodo de cambio de hegemonía en América Latina, esto es, empieza a agotarse la aceptación de lo estipulado en el Consenso de Washington” (Ubasart-González 2017, 213). En sus notas también agregan a Brasil (2002, 2006, 2011), Argentina (2003, 2007, 2011), Uruguay (2005, 2010), Bolivia (2006, 2010), Ecuador (2007, 2009, 2013), Nicaragua (2007, 2012), Paraguay (2008), El Salvador (2009) y Perú (2011) (Ubasart-González 2017, 213). Claro está que este cambio de hegemonía, que denotó el agotamiento del modelo neoliberal, no necesariamente implicó el surgimiento de una política económica diferente pues, dadas las condiciones y exigencias globales, se mantuvieron importantes instrumentos neoliberales.

Por su parte, Soledad Stoessel destaca que: “Como tantos otros debates en el marco de las ciencias sociales, el ‘giro a la izquierda’ de gran parte de los gobiernos latinoamericanos durante el siglo XXI suscitó incansables discusiones académicas y diversas querellas políticas en diversas partes del globo. La emergencia de experiencias políticas progresistas en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela colocó a la academia frente al desafío de pensar y analizar los rasgos y especificidades que asumieron los procesos políticos contemporáneos. Hacia el año 2008, once de los dieciocho países latinoamericanos eran gobernados por presidentes de centroizquierda o izquierda” (Stoessel 2014, 39). La autora agrega que las acciones post Consenso de Washington de estos gobiernos se apoya en la recuperación de las capacidades estatales, la centralidad del Estado en la determinación de la agenda pública, la redistribución de la riqueza y la inclusión social.

En su número de diciembre de 2018, la revista mexicana *nexos* compiló un conjunto de artículos en los que se realiza un balance sobre los gobiernos latinoamericanos de izquierda, especialmente de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela. En la editorial que precede a dichos artículos, la revista afirma que: “México inaugura este mes de diciembre un gobierno encabezado por la izquierda. Parece una excepción en el oleaje arrasador de la caída de los gobiernos progresistas en América Latina luego de una década de marea favorable. La derecha, refinada o grosera, ha tomado los gobiernos de Chile, Argentina, Ecuador y Brasil. La catástrofe económica y humanitaria sepulta lo que queda en Venezuela de la revolución bolivariana. El gobierno de Daniel Ortega en Nicaragua avanza a paso redoblado hacia la dictadura. Los gobiernos de izquierda de El Salvador no trajeron los cambios prometidos. Bolivia y Uruguay se han quedado solos y sus casos están salpicados de claroscuros. ¿Qué tienen que decir los gobiernos de izquierda de América Latina al nuevo gobierno de México?” (Nexos 2018, 32).

Algunos autores hablan de 7 países, otros mencionan 11 y algunos incluso hasta 14. Pero todos coinciden en que este cambio comenzó en 1998 con el triunfo electoral de Hugo Chávez en Venezuela y que continuó a lo largo de las primeras dos décadas del siglo XXI. Algunos analistas, incluso, dieron por concluido el ciclo progresista con las derrotas electorales de la izquierda en Chile, Argentina, Uruguay y El Salvador, las deposiciones de gobernantes en Paraguay, Honduras, Brasil y Bolivia, y el giro neoliberal en Ecuador. Sin embargo, las victorias electorales progresistas y de izquierda en Venezuela, México, Argentina, Bolivia y Perú entre 2018 y 2021, y las grandes movilizaciones sociales en Chile, Ecuador y Colombia, entre 2019 y 2021, han llevado a otros autores a afirmar que el ciclo progresista sigue abierto.

Antes este dossier de posturas, es necesario precisar que, cuando hablamos de ciclo progresista, debemos tener presente no sólo a unos doce o catorce países, sino al conjunto de decenas de mandatos presidenciales abiertos desde 1999 con victorias electorales que son resultado de las luchas sociales y políticas antineoliberales.

En esta cronología progresista encontramos que Hugo Chávez asumió el gobierno de Venezuela el 2 de febrero de 1999 y se mantuvo en el mismo hasta su fallecimiento el 5 de marzo de 2013, después

de haber sorteado un golpe de Estado y ganado tres reelecciones. Ese mismo día tomó posesión del gobierno de ese país Nicolás Maduro, quien se reeligió y tomó posesión nuevamente el 10 de enero de 2019. Luis Inácio *Lula* Da Silva, tomó posesión del gobierno de Brasil el 1° de enero de 2003 y gobernó hasta el 31 de diciembre de 2010, después de haberse reelegido para un nuevo mandato que inició el 1° de enero de 2007. El 1° de enero de 2011 tomó posesión del gobierno brasileño Dilma Rousseff, quien comenzó un segundo período el 1° de enero de 2015 y fue depuesta por el Congreso de ese país el 31 de agosto de 2016. Néstor Kirchner asumió el gobierno Argentina el 25 de mayo de 2003 y gobernó hasta el 10 de diciembre de 2007. Cristina Fernández gobernó este país del 10 de diciembre de 2007 y hasta el 9 de diciembre de 2015, después de haberse reelegido en 2011. El 10 de diciembre de 2019 tomó posesión del gobierno argentino Alberto Fernández.

Bajo esta lógica, encontramos que Tabaré Vázquez tomó posesión del gobierno de Uruguay del 1° marzo de 2005 hasta el 1° de marzo del 2010, realizando un segundo mandato del 1° de marzo del 2015 al 1° de marzo del 2020. Entre el 1° de marzo de 2010 y el 1° de marzo de 2015 gobernó ese país José Mujica. Michelle Bachelet asumió el gobierno de Chile el 11 de marzo de 2006 y, nuevamente, el 11 de marzo de 2014. Evo Morales llegó al gobierno de Bolivia el 22 de enero de 2006 y se mantuvo en el mismo después de tres reelecciones hasta el 10 de noviembre de 2019, fecha en que fue depuesto con un golpe de Estado. El 8 de noviembre de 2020 tomó posesión como gobernante de Bolivia Luis Arce. Manuel Zelaya tomó posesión del gobierno de Honduras el 27 de enero de 2006 y fue depuesto por órdenes de la Suprema Corte de Justicia de Honduras el 28 de junio de 2009, aunque recientemente ha ganado la presidencia de esa república, Xiomara Castro, al frente de una coalición de partidos que se propuso como “progresista”. Daniel Ortega regresó al poder político de Nicaragua el 11 de enero de 2007 y se mantiene en el cargo después de iniciar nuevos mandatos el 10 de enero de 2012 y el 10 de enero de 2017.

Rafael Correa gobernó Ecuador del 15 de enero del 2007 al 24 de mayo de 2017, después de una reelección. Álvaro Colom tomó posesión del gobierno de Guatemala el 14 de enero del 2008 y concluyó su mandato el 14 de enero del 2012. Mauricio Funes tomó el cargo del gobierno de El Salvador el 1° de junio de 2009 y concluyó su mandato el 1° de junio de 2014. En esta fecha tomó posesión del gobierno de ese país, Salvador Sánchez Cerén, quien gobernó hasta el 1° de junio de 2019. Fernando Lugo asumió el gobierno de Paraguay el 15 de agosto de 2008 y fue depuesto por el Congreso el 22 de junio de 2012. Ollanta Humala tomó posesión del gobierno de Perú el 28 de julio de 2011 y gobernó hasta el 28 de julio de 2016. El 1° de diciembre de 2018 tomó posesión del gobierno de México Andrés Manuel López Obrador. En este paso cronológico, Pedro Castillo gana las elecciones el pasado 6 de junio en Perú y el 19 de junio de 2022 se devela el triunfo electoral de Gustavo Francisco Petro Urrego en Colombia, quien asume el cargo de presidente el 7 de agosto de 2022.

Esta transición fue denominada, por algunos autores, como “giro a la izquierda” y otros lo han llamado “ciclo progresista”. Nuestra postura es a la segunda denominación, pues consideramos que es más precisa en cuanto a su ubicación en un periodo y más amplia desde el punto de vista ideológico. En dicho ciclo incluimos a todos los gobiernos que han surgido de las luchas sociales y políticas antineoliberales, independientemente de su evolución ulterior, así como al gobierno de Cuba, ya existente antes de 1999,

pero que vivió un nuevo impulso social a principios del siglo. También incluimos a gobiernos locales de izquierda en regiones y ciudades de países gobernados por la derecha, así como a movimientos sociales antineoliberales que han conquistado reformas sociales progresivas en estos países durante el período de 1999 a 2021.

En cualquier caso, todos los autores que hemos analizado coinciden en que se trata de un proceso complejo en el que hay avances y retrocesos, diferencias importantes entre los proyectos victoriosos de los diversos países, así como una tendencia general hacia la revisión crítica del modelo neoliberal y la revaloración del papel social del Estado. Entonces, hablamos de una etapa de luchas y posturas antineoliberales que, con mayor o menor alcance, han logrado cambios y transformaciones en sus países en el orden de las políticas y los derechos sociales.

### **El discurso emergente de los derechos sociales**

Para la construcción de los siguientes párrafos, hemos considerado la palabra, postura y argumento de algunas autoras y autores respecto a la actualidad de los derechos sociales. Así, damos cuenta que Gabriela Vázquez Olivera habla de “un nuevo énfasis en la cuestión social” durante el ciclo progresista latinoamericano, e interpreta que: “Sentar nuevos objetivos en el ámbito de la política social ha sido un proceso político que los gobiernos surgidos de fuerzas de izquierda, han enfrentado desde diferentes perspectivas, pero en todos los casos han enfatizado la necesidad de impulsar acciones de gobierno orientadas al bienestar social”. Además, explica: “En términos generales, tanto los discursos como los programas de gobierno, parecen recuperar, bajo diversas modalidades, el concepto de derechos sociales y la noción de que su cumplimiento es una responsabilidad colectiva de la sociedad, realizable a través de la acción pública” (Vázquez 2012, 157). Para demostrar su aseveración, Vázquez Olivera cita textos como las “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007” de Venezuela, el documento “Un nuevo Brasil es posible” (de 2003), el discurso de la toma de posesión de Néstor Kirchner (del 25 de mayo de 2003) y el mensaje oficial de Michelle Bachelet, desde el balcón del Palacio de La Moneda (del 11 de marzo de 2006) (Vázquez Olivera 2012).

También encontramos a David Alejandro Alarcón Muñoz, quien afirma que: “De esta forma, y tal como se ha venido planteando en los últimos años, lo que es posible apreciar es un resurgimiento de las posturas que reivindican el rol del Estado en las sociedades latinoamericanas” (Alarcón 2012, 68). De ahí concluye que hay un nuevo paradigma al que denomina “Enfoque de Derechos en Política Pública”, que surge de la unión teórica entre los Derechos Universales y las Políticas Públicas.

Por su parte, Carmen Midaglia, Gerardo Ordoñez y Enrique Valencia sostienen que el cambio de siglo trajo a Latinoamérica una nueva orientación de las políticas sociales y que algunos gobiernos de este continente incluyeron en sus agendas objetivos de corte universalista (Midaglia, Ordoñez y Valencia 2018).

Simone Cecchini refiere que, a comienzos del siglo XXI, en varios países de América Latina “...el Estado retoma un papel central en materia social y la noción de derechos como fundamento de la política pública adquiere cada vez más fuerza, al menos en el discurso, si bien no necesariamente en el diseño y la implementación de las políticas” (Cecchini, y otros 2015, 25). Así, encontramos a Bastagli (2009), citado por Fernando Filgueira, con su aseveración que los nuevos programas sociales latinoamericanos “... se han constituido como políticas estables, con financiamiento genuino y con sustentos normativos que al menos retóricamente los colocan en el plano de los derechos” (Filgueira 2015, 78).

Carlos Barba también señala que, en esta etapa, las reformas sociales estuvieron marcadas por un énfasis en los derechos sociales y la reducción de la desigualdad (Barba, 2007). Bajo esta lógica, Laís Abramo dice que es “...fundamental que la agenda de derechos y la idea de la universalización de los derechos como un valor se disemine en la sociedad y que se vayan creando progresivamente consensos en esa dirección” (Abramo 2019, 133).

Como se vislumbra, la perspectiva de derechos se ha expresado también en un nuevo constitucionalismo latinoamericano. En países como Ecuador, Bolivia y Venezuela se han aprobado nuevas Constituciones en Congresos Constituyentes que han recogido derechos sociales históricos y emergentes. En México, se han realizado reformas constitucionales para reconocer nuevos derechos sociales y en Chile se ha elegido una Asamblea Constituyente que tiene como tema fundamental la incorporación de los derechos sociales a su norma fundamental.

### Las nuevas políticas sociales

En el conjunto de países que vivieron cambios políticos hacia la izquierda, no sólo hubo un viraje ideológico o discursivo, sino que se llevaron a cabo nuevas políticas sociales. Estas se caracterizaron fundamentalmente por la expansión de las transferencias monetarias, las pensiones no contributivas, la promoción del incremento del salario de los trabajadores y el fortalecimiento de la negociación colectiva de sus condiciones laborales, esto sin omitir el reposicionamiento del Estado en áreas como la educación, la salud y las pensiones, así como su incursión en nuevos temas como el de los cuidados.

La América Latina del siglo XXI ha representado un incremento de las transferencias económicas, una ampliación en la cobertura y generosidad de los programas de bienestar. Así lo asegura Simone Cecchini al referir que “...a comienzos del siglo XXI varios países de América Latina han realizado importantes transformaciones en sus sistemas de protección social y, en general, en sus políticas sociales” (Cecchini, Filgueira, y otros 2015, 25). Y desarrolla su afirmación advirtiendo que entre estas se incluyen diferentes tipos de transferencias monetarias, la extensión de la protección en salud y la ampliación en edades, tiempo y cobertura de los programas educativos y las medidas de protección, cuidado y estimulación temprana a primera infancia.

Por su parte, para Laís Abramo, los positivos resultados sociales del ciclo progresista se derivan de factores como la expansión de las transferencias monetarias y de las pensiones no contributivas,

fortalecimiento de los sistemas de protección social, valorización del salario mínimo, formalización del empleo, aumento de tasas de ocupación, aumento de la participación laboral femenina, fortalecimiento de los procesos de negociación colectiva y cambios en la legislación laboral y de seguridad social (Abramo 2016, 103). Junto con todo ello, el gasto social, como porcentaje del PIB, ha aumentado en la región de 8.5% a 11.2%.

Laís Abramo, Simone Cecchini y Heidi Ullmann, en 2020 escribían que la desigualdad de ingresos disminuye de forma significativa entre 2002 y 2017 (el índice de Gini se reduce del 0,53 al 0,47). Sin embargo, el ritmo de esa reducción se enlentece entre 2014 y 2017 y persisten altos niveles de desigualdad, posicionando a América Latina como la región más desigual del mundo” (Abramo, Cecchini y Ullmann 2020, 1588), y explicaban, con base en datos de la CEPAL que: “Entre 2002 y 2014 la región [latinoamericana] logró notables avances en (...) indicadores sociales, como en el ámbito de la educación y la salud. Los logros en la reducción de la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad de ingresos en ese período estuvieron asociados a la evolución positiva del mercado de trabajo (en particular a la disminución del desempleo, a un aumento en la formalización del trabajo y mejorías en los ingresos laborales) y a la expansión y fortalecimiento de los sistemas de protección social. A partir del 2015 se registran retrocesos: las tasas de pobreza y extrema pobreza aumentan respectivamente de 27,8% y 7,8% en 2014 a 30,2% y 10,2% en 2017” (Abramo, Cecchini y Ullmann 2020, 1588).

En el 2015 encontramos a Fernando Filgueira afirmando que: “América Latina está realizando desde hace más de una década un sostenido esfuerzo por incrementar la cobertura de la protección social. Ello se manifestaba al menos en cinco esferas de la política social: 1) Jubilaciones, pensiones y otras transferencias monetarias a los adultos mayores 2) Transferencias monetarias a familias con hijos 3) Acceso a servicios y aseguramiento de salud 4) cambios en la oferta y rangos de edad cubiertos por la educación, y 5) Protección al trabajador (Filgueira 2015, 73).

Filgueira elabora una periodización de cuatro ideales tipo para encuadrar los distintos modelos de política social en la historia de América Latina. Al primero lo denomina liberal-oligárquico exportador y lo ubica temporalmente entre 1870 y 1930, aproximadamente. Al segundo lo llama sustitución de importaciones, y lo enmarca entre 1930-1940 y 1970-1980, aproximadamente. Al tercero, liberal-exportador y queda entre 1980 y finales del siglo XX. Al cuarto lo llama estatal-exportador, quedando encuadrado en lo que va del siglo XXI (Filgueira 2015).

A este cuarto periodo le atribuye características como: modelos no contributivos de seguridad y asistencia social, reparto con subsidio estatal, ampliación de transferencias condicionadas, pisos básicos universales en salud, ampliación de la red pública de primer nivel de atención, ampliación de la oferta de educación inicial y de la jornada extendida en educación básica, entre otros puntos. Lo más interesante es que para Filgueira, a partir de una ruptura con el neoliberalismo, hay un nuevo modelo de política social que se desarrolla a lo largo del siglo XXI (Filgueira 2015).

Filgueira encuentra signos de cambio del modelo neoliberal en la masificación o ampliación de las transferencias focalizadas que crecen expansivamente y que sucede en muchos países. También están las coberturas complementarias para abarcar a quienes no cuentan con sistemas contributivos, que es una forma de universalizar segmentadamente, tal es el caso de Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay. De acuerdo al autor también se observa el surgimiento de las pensiones con clara orientación universal, como en Bolivia, Trinidad y Tobago y la Ciudad de México (Filgueira 2015).

### Los resultados de las nuevas políticas sociales

Para identificar los resultados de las nuevas políticas sociales, exponemos las consideraciones de autores como Celia Lessa Kerstenetzky, quien afirma que, en Brasil, en el período 2003-2009, se vivió una aceleración del crecimiento basada en la expansión de las políticas y gastos sociales. Refiere que las transferencias gubernamentales, y la valorización del salario mínimo, tuvieron resultados inéditos en la reducción consistente de la pobreza y la desigualdad social (Kerstenetzky, 2017).

Carmen Midaglia, Gerardo Ordoñez y Enrique Valencia sostienen que: “Entre 2003-2013 la región logró combinar crecimiento con ciertas dosis de distribución económica, a través de la puesta en práctica de un conjunto de intervenciones públicas, que supusieron la promoción de nuevas medidas de protección, ajustes o reformulaciones de los clásicos servicios sociales (educación y salud) y re-regulaciones del mercado de empleo, entre las más destacadas. Mirado el continente en su diversidad, algunas naciones, especialmente las de América del Sur, se convirtieron en casos exitosos en el mejoramiento de las condiciones de vida de amplios grupos poblacionales” (Midaglia, Ordoñez y Valencia, 2018, 11). Agregan que: “Esas buenas noticias en el plano económico general (con diversidades y contra tendencias) fueron acompañadas de cambios políticos significativos, en la medida que en un conjunto de países ganaron las elecciones nacionales fuerzas políticas de izquierda o progresistas, críticas de las políticas liberales, inaugurando un ciclo político peculiar en la región, que se denominó ‘el giro a la izquierda’ (Arditi, 2009) (Stoessel, 2014) (Cornia, 2016)” (Midaglia, Ordoñez y Valencia, 2018, 12) .

Sobre el impacto social positivo que tuvo el ciclo progresista en América Latina es interesante lo que señalan Luis Bértola y Jeffrey Williamson: “Después de las llamadas reformas estructurales de las décadas de 1970 y 1980, la mayoría de los países de América Latina habían mostrado que podían lograr un rápido crecimiento y abordar cambios estructurales. Sin embargo (...) el crecimiento fue seguido por un aumento de la desigualdad y, en algunas partes de América Latina, incluso con aumento de la pobreza. Tomando nota de esta experiencia, los observadores comenzaron a preguntarse si la desigualdad se había convertido en una característica permanente del desarrollo de América Latina (...) Pocos años más tarde, nos encontrábamos discutiendo algo completamente diferente. Hacia 2014, América Latina había registrado un rápido crecimiento durante más de una década y, contrariamente a lo que había sucedido en otras partes del mundo, la desigualdad estaba disminuyendo” (Bértola y Williamson 2016, 15).

En un sentido muy parecido, Laís Abramo sostiene que la “...desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas, y se ha manifestado y reproducido incluso en

períodos de crecimiento y prosperidad económica” pero, agrega que en “...el último decenio y medio, la desigualdad se ha reducido (...) en un contexto político en el cual los gobiernos de los países de la región dieron una alta prioridad a los objetivos de desarrollo social y promovieron políticas activas de carácter redistributivo e incluyente” (Abramo 2019, 103).

Abramo también señala que entre 2002 y 2017, el promedio simple de los índices de Gini de 18 países de América Latina disminuyó de 0.53 a 0.47, lo que representa una disminución significativa. Vistos por separado algunos casos son muy interesantes: en Bolivia, el índice Gini pasó de 0.61 a 0.46, en Ecuador, de 0.54 a 0.44 y en Argentina y Uruguay, de 0.47 a 0.39 (Abramo 2019).

De acuerdo a esta misma autora, la baja participación de los ingresos laborales en el ingreso nacional observó una mejoría, incluso, en 8 países sudamericanos se revirtió, alcanzando los niveles de 1980; también se encuentra un aumento importante de los jóvenes de entre 20 y 24 años que concluyeron la educación secundaria. La brecha relacionada a la culminación de estudios secundarios entre quintiles extremos se redujo de 53.8 a 47.6. Entre 2002 y 2008 disminuyó en 3.4 puntos porcentuales la proporción de jóvenes que no estudian y no están ocupados en el mercado de trabajo, para pasar a un 21 por ciento (Abramo 2019).

Con un enfoque más cauteloso y crítico, Agustín Salvia, Santiago Poy y Julieta Vera analizan los alcances y límites de las nuevas políticas sociales al abordar el caso argentino. Entre 2003 y 2015, bajo un contexto de precios internacionales favorables para las exportaciones primarias, más la aplicación de políticas heterodoxas orientadas a fortalecer el mercado interno, se inició una fase de recuperación de la actividad productiva, del consumo y de las finanzas públicas apoyadas por el impulso de las exportaciones y de una resustitución de importaciones manufactureras. Todo ello generó un aumento de la inversión de capital, una recuperación de la demanda agregada de empleo y, en un segundo momento, de las remuneraciones reales de los trabajadores formales (Salvia, Poy y Vera 2017). En el mismo sentido operaron las políticas activas en materia de inversión pública, empleo, salario mínimo, negociaciones colectivas y jubilaciones (Novick, Tomada, Damill, Frenkel, & Somavia, 2007) así como la extensión de los programas sociales de transferencia de ingresos para familias sin empleo (Beccaria y Maurizio 2007). De acuerdo a Fernando Cortés, estas condiciones hicieron posible un aumento de los ingresos reales de los hogares, una caída de la pobreza y una mejor distribución del ingreso (Cortés, 2018).

Sin embargo, a pesar de los signos mencionados, se puede observar que al final del periodo de políticas heterodoxas analizado, los niveles de indigencia y de pobreza no lograron atravesar el piso de bienestar alcanzado durante la primera etapa del modelo neoliberal (Salvia, Poy y Vera 2018).

## Conclusiones

Podemos concluir que, entre 1999 y 2021, sí se ha desarrollado un ciclo progresista en América Latina, basado principalmente en varias decenas de mandatos electorales que se han traducido en gobiernos con políticas sociales que apelan al discurso de los derechos universales.

Esta apelación a la universalidad tiene como principal premisa la perspectiva de derechos. Esto implica que el combate a la desigualdad es una responsabilidad del Estado, pues su principal razón de ser es garantizar a los gobernados las condiciones para que se ejerzan los derechos que, en cada caso, han sido instituidos bajo el empuje de diversas luchas, desde las armadas (como la Revolución Francesa), pasando por las obrero-sindicales, hasta las recientes electorales. Son estas últimas las que corresponden a las políticas y los derechos sociales del llamado ciclo progresista en América Latina, instituidas en diversos países de nuestro continente.

Este ciclo ha tenido como principal resultado un periodo de crecimiento económico con disminución de la desigualdad. Se trata de un fenómeno atípico, toda vez que las viejas etapas de crecimiento ocurrieron con situaciones de aumento de desigualdad y los recientes procesos de estancamiento económico (que también derivaron en mayor desigualdad y pobreza). La combinación de crecimiento y disminución de desigualdad habla de un ejercicio efectivo de diversos derechos sociales, algunos de los cuales son reconstrucciones de los tradicionales derechos y otros son derechos nuevos o emergentes.

Es cierto también que se han sufrido retrocesos. La derecha regresó a los gobiernos de Ecuador, Paraguay, Honduras, El Salvador, Brasil, Guatemala, Uruguay y Chile y transitoriamente a Argentina, Bolivia y Perú. Este regreso conservador, aunado a los efectos demoledores que la pandemia ha detenido, ha revertido, en algunos casos, los avances logrados. Sin embargo, también es cierto que las movilizaciones sociales han frenado los paquetes neoliberales más agresivos en Ecuador, Chile y Colombia; que un nuevo país, México, se sumó al ciclo; que las fuerzas progresistas regresaron al gobierno después de un intervalo conservador en Argentina, Bolivia y Perú y que, por su parte, la derecha gobernante va en declive en Brasil y Chile. Por último, aún los países que no vivieron cambios políticos, adoptaron medidas sociales progresivas como el caso de Costa Rica o Trinidad y Tobago.

Los años venideros serán decisivos para saber si las victorias electorales de la izquierda se retornarán en varios países de la región y, sobre todo, para saber si el ejercicio de los nuevos y restituidos derechos sociales se ha afianzado como una tendencia histórica que trasciende lo coyuntural.

Lo que sí podemos afirmar en definitiva es que, con el ciclo progresista, se gestó un paradigma ideológico y teórico de la política social basada en la perspectiva de derechos que ha echado raíces en la academia, las organizaciones de derechos humanos, los organismos internacionales, los partidos políticos progresistas y de izquierda y en una buena parte de las sociedades latinoamericanas.

## Referencias bibliográficas

- Abramo, L. (2015). *La matriz de la desigualdad en América Latina. Avances y desafíos de cara al futuro*. Santiago : en Daniel Filmus y Lucila Rosso, Las sendas abiertas en América Latina. Aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones, CLACSO.
- Abramo, L. (2019). *La matriz de la desigualdad en América Latina. Avances y desafíos de cara al futuro*. CLACSO en América Latina. Aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones
- Abramo, L. (2019). *La matriz de la desigualdad en América Latina. Avances y desafíos de cara al futuro*. Buenos Aires: en Daniel Filmus y Lucila Rosso, Las sendas abiertas en América Latina. Aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones, CLACSO.
- Abramo, L., Cecchini, S., & Ullmann, H. (2020). Enfrentar las desigualdades en salud en América Latina: el rol de la protección social . *Ciência & Saúde Coletiva*, 25, 1587-1598.
- Alarcón Muñoz, D. A. (2012). *Derechos universales, políticas públicas y adultos mayores: develando comprensivamete las contradicciones. El caso de los Huehucallis de Iztapalapa*. México: UNAM . Obtenido de <http://132.248.9.195/ptd2013/agosto/0700057/0700057.pdf>
- Aravena, C. (2018). Fuentes del crecimiento económico y la productividad en América Latina y el Caribe 1990 – 2013. *Economía Chilena*(1), 34-66.
- Arditi, B. (2009). El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? *Revista Ciências Sociais Unisinos*, 45, 232-246.
- Aristegui, C. (13 de Febrero de 2018). Programa de radio. México .
- Barba, C. (2007). Claroscuros de la reforma social en México y en América Latina . *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 35-76. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v13n39/v13n39a2.pdf>
- Beccaria, L., & Maurizio, R. (2007). *Poverty mobility and vulnerability in Argentina: Facts and policy orientation*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bértola, L., & Williamson, J. (2016). *Ciclos y tendencias de la desigualdad a largo plazo y su reciente disminución en América Latina*. Buenos Aires: en La fractura. Pasado y presente de la búsqueda de equidad social en América Latina. Fondo de cultura económica.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (2015). *Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social en Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago: CEPAL.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago: CEPAL.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (2015). *Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools*. Santiago: ECLAC .
- CIDOB. (2020). *Barcelona Centre For International Affairs*, . Obtenido de [www.cidob.org](http://www.cidob.org)
- Cornia, G. (2016). *The decline and recent uptick of income inequality in Latin America, 2002-13*”. París: UNESCO.
- Cruz-Martínez, G. (2019). *Welfare and social protection in contemporary Latin America*. Londres: Routledge.

- Filgueira, F. (2015). *Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas*. Santiago : CEPAL en Simone Cecchini, Fernando Filgueira et al, Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización.
- Kerstenetzky, C. L. (2017). *El Estado de bienestar social en la edad de la razón: la reinención del estado social en el mundo contemporáneo*. . México : Fondo de cultura económica.
- Mealla, L. (2021). *Agotamiento del ciclo progresista en Castro, Diego y Huáscar, Salazar (Coords) América Latina en Tiempos Revueltos. Claves y luchas renovadas frente al giro conservador*. . Montevideo, Cochabamba y Morelos : Zur.
- Midaglia, C., Ordoñez, G., & Valencia, E. (2018). *Transformaciones económicas y reformas sociales en latinoamérica en las primeras dos décadas del siglo XXI” en Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI*. (CLACSO, Ed.) México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Muñoz, G. (2020). Beyond Identity and the State: The Crisis of the Latin American Progressive Cycle. *Aternautas, 1*, 83-93. doi:http://www.alternautas.net/blog/2016/5/12/introduction-to-dossiercrisis-of-the-latin-american-prog
- Nexos. (Diciembre de 2018). Lecciones de los gobiernos latinoamericanos de izquierda. México .
- Novick, M., Tomada, C., Damill, M., Frenkel, R., & Somavia, J. (2007). *In the Wake of the Crisis : Argentina’s New Economic and Labour Policy Directions and Their Impact*. Genova: ILO.
- Salvia, A., Poy, S., & Vera, J. (2017). Política social y desigualdad en la región del Gran Buenos Aires, Argentina, 1992-2012. *Papeles de población, 23*, 223-246.
- Salvia, A., Poy, S., & Vera, J. (2018). *Políticas sociales, pobreza y bienestar. Argentina: análisis comparado de distintos regímenes socioeconómicos (1992-2012)”*, en Fernando Cortés, coordinador, *Temas de política social de México y América Latina*. México: El Colegio de México.
- Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. *Revista Polis, 39*, 1-22. Obtenido de <https://journals.openedition.org/polis/10453>
- Stoessel, S. (2015). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos. *OpenEdition Journals Polis(39)*, 1-22.
- Stolowicz, B. (2007). *Gobiernos de Izquierda en América Latina. Un balance político*. Bogotá: Aurora.
- Ubasart-González, G. y. (2017). Esping-Andersen en América latina. El estudio de los regímenes de bienestar emestre de 2017, p. 228. *Política y gobierno(1)*, 228.
- Vásquez Huamán, E. (2016). ¿Cómo fueron los 5 años del gobierno de Ollanta Humala? Caracas.
- Vázquez Olivera, G. (2012). *El viraje neoliberal de la política social y la búsqueda de alternativas en América Latina* . México : Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

### Conflicto de interés

Los autores de este trabajo declaran no tener conflicto de interés.

### **Información adicional**

La correspondencia y las solicitudes de materiales sobre este escrito deben dirigirse al autor al correo electrónico proporcionado.

Las impresiones y la información sobre permisos están disponibles en el siguiente enlace:  
[https://www.revistas.up.ac.pa/index.php/contacto/acceso\\_reuso](https://www.revistas.up.ac.pa/index.php/contacto/acceso_reuso)

