

Ideología, desarrollo y políticas de empleo en América Latina

Ideology, development and employment policies in Latin America

Paula Vidal, * **Rodrigo Silva**, ** **Manuel Ansaldo**, *** **Claudia González** ****

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 30(59) | 2022 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3059-006-2022](https://doi.org/10.18504/pl3059-006-2022)

Recibido: 28 de diciembre de 2019

Aceptado: 16 de abril de 2021

Resumen

Este artículo indaga la relación entre las ideologías y las políticas activas de empleo considerando tres modelos de desarrollo en América Latina de principios del siglo XXI: neoliberalismo, neodesarrollismo y socialismo bolivariano, a partir de los casos muy poco estudiados en esta clave de Chile, Brasil y Venezuela. Mediante un análisis documental en distintos niveles: Constituciones, planes de gobierno y diseños de políticas de empleo, los resultados revelan que, si bien existen condicionantes globales, los gobiernos cuentan con un margen de maniobra para dar dirección y configurar proyectos históricos específicos. El diseño de las políticas de empleo expresa esa dirección, por lo que no son meros instrumentos técnicos neutros y transferibles de un país a otro.

Palabras clave: ideología, modelos de desarrollo, neodesarrollismo, neoliberalismo, socialismo bolivariano, políticas públicas, política de empleo.

Abstract

The present article concerns the investigation of the relationship between ideologies and employment policies of three development models presents in Latin America at the beginning of the 21st century: neoliberalism, neodevelopmentalism and Bolivarian socialism, considering the cases of Chile, Brazil and Venezuela, which are not very studied with this focus. Based on a documentary analysis at different levels (Constitutions, government plans and design of employment policies), the results obtained allow the affirmation of that, although global conditions, governments have

* Doctora en Trabajo Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro (Brasil). Profesora Asociada Depto. de Trabajo Social, Universidad de Chile | pvidal@u.uchile.cl | <https://orcid.org/0000-0002-9036-3766>

** Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos por la Universidad Alberto Hurtado (Chile). Depto. de Trabajo Social, Universidad de Chile | rodrigosilvagonzalez1989@gmail.com | <https://orcid.org/0000-0002-5995-8227>

*** Doctor en Antropología Social por la Universidad Federal de Santa Catarina (Brasil). Investigador del Núcleo de Estudio de Populações Indígenas | manuel.ansaldo@posgrad.ufsc.br | <https://orcid.org/0000-0002-7842-1054>

**** Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Chile. Depto. de Trabajo Social, Universidad de Chile | claudiagonzalez@ug.uchile.cl | <https://orcid.org/0000-0001-6130-5113>

a margin of actions that permits the direction and configuration of determined historical projects. The design of employment policies reflects this direction, so they are not mere neutral technical instruments that can be transferred from one country to another.

Keywords: ideology, development models, neodevelopmentalism, neoliberalism, Bolivarian socialism, public policy, employment policy.

Introducción¹

Este artículo tiene por objetivo comprender la relación que existe entre la ideología de tres modelos de desarrollo presentes en América Latina: el neoliberalismo en Chile,² el neodesarrollismo en Brasil³ y el socialismo bolivariano en Venezuela,⁴ y las políticas de empleo implementadas por los gobiernos adscritos a dichos modelos, para el periodo 2005-2013.⁵ Retomar estos tres países y esta temporalidad se debe a razones históricas y sociales específicas. En el primer caso, además de ser el país pionero en el que se aplican las políticas neoliberales a raíz del golpe cívico militar de 1973, dada la profundidad de las reformas, se le concibe como un “laboratorio” y luego como un referente regional y mundial de ese modelo. En este sentido, cabe anticipar que si bien los gobiernos de Bachelet y Piñera no son lo mismo, ambos siguieron las premisas neoliberales, fundamentalmente por priorizar el crecimiento económico, la apertura de la economía al mercado internacional y un Estado subsidiario. Por otro lado, se aborda a Brasil y el neodesarrollismo por configurarse en ese periodo como un camino distinto al neoliberalismo, además de la importancia económica, geopolítica y demográfica de este país en la región y ser miembro BRICS (asociación económica y comercial de economías emergentes). Por último, se ha elegido a Venezuela porque, después de la caída de los socialismos

¹ Este artículo es producto de los proyectos de investigación Fondecyt 1160742 y 1190866. Agradecemos a Conicyt-ANID y Fondecyt.

² Gobiernos de Michelle Bachelet (2005-2009) y Sebastián Piñera (2010-2014).

³ Gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016).

⁴ Gobierno de Hugo Chávez (1999-2013).

⁵ Una característica estructural que emparenta a los tres países seleccionados, es que todos se configuraron como productores y exportadores de bienes primarios o *commodities*. Ejemplos son el cobre en Chile, el petróleo en Venezuela y petróleo, soja y minerales en Brasil, aun cuando este último presente una mayor diversificación de su matriz productiva. El periodo de estudio coincide con un escenario positivo para la venta de *commodities* en los mercados globales, lo cual llevó recursos a las arcas fiscales que fueron utilizados para la implementación de políticas que atenúan los impactos del neoliberalismo (Carcanholo, 2019, pp. 46-47).

reales y de la URSS, fue la primera experiencia del socialismo en la región, en tiempos en que este no se pronunciaba como alternativa política y en clara confrontación con el neoliberalismo y Estados Unidos.

Para el análisis de estos modelos adoptamos el concepto de ideología, la cual organizaría las luchas de poder para un grupo determinado, mediante su facultad de transformarse en acción social y, por ende, de transformar el mundo (Seliger, citado en Eagleton, 1997). En tanto que las políticas públicas de empleo las comprendemos no solo como instrumentos técnicos para resolver problemas específicos, sino también como estrategias gubernamentales que manifiestan su relación con lo ideológico. En particular, apuntan al mejoramiento de la empleabilidad de las personas vulnerables y otorgan una fuente laboral de emergencias a los desempleados. Varios países de Europa, Norteamérica y América Latina las han usado y han sido objeto de evaluaciones en sus contenidos y metodologías por diversas instituciones como el Banco Mundial (BM) (Chumacero & Paredes, 2012).

Los Estados nacionales y sus gobiernos se insertan en el sistema mundial de manera desigual (Wallerstein, 1979; Quijano & Wallerstein, 1992) y son interpelados a relacionarse con instituciones globales como el BM, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre otros, cuyos lineamientos influyen directa o indirectamente en las políticas públicas de los países. Sin embargo, pese a esta incidencia global, los gobiernos cuentan con un margen de maniobra que les permite configurar ciertas visiones regionales, nacionales y locales respecto de sus propios modelos de desarrollo, formulando así proyectos históricos específicos que denotan distintas relaciones entre actores sociales y apuestas políticas, económicas y sociales. Si se toma en cuenta la relación entre incidencia global y proyectos históricos específicos, la hipótesis propuesta aquí es que las políticas públicas activas de empleo expresan las ideologías de los gobiernos que las vuelven únicas según sus contextos. Esto significa que dichas políticas deben comprenderse y analizarse diferenciadamente, según el gobierno y el modelo de desarrollo en que se enmarcan, pues un mismo programa de empleo que sigue los lineamientos y recomendaciones de la OIT o la CEPAL aplicado bajo diversos principios y modelos de desarrollo, puede adquirir otros rasgos. No perder de vista estos elementos ayuda a comprender de forma más compleja los planes, programas y políticas de empleo de la región al iniciar el siglo XXI.

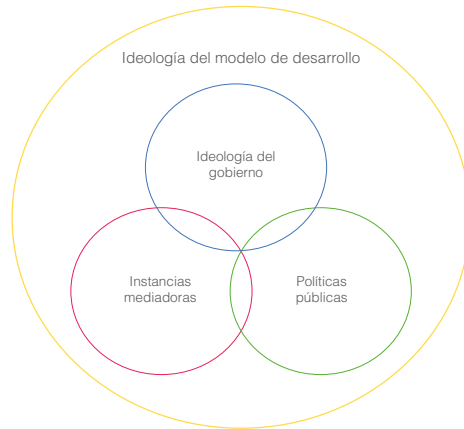
Si bien la relación entre la ideología de los modelos de desarrollo —expresada en los gobiernos— y políticas públicas se ha discutido desde diversas perspectivas, en este artículo la abordamos desde el diseño de las políticas de

empleo impulsadas en Brasil, Chile y Venezuela, lo que significa no enfocarse especialmente en los resultados e impactos de los programas, donde intervienen distintos y complejos factores que no se reducen necesariamente al plano de su concepción e ideas.⁶ En concreto, nuestra propuesta es analizar la relación entre la ideología de los gobiernos y el diseño de las políticas de empleo determinando el grado de consistencia entre los discursos gubernamentales y el diseño de las políticas de empleo, para luego concluir con una discusión entre sus similitudes y diferencias.

Metodológicamente se han analizado fuentes documentales, como los discursos presidenciales, que representan las ideologías de los grupos gobernantes; la Constitución, en tanto sustento político y jurídico de las políticas públicas; documentos ministeriales que orientan la formulación de las políticas públicas, y los diseños de cada política. Entre los criterios de selección de los programas se observó que fueran de cobertura nacional, su peso presupuestario y su incorporación de estrategias —al menos y no exclusivamente— de capacitación como eje central en su línea programática, pues con ello se vislumbran los tipos de inserción laboral y trabajador que se busca crear. En una segunda etapa se realizó un análisis de contenido de los textos recogidos, arribando así a “un meta-texto’ analítico en el que se representa el corpus textual de manera transformada [...]. El resultado es una doble articulación del sentido del texto, y del proceso interpretativo que lo esclarece” (Navarro & Díaz, 1995, pp. 181-182). En lo que sigue damos cuenta de un modelo heurístico con el que se comprenderá la relación entre ideologías de los gobiernos y políticas de empleo, la cual se da en el marco de modelos de desarrollo particulares, y que se ve afectada por instancias mediadoras, como los planes gubernamentales, las leyes, documentos de políticas, etcétera.

⁶ Para este aspecto, véase, para el caso de Chile, a Oyarzo & Ferrada (2015), quienes permiten hacer inferencias de las dinámicas de los programas más allá de la escala local; a Gray *et al.* (2017), quienes abordan los impactos de los programas en el contexto de una fuerza laboral que envejece, y a Asenjo (2010), que analiza las políticas de empleo focalizadas en jóvenes. Para los programas de Brasil, véase a Carvalho & Moreira (2014), quienes analizan la capacitación laboral promovida por el Programa Nacional de Qualificação (PNQ) y la inserción social en una escala local, pero inferible a una mayor; a Alaniz (2012), quien aborda el aporte del programa a la economía solidaria; y a Veras de Oliveira (2007), que analiza la implementación del PNQ en contextos de reformulación de las formas de trabajo y respecto de orientaciones de capacitación previas. Para el caso de Venezuela véase a Pereira (2012), quien analiza las misiones sociales y sus componentes de formación de jóvenes; a Rodríguez (2010), que aborda las agencias de empleo a nivel local, y a Coquies (2016), quien analiza las políticas públicas destinadas a una economía social e iniciativas de capacitación. Para las políticas regionales de empleo, véase ort (2016), que aborda las políticas activas implementadas en la región, y a Abramo *et al.* (2019), quienes analizan los programas de protección social, incluidos los laborales, y su impacto en la inclusión laboral en América Latina.

Figura 1. Modelo heurístico



Fuente: Elaboración propia.

Ideología y políticas públicas

A partir de la década de 1960 se ha desarrollado una fructífera discusión entre distintos enfoques respecto a la relación entre ideología y políticas públicas en el contexto del surgimiento de los Estados de bienestar y, posteriormente, de los gobiernos neoliberales (Congleton & Bose, 2010). Desde uno de esos enfoques, se analiza de qué manera el vínculo entre ideología y políticas públicas es mediado por las relaciones que sostienen las naciones con las instituciones globales en el sistema mundial, en contextos de países del tercer mundo. Es así que la ideología de los gobiernos y la implementación de políticas públicas ligadas al bienestar se daría por la propia ideología de los grupos gobernantes, por buscar que esta se mantenga estable, por las presiones de grupos de interés nacionales, esto es, los factores internos y, principalmente, por factores externos, como el mantenerse alineados a las demandas de las instituciones globales y sus metas (Tsai & Chang, 1985). Otros estudios afirman que los países, una vez insertos en relaciones estables con las instituciones internacionales, son capaces de generar una agenda propia, sobre todo cuando la ideología que orienta la formulación de sus políticas coincide con la promovida por los organismos internacionales (Gilbert, 2002). Si bien es interesante el planteamiento de la negociación ideológica entre grupos nacionales y globales, que implica un espacio de autonomía para la decisión de los gobiernos, tal enfoque puede ser enriquecido y complejizado cuando las políticas públicas son entendidas en tanto instrumentos concretos de gestión pública y no como un mero reflejo

de disputas ideológicas. En ese sentido, queremos ir más allá de la idea de que las políticas públicas son un producto invariable de un tipo específico de conducción estatal, proponiendo que la relación ideología-políticas públicas se expresa también en el diseño de estas últimas, campo de análisis relevante para entender esa relación.

También cabe destacar la distinción y asociación de Estados de bienestar y neoliberalismo con gobiernos de izquierda y de derecha (Romero, 2017). De esa manera, se asocia a la ideología izquierda/Estado de bienestar con la política macroeconómica que utiliza mayor cantidad de recursos fiscales para reducir las inequidades sociales por medio del gasto directo en programas sociales. En tanto que el binomio ideología de derecha/neoliberalismo se relacionaría con la focalización de los programas sociales y con mantener en equilibrio los indicadores macroeconómicos. No obstante, estos abordajes oscurecen lo específico de dichos programas, lo cual también tendría un vínculo con la ideología de los gobiernos.

Por otra parte, Osorio & Vergara (2016) sostienen sobre la difusión de políticas públicas —en especial de las políticas de transferencias condicionadas en América Latina— que los principales factores que la explican consisten en los consensos al interior de las comunidades epistémicas regionales. Se ha sostenido, por otra parte, que esos factores “contribuyen a generar ideas, modelos, y a transmitirlos, ya que cuentan con legitimidad de expertos de autoridad e incidencia en los procesos domésticos de políticas” (Osorio, 2018; Osorio & Vergara, 2016, p. 246). Y que los estudios sobre la difusión han buscado “descartar la hipótesis nula que afirma que los factores nacionales socioeconómicos y políticos son la causa exclusiva del cambio en las políticas” (Osorio & Vergara, 2016, p. 238). En cambio, otras investigaciones han buscado demostrar de qué manera la relación entre ideologías, manifestadas en tipos ideales de gobierno, como el Estado de bienestar, el corporativismo o el liberalismo, no necesariamente tiene un correlato directo con el tipo de política pública, sino que más bien tienden a coexistir en un mismo régimen visiones contradictorias respecto a aquella (Quadagno & Street, 2005).

Como mostramos arriba, si hay estudios que abordan la relación entre ideología y políticas públicas, no suele contemplarse la que se da entre la ideología de los gobiernos y los rasgos específicos de las políticas públicas que se implementan. Así mismo, las particularidades ideológicas de los gobiernos suelen entenderse desde pares dicotómicos como izquierda/derecha o Estado de bienestar/neoliberalismo (Romero, 2017; Cook & Bazler, 2013), lo cual suele tornarse mecánico si no se considera que los gobiernos están insertos dentro de contextos históricos específicos y que su ideología trasciende hasta los niveles más concretos de la implementación de políticas públicas.

En ese sentido, para indagar en la relación entre modelos de desarrollo, ideología de los gobiernos y políticas públicas, planteamos que estas últimas pueden ser entendidas de forma más específica si se toma en cuenta su diseño, objetivos, población destinataria, estrategias, dimensiones operativas y presupuestos. Es decir, de qué manera las ideologías de los gobiernos, en el contexto de modelos de desarrollo específicos, se relacionan con el diseño de las políticas públicas de empleo.

Elementos ideológicos y modelos de desarrollo

Durante las últimas décadas, en América Latina pueden delinirse al menos tres modelos de desarrollo: neoliberalismo, neodesarrollismo y socialismo bolivariano. Como fue señalado arriba, además de las ideologías de los gobiernos, los distintos modelos de desarrollo inciden en las definiciones ideológicas lo que lleva a tomar decisiones de políticas particulares.

Respecto a las políticas de empleo adoptadas por los gobiernos destacan los trabajos de Posner *et al.* (2018), quienes estudian los casos de Venezuela, Brasil, Argentina, México y Chile; Cook & Bazler (2013), que abordan a Brasil, Argentina, Uruguay y Chile; y Biles (2009), quien indaga la situación en general de América Latina. En dichos trabajos las políticas laborales han sido analizadas enfatizando en el vínculo de los gobiernos del subcontinente con el movimiento sindical (Posner *et al.*, 2018; Cook & Bazler, 2013) y en la crítica de los supuestos beneficios de la flexibilidad laboral señalados por los promotores de la economía neoclásica (Posner *et al.*, 2018; Biles, 2009).

Cook & Bazler (2013) recalcan la importancia de analizar la relación que los gobiernos de la primera década de los dos mil instalaron con el movimiento sindical, destacando que Brasil, Argentina y Uruguay promovieron el diálogo social y apoyaron reformas legales para fortalecer la participación de los sindicatos en negociaciones colectivas, distanciándose de las ideas neoliberales, lo que no ocurrió en el caso chileno, en el que se observarían más bien continuidades respecto de la etapa de predominio neoliberal. En una perspectiva similar, Posner *et al.* (2018) destacan positivamente la relación del gobierno de Lula con los trabajadores formales organizados. Mientras que, para el caso de Venezuela, Posner *et al.* (2018), Posner (2016) y Mazuca (2013) sostienen que los gobiernos de Chávez se apoyaron en las masas desorganizadas y pertenecientes al sector informal, y no en el sector de los trabajadores organizados.

Por otra parte, en cuanto a la informalidad en América Latina, Biles (2009) sostiene que mantenerla es evidencia tangible de las repercusiones negativas del

neoliberalismo en los mercados laborales, y Posner *et al.* (2018) sugieren que la flexibilización no aumentó el empleo formal, no redujo la desigualdad ni la informalidad, y que las políticas —que fueron su base de implementación— han cambiado el equilibrio de poder en favor de los empleadores, lo que sucedió especialmente en Chile (Posner *et al.*, 2018; Posner, 2017).

De esta forma, se observa que la relación entre ideología de los gobiernos e implementación de políticas laborales se ha estudiado sobre todo como un vínculo entre gobiernos y movimiento sindical (Posner *et al.*, 2018; Cook & Bazler, 2013), y focalizando en las políticas favorables a la flexibilidad laboral (Posner *et al.*, 2018; Posner, 2017; Biles, 2009). Que, en estas investigaciones, el análisis del diseño de políticas activas de empleo específicas no ha sido central ni se ha otorgado suficiente atención a la incidencia de los modelos de desarrollo en el diseño de las políticas de empleo puestas en marcha.

Por último, algunas publicaciones han indagado en los componentes ideológicos del neoliberalismo en Chile durante los gobiernos de Michelle Bachelet (2006-2009) y Sebastián Piñera (2010-2014), del neodesarrollismo en Brasil bajo los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016) (Vidal *et al.*, 2019) y el socialismo bolivariano en Venezuela bajo el gobierno de Hugo Chávez (1999-2013) (Vidal *et al.*, 2018). Aquí, las ideologías de los gobiernos muestran diferencias y similitudes en aspectos fundamentales, a saber: la conducción del Estado, la relación y articulación entre el Estado y el mercado, el rol de los mercados nacionales e internacionales en las estrategias de desarrollo, y la configuración de las alianzas público-privadas, lo cual repercute en las políticas públicas para resolver los problemas fundamentales de su población, en particular de los sectores excluidos. En cuanto a las ideologías de los distintos países, se destacan en los gobiernos neoliberales de Bachelet y Piñera en Chile, la centralidad del crecimiento como estrategia de desarrollo, y la alianza entre el gobierno y el empresariado (nacional e internacional), la privatización y “eficiencia” del Estado de cara a las necesidades del mercado y basar la riqueza del país en la comercialización del cobre con las potencias mundiales. En Brasil, Lula y Dilma buscaron una alianza de clases, conformada por empresarios, emprendedores, trabajadores y los sectores burocráticos, que sustentara el proyecto neodesarrollista, es decir, llevar a cabo una revolución capitalista y una reforma política en pro de una democracia participativa. También se apostó por el crecimiento económico, el control de la macroeconomía, el fortalecimiento de una economía interna, y una inserción estratégica en los mercados regionales y globales, para lo cual serían fundamentales las divisas por la venta de bienes primarios, esto es, petróleo, minerales de hierro y soja. Por su parte, lo central del modelo bolivariano de Chávez fue transformar al Estado mediante la creación de una nueva institucionalidad en

poblaciones y territorios históricamente excluidos, junto al fortalecimiento de la participación popular. En lo económico, se pasó de un modelo de desarrollo endógeno, entendido como orientación estratégica del gobierno por medio del encadenamiento de núcleos y polos de desarrollo endógeno, a un modelo socialista, mediante la transformación de las relaciones de producción a través de organizaciones productivas territoriales que garantizarían el buen vivir de la población. No obstante, como ya se ha señalado, todos los modelos se sustentaron en los recursos provenientes de la venta de *commodities*.

Planes o programas de empleo en Chile, Brasil y Venezuela (2005-2013)

De Chile se analizan en este artículo cuatro programas: Mujeres Trabajadoras y Jefas de Hogar, y Jóvenes Bicentenario, del gobierno de Bachelet, y Alianzas Productivas, y Formación en el Puesto de Trabajo, del de Piñera. Cabe agregar que existen programas transversales a ambos mandatos, como Formación para el Trabajo, y Nivelación de Competencias Laborales.

En los programas promovidos por Bachelet, se advierte que los dos buscan “impulsar la inserción laboral de jóvenes, mujeres y adultos, mediante la formación en oficios” (SENCE, 2012, p. 3). Bajo esta lógica, el primero pretendía mejorar las condiciones laborales y la empleabilidad de las mujeres mediante el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), con una plaza de trabajo independiente o dependiente (SENCE, 2012). Mientras que el segundo buscaba incrementar la empleabilidad de hombres y mujeres jóvenes promoviendo trayectorias de capacitación para adquirir destrezas útiles para el mundo del trabajo conociendo un oficio (SENCE, 2008).

Respecto a los programas del primer gobierno de Piñera, Alianzas Productivas tenía por objetivos entregar a pequeños productores, campesinos y usuarios (de políticas sociales) asistencia técnica sobre el mercado y crear canales de comercialización directos para los productores (INDAP, 2016, p. 70). Este programa nació en 2007 en el gobierno de Bachelet, pero a partir de 2010 la administración de Piñera le dará un nuevo enfoque para fortalecer las relaciones comerciales entre empresas agrícolas y pequeños agricultores, por lo que el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) intermediará la demanda de empresas agroindustriales con sus proveedores, esto es, los pequeños productores. Por otro lado, Formación en el Puesto del Trabajo impulsaba la inserción laboral de jóvenes, mujeres y adultos mayores de 50 años, formándolos en oficios, y fomentaba la inserción laboral de los desocupados de baja calificación con bonificaciones y subsidios que se otorgaban a la contratación (SENCE, 2011, p. 1).

De esta forma, a nivel del diseño de estas políticas, es posible observar las similitudes ideológicas que orientan esos programas de empleo. El primero busca mejorar la inserción laboral de grupos específicos de población desaventajada o que enfrentan la exclusión (jóvenes, mujeres y adultos mayores); destaca el criterio de focalización y de integración social por medio del mercado. El segundo implementa capacitaciones para inducir la transformación en los procesos productivos o que entreguen las herramientas para desarrollar oficios. Ejemplo de ello es la capacitación para el uso de nuevas tecnologías por parte de las empresas, lo que involucra el financiamiento de privados con recursos públicos mediante alianzas público-privadas. Tales alianzas se manifiestan en los incentivos que se dan a las empresas para promover la contratación de trabajadores de baja calificación; es decir, prima el subsidio del Estado.

De Brasil se ha analizado la política de empleo Plan Nacional de Calificación (PNQ, por sus siglas en portugués), un sistema de calificación social y profesional de los trabajadores (MTE, 2003) instaurado en el marco del seguro de desempleo y otros programas sociales. Su elección se debe a la importancia que los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) dieron a la formación y el empleo; aparte de que, al inscribirse en el periodo de análisis, permite reconocer si existe un sello propio del PT; asimismo, es de cobertura nacional, y en lo sustantivo, las políticas de calificación-formación poseen un carácter en particular ideológico por el peso que se le da a la formación como estrategia de desarrollo, crecimiento y movilidad social. Su antecedente fue el Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) de 1995. El tránsito de un programa a otro, en 2003, significó un giro de la visión que se tenía de la calificación. El nuevo plan demandaría que esta se adecuara al modelo de desarrollo, por lo que se reorientó en el sentido de superar su perfil compensatorio (MTE, 2003, p. 25). El PNQ incrementó el control de la calificación, la determinación de una carga horaria mínima y de contenidos específicos para los cursos (MTE, 2003); y apostó por promover la universalización del derecho de los trabajadores a la calificación (MTE, s. f.), fijando como población objetivo las personas más vulnerables, los trabajadores de bajo ingreso y escolaridad y aquellos con mayor dificultad de ingreso al mercado de trabajo, como los desempleados de larga data, afrodescendientes, indígenas, mujeres, etcétera (MTE, 2003, p. 34). Es decir, el PNQ se enmarca en una política orientada de universalidad, priorizando a aquellos con mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo (MTE, 2003, citado en Leite & De Souza, 2010).

El PNQ reconoce la centralidad del trabajo y ve la calificación como una relación social entre trabajadores y empleadores; apuesta por la articulación de las políticas de empleo, renta y calificación, entendiendo por esta última, más que una oferta de cursos, las iniciativas de certificación, orientación e investigación

de esos procesos (MTE, 2003, citado en Leite & De Souza, 2010). La formación es vista como inclusión social y desarrollo económico (Leite & De Souza, 2010), en la que también destaca una dimensión ética, relativa al transparentar los recursos y promover su mayor control social (Leite & De Souza, 2010).

Por último, Venezuela. Las políticas públicas en el socialismo bolivariano se denominan “misiones sociales”, cuyo fin es garantizar los derechos sociales prescritos en la Constitución de este país; para ello se recurre a la participación directa de la población en los asuntos públicos. Las misiones que se han estudiado para este artículo son las socioproductivas Vuelvan Caras (2003-2006) y Che Guevara (2007-2012). La primera comenzó en 2004 con el objetivo de incorporar las asociaciones comunitarias al proceso de transformación económica y social del Estado, enfocándose en la formación laboral y política de las personas para la generación de cooperativas productivas en el contexto de los núcleos de desarrollo endógeno (NUDE). Por lo tanto, Vuelvan Caras busca transformar el modelo productivo venezolano. Sus beneficiarios son todos los que quieran participar de la transformación social y económica del país fundando cooperativas que constituyan los NUDE. Además, se optó porque los candidatos seleccionados contaran con participación en otras misiones sociales, lo que muestra que estas tienen un carácter político y de formación de cuadros revolucionarios. El espíritu de la misión es crear y sostener colectivos productivos. Por medio de la capacitación técnica y la formación sociopolítica se espera crear cooperativas de producción social que puedan sostener los NUDE.

La misión Che Guevara se comprende como la continuación de Vuelvan Caras, diferenciándose de esta última por centrarse en las comunidades aún más desatendidas y en la búsqueda de empleo fuera del modelo de desarrollo endógeno: NUDE, cooperativas, por ejemplo, en el Estado. Es un programa de formación en oficios productivos con valores socialistas que integran lo ético, ideológico, político y técnico-productivo. Tales valores representan su componente formativo, cuyos pilares son “la conciencia ética y moral revolucionaria”. Según González & Zamora (2010), sustituir Vuelvan Caras con la misión Che Guevara fue una estrategia política para profundizar, usando el nombre de Ernesto Guevara, en los aspectos ideológicos del socialismo bolivariano para la producción social de la riqueza, procurando fortalecer la dimensión formativa y no productiva, debido a los problemas detectados en Vuelvan Caras para implementar y dar continuidad a las cooperativas (Yadira Córdova, entrevista, diciembre de 2018). Sin embargo, los mismos autores esgrimen una razón de tipo más instrumental, y es que en el periodo 2006-2007 participar en las misiones se volvió “poco atractivo” puesto que “el pago de becas fue paulatinamente desapareciendo hasta el final de 2007”, lo que habría llevado a su “Revisión, Rectificación y Reimpulso” (González & Zamora, 2010, p. 79).

Modelos de desarrollo y políticas de empleo: una relación a visibilizar

En los siguientes apartados, analizaremos la relación entre los marcos ideológicos de los gobiernos y las políticas de empleo implementadas.

Neoliberalismo y políticas de empleo en Chile

El neoliberalismo puede entenderse como una teoría de “prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio” (Harvey, 2007, p. 6). Con ello, se le asigna un papel al Estado de crear y preservar las condiciones institucionales para el desarrollo y despliegue del mercado, de modo que adquieren centralidad el individuo, el autointerés, la libertad negativa (de no interferencia), la propiedad privada y el consumo, como motores de los sujetos y de la sociedad, en un contexto de Estado “mínimo” que intervendrá en los nichos donde el mercado no lo hace (Garretón, 2012).

Con la dictadura cívico-militar, en Chile se impusieron medidas que refundaron la estructura de la sociedad en lo económico, político, social y cultural. En lo económico, se impuso “la apertura al comercio internacional unilateral, la reducción drástica del gasto público, la liberalización financiera, y especialmente el control estricto de las relaciones laborales” (Gárate, 2012, p. 191). En lo social y político, se intensificó la entrada del sector privado en la administración de servicios estatales y derechos sociales, desarticulando las redes de protección, tanto sociales —sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil—, como estatales —derechos sociales y seguridad social—, que habían dominado en este país durante el siglo xx.

Fue común que en los discursos de Bachelet y Piñera apareciera la relación entre mercado y Estado. Lo anterior se expresa en aspectos fundamentales como la matriz productiva que se sustenta en la explotación y exportación de materias primas, y en que ambos hacen de la alianza público-privada un eje de su gestión, lo que posibilita el cofinanciamiento público-privado para alcanzar sus respectivos objetivos. Otro aspecto en el que coinciden es la prioridad que le otorgan al fortalecimiento de las relaciones internacionales, en especial para el intercambio económico mediante la firma de tratados de libre comercio con los países de la OCDE, Estados Unidos y Asia.

Sin embargo, Bachelet plantea en sus discursos que el Estado debe ejercer funciones de regulación, protección, redistribución y fiscalización eficaces, que

no obstruyan la dinámica de mercado, pero que suplan sus carencias garantizando beneficios sociales para la población (Bachelet, 2008). No así Piñera, quien postula que al Estado le corresponde “nivelar la cancha” y no interferir con el mercado, de forma que su función sería generar oportunidades para que las personas por sí mismas sean capaces de alcanzar sus metas.

Por otro lado, el gobierno de Bachelet promueve los principios de equidad, justicia social y democracia, y le otorga, en lo discursivo, un importante papel al Estado como garante de derechos, igualdad y no discriminación, algo incumplido en la sociedad chilena. En contraste con Piñera, quien concibe los valores de esfuerzo y libertad individual como indispensables para garantizar el desarrollo: “Para que Chile sea un país desarrollado antes de que termine esta década no basta con conducir responsablemente las cifras macroeconómicas y promover el empleo. La clave está en la libertad, [...] la creatividad individual, la competencia y el emprendimiento” (Piñera, citado en Blumel *et al.*, 2014: p. 126). No obstante, tanto Bachelet como Piñera coinciden en que se debe acercar la política a la ciudadanía. Bachelet sostenía que “Las transformaciones que proponemos tienen como telón de fondo [...] Una democracia donde todos los ciudadanos y ciudadanas tengan espacio para participar y deliberar” (Gobierno de Chile, 2006, p. 15), apuntando a una democracia transparente, participativa e inclusiva. Por su parte, Piñera afirma: “es imperioso avanzar con urgencia en dos caminos paralelos y complementarios: acercar la política a la gente y acercar la gente a la política” (Gobierno de Chile, 2010, p. 29).

Hay cierta coherencia con los planteamientos ideológicos señalados bajo el gobierno de Bachelet con Mujeres Jefas de Hogar, pues los criterios para su ejecución fueron que tuviera *integralidad*, es decir, abordar en forma conjunta las barreras que limitan y restringen la incorporación de la mujer en mejores condiciones al mercado laboral; *intersectorialidad*, o coordinación de esfuerzos entre las diferentes instancias del Estado, en función de la inserción laboral; *selectividad*, que significa optar por mujeres trabajadoras y jefas de hogar vulnerables; *participación*: esto es, el involucramiento de las participantes en la ejecución del programa según necesidades y realidades propias; *descentralización*, es decir, adecuar el modelo al territorio sin desvirtuar los objetivos centrales del programa (SERNAM, 2010, pp. 29-30). De acuerdo a lo anterior, la participación de las mujeres se reduce a un nivel que no alcanza incidencia efectiva en el programa.

Por su lado, el Programa Jóvenes Bicentenario también guarda coherencia con los lineamientos políticos del gobierno de Bachelet, es el caso de las alianzas público-privadas, con las que los cursos de capacitación estaban a cargo de organizaciones técnicas de capacitación (OTEC), que son empresas privadas acreditadas por el Servicio Nacional de Capacitación y empleo (SENCE) y financiadas

por el Estado. Pero tampoco se incorpora la participación efectiva de los jóvenes, pues si bien estos tienen la posibilidad de opinar sobre la formación con una entrevista de diagnóstico, el programa se ejecuta en función de las necesidades de mano de obra para el mercado.

Por su parte, en los programas Alianzas Productivas y Formación en el Puesto de Trabajo impulsados por Piñera, predominan la importancia del sector empresarial y el contar con instituciones adecuadas a las expectativas de los ciudadanos y emprendedores. Alianzas Productivas fomenta la coordinación con actores privados que se asocian a pequeños productores para comercializar la producción primaria (INDAP, 2016). Esta alianza público-privada provee asistencia técnica a los pequeños productores, usuarios del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), para que puedan responder a las demandas específicas de las empresas compradoras, es decir, que se busca el doble objetivo de incentivar que los pequeños agricultores ingresen al mercado, y que las empresas cumplan con sus requerimientos económicos (INDAP, 2016).

El programa Formación en el Puesto de Trabajo tiene como fin que los trabajadores se adapten continuamente a los cambios, en especial a los vinculados con el uso de nuevas tecnologías, y que adquieran las competencias pertinentes para el puesto a desempeñar. El objetivo es promover la integración al mercado laboral implementando estrategias de vinculación de oferentes y compradores, mediante el mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de trabajadores específicos como los jóvenes, las mujeres y los adultos mayores de cincuenta años. De este modo, se fomenta la alianza público-privado, la cual se concreta con el subsidio al empleo que el Estado entrega a las empresas para la intermediación laboral de los usuarios del programa.

Como se advierte, los componentes ideológicos de los gobiernos analizados influyen en el contenido de las políticas públicas, dado que los programas de empleo Mujeres Trabajadoras y Jefas de Hogar, Jóvenes Bicentenario (Bachelet), Alianzas Productivas y Formación en el Puesto de Trabajo (Piñera) enfatizan en la protección de grupos sociales específicos (focalización), el fortalecimiento de identidades, la promoción de microemprendimientos, la capacitación vinculada a las necesidades del mercado y la incorporación de nuevas tecnologías por parte de las empresas, los cuales se realizan para la habilitación o incorporación al mercado en mejores condiciones de estos sectores.

Neodesarrollismo y políticas de empleo en Brasil

El neodesarrollismo es una propuesta en construcción que ha sido definida como una teoría histórica deductiva basada en experiencias de crecimiento ace-

lerado, especialmente de los países del este asiático. Al abordar una perspectiva histórica y holística, lo social y político son componentes esenciales; en tanto teoría, trata de explicar cómo países de industrialización tardía logran bienestar material y una condición de renta media, y por qué muchos otros dejan de experimentar desarrollo humano, asociado a la combinación de liberalismo económico y populismo fiscal y “cambiario” (Bresser Pereira, 2016). De acuerdo con Actis (2011), el neodesarrollismo es una estrategia que propone reformas institucionales y económicas con las que naciones de desarrollo medio puedan alcanzar a las desarrolladas.

Una de las apuestas del neodesarrollismo, y del PT, refiere a lo tecnológico y la innovación como claves para lograr una economía más productiva, que incorpore valor a la producción, fortalezca las exportaciones y sustituya las importaciones. Esto será posible, de acuerdo a esas tesis, con un pacto social que sustente el proyecto de desarrollo y movilice las capacidades y potencialidades del país. En este marco se concibe al Estado como conductor y al sector privado participando activamente en el crecimiento y la innovación: “El desarrollo económico es un proceso estructural de utilización de todos los recursos domésticos disponibles con el fin de lograr la máxima tasa de acumulación de capital ambientalmente sostenible, basada en la incorporación de progreso técnico. El objetivo primario es alcanzar el pleno empleo de los recursos laborales disponibles” (FGV, 2010, p. 1), y promover el “financiamiento y una continua transferencia de mano de obra hacia las industrias que producen bienes y servicios con mayor valor agregado per cápita” (FGV, 2010, p. 1). Lula planteaba que “necesitamos exportar más, agregando valor a nuestros productos y actuando, con energía y creatividad” (Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, p. 11). Las anteriores citas dan cuenta de las sinergias entre el modelo y los gobiernos del PT. Pero esta apuesta no se corresponde con el Plan de Calificación, dado que este se orienta a la población más precarizada, y a los beneficiarios del seguro de desempleo y de otros programas sociales: “Se comprende que la calificación, vía Sistema Público de Empleo se constituye en un sistema destinado a las clases menos favorecidas en la sociedad, a los trabajadores excluidos o en vías de exclusión” (Radzinski, 2013, p. x). Los cursos impartidos confirman la brecha entre la voluntad de un país que produzca con valor agregado *versus* una oferta de capacitación que habilita empleabilidades precarias y califica principalmente en el sector del comercio y servicios.

Una segunda apuesta del neodesarrollismo y del PT es el fortalecimiento del mercado nacional y la dinamización del consumo interno incorporando la población al trabajo, sobre todo la de baja renta. Así, el incremento salarial garantiza la productividad; y se propone reducir la desigualdad en cuatro puntos: una política tributaria progresiva, la creación de un Estado social, una

política de salario mínimo, y una política monetaria que fije un nivel de tasa de interés (Bresser Pereira, 2016). De estos cuatro puntos destacan los avances en la constitución de un Estado social y las políticas de salario mínimo, lo que obtuvo avances significativos en la reducción de la pobreza, sobre todo en la extrema pobreza, gracias a programas como Bolsa Família y Brasil sin Miseria, y un salario mínimo, como el que destacaba Lula, en su discurso de asunción en 2007, cuando señalaba que era el más alto en décadas. El objetivo de dinamizar el mercado interno tuvo también la incidencia significativa de las políticas sociales, que se dan articuladamente con las de empleo y capacitación, incluido el PNQ.

Sin embargo, si bien se concibe el trabajo como un instrumento de distribución de renta y como la base de condiciones dignas de vida, el impacto de las políticas de empleo, en particular del plan de calificación, es residual: “La inserción de los trabajadores en sectores más dinámicos de la economía, que tienen necesidades de capital humano y trabajo creativo, es relativamente baja. Lo que tenemos es una mayor inserción de mano de obra considerada por el mercado como no calificada y en empleos informales, autogestionados, cooperativizados, por cuenta propia, emprendedores y pequeños productores” (Radzinski, 2013, p. 46).

Otros aspectos del encuentro entre neodesarrollismo y políticas de empleo en Brasil atañen a los dispositivos de participación y transparencia de las políticas públicas. Destacan las comisiones municipales y estatales de empleo paritarias, tripartitas y con participación social (Leite & De Souza, 2010). La implementación de políticas participativas se expresa claramente en las definiciones y en la puesta en marcha del PNQ, el cual promueve la participación a fin de superar las lógicas compensatorias de las políticas públicas, impronta manifiesta en los instrumentos de ejecución, como el Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) y las comisiones estatales y municipales de calificación, órganos compuestos por gobierno, empresarios y trabajadores. Sin embargo, estos mecanismos participativos son parte de la gestión y no de una construcción de ciudadanía, lo que se expresa en el tipo de cursos impartidos, que se refieren sobre todo al comercio y servicios.

Asimismo, se advierte tanto en los planes como en las definiciones del PNQ que las calificaciones trasladan esta responsabilidad al individuo, es decir, menos Estado y más individuo (Radzinski, 2013), lo que se contradice con los discursos que dan centralidad al Estado en la conducción de un modelo de desarrollo capaz de convenir el crecimiento y la inclusión; un Estado cuyo rol debiera ser garante de los derechos promulgados constitucionalmente. En definitiva, en un nivel estructural, el PNQ muestra sus limitaciones que provienen de su na-

turalidad compensatoria, en el sentido de tratar de lidiar con la incapacidad de un Estado y un modelo que no incluyen socialmente ni mediante el empleo ni mediante la educación (Radzinski, 2013).

El socialismo bolivariano y las políticas de empleo

El socialismo bolivariano surge cuando el presidente Hugo Chávez llama a construir las comunas “como ente revolucionario, con base territorial, social, política, moral” (Chávez, 2009, p. 3). Este momento se diferencia de sus primeros años de mandato (1999-2006) cuando el modelo de desarrollo se sostenía, según Lanz (2004), en la tesis de desarrollo endógeno de Osvaldo Sunkel, que enfatiza en crear una estructura productiva interna para fortalecer los sectores industriales estratégicos, incorporando a toda la población, en especial a los más excluidos mediante los NUDE. Ante las dificultades de llevar a cabo el desarrollo endógeno, producto de una ralentización en la conformación y producción de las cooperativas (Yadira Córdova, entrevista, diciembre 2018), Chávez optará por profundizar la economía social en Venezuela impulsando el socialismo y a las comunas como la unidad básica de este último. Según distintos autores (Moulian, 2000; Dieterich, 2002; Monedero, 2008; Mészáros, 2008; Lebowitz, 2012), esta nueva conformación histórica de un socialismo del siglo XXI se debió principalmente a las críticas que se hacía a los socialismos reales, esto es, a los problemas para implementar una democracia protagónica, al enquistamiento de una burocracia estatal, al descuido con los ecosistemas y al mantenimiento de lógicas capitalistas en general. Por lo tanto, para Chávez, el socialismo del siglo XXI vendría a ser el socialismo bolivariano, el cual incorpora las particularidades de Venezuela y coloca en su centro a un nuevo sujeto: los “históricamente excluidos”, dirá Chávez, que se incorporarían en el proyecto político radicalizando el desarrollo endógeno y la conformación de comunas socialistas y organizaciones populares amparadas en las distintas leyes formuladas para ese fin. Para ello, el rol del Estado sería fundamental, puesto que siempre se lo vio como un ente en disputa, capaz de dar un ordenamiento y un apoyo estratégico a las comunas. Lo anterior dio cabida para que las misiones, los ministerios denominados “populares” e instituciones técnicas como el Instituto Nacional de Capacitación Socialista (INCES), comenzaran a trabajar intersectorialmente desde 2007, creándose así institucionalidades que tenían justamente este fin aglutinador.

Hay una coherencia en la relación entre la ideología del socialismo bolivariano y las políticas de empleo del periodo. La misión Vuelvan Caras —posteriormente la Che Guevara—, al asumir la tarea de la transformación

productiva en Venezuela, lo hará desde una perspectiva compleja, puesto que primero pasaría por llevar la economía capitalista a una economía social (de satisfacción de necesidades), lo que demanda a su vez un proceso pedagógico (con dimensiones técnico-productivas, éticas y políticas) orientado a los sujetos históricamente excluidos.

Desde un enfoque político, las misiones Vuelvan Caras y Che Guevara pretendieron dotar de poder a los individuos, en específico a las cooperativas y organizaciones populares, para transferir el poder de autodeterminación desde el Estado a los territorios, con un mecanismo de apoyo financiero y acompañamiento en la conformación de las cooperativas. Estas luego habrían de funcionar como entes autónomos mediante una organización horizontal y asamblearia para decidir lo esencial para su funcionamiento. Fue una forma de radicalizar los aspectos constitucionales que hablan de participación ciudadana en lo público y se da protagonismo a las personas para resolver sus propios asuntos. Cabe resaltar que la misión Che Guevara también forma y capacita para ocupar puestos laborales en empresas estatales estratégicas. Como se observa, la transformación productiva venezolana fue un proyecto transversal de distintas etapas en la medida en que el gobierno evaluaba el proceso en su totalidad. Por ello, el nacimiento de la misión Che Guevara en 2007 tiene que ver primero con la profundización en la formación de los lanceros —las cooperativas ya estaban creadas—, pero en especial con el proyecto socialista que hace de la comuna una unidad territorial en donde va a “parirse el socialismo” (Chávez, 2009, p. 4), y que posee una dimensión moral, ética, social, política, económica y territorial (Chávez, 2009).

Con base en lo anterior, aparecen dos cuestiones para comprender las políticas de empleo bolivarianas. Primero, la transformación del modelo productivo se propuso desde un Estado fuerte y promotor de esas medidas, lo cual finalmente se convierte en una dificultad para darle a los territorios autonomía para impulsar la economía social. Lo cual se liga, en segundo lugar, a que el proyecto político del socialismo bolivariano se viera siempre beneficiado, y enfrentado a la vez, a la renta petrolera; Venezuela exportaba materias primas y esto ha entorpecido su transformación productiva, ante políticas de empleo como las señaladas, dada su dependencia respecto dichos ingresos.

Análisis comparativo

A partir de la anterior exposición, hemos comparado los modelos de desarrollo en el cuadro 1, según ejes de análisis que articulan la relación entre ideología y políticas de empleo en los tres países que se abordan en este artículo.

Cuadro 1. Comparación entre modelos de desarrollo

	<i>Neoliberalismo</i>	<i>Neodesarrollismo</i>	<i>Socialismo bolivariano</i>
<i>Fundamento ideológico del modelo</i>	Estado subsidiario; apertura a mercados globales; libertad negativa/propiedad privada; ciudadano con derechos/individuo-emprendedor; tratados de libre comercio.	Estado social garante; apertura a mercados globales, dinamización del mercado interno; ciudadano con derechos sociales; alianzas regionales Mercado Común del Sur (Mercosur) y globales (BRICS)	Estado de transición al socialismo; economía social; sujeto colectivo-revolucionario, propiedad colectiva; alianzas globales: Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), y regionales: Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)
<i>Relación Estado-Mercado</i>	Estado con lógica mercantil que garantiza la ampliación de los nichos de mercado, mismo que produce mercancías para los ámbitos nacionales e internacionales; preocupación por indicadores macroeconómicos; apertura a los mercados internacionales; centralidad de la exportación de materias primas (cobre, como recurso estratégico).	Estado promotor del dinamismo del mercado local, que fomenta una inserción en los mercados globales con valor agregado; preocupación por indicadores macroeconómicos; exportación de materias primas y algunos recursos estratégicos como Petrobras, empresa de capital mixto con administración estatal	Estado y organizaciones territoriales orientan la producción de mercancías (valor de uso) hacia la satisfacción de necesidades de la población; la empresa estatal produce y es dueña de materia prima para mercados globales Estado con economía mixta (estatal, privada y economía social)
<i>Fundamento de la política de empleo</i>	Capacitación técnica, incentivos económicos individuales vía microcréditos de la banca privada, para emprender y salir de la pobreza (focalización); ingreso del sector privado en la gestión de políticas vía intermediación y capacitación	Sistema de empleo descentralizado y participativo, perspectiva de derechos universales con destinatarios focalizados; inclusión de la banca pública en la concesión de microcréditos; capacitación técnica e individual, mediante instituciones públicas y privadas	Capacitación técnica y formación sociopolítica, perspectiva de derechos universales; promoción y creación de organizaciones colectivas (cooperativas); becas individuales, financiamiento estatal para conformación de cooperativas articuladas a áreas estratégicas para transformación de matriz productiva; formación y capacitación para la inserción en áreas y empresas estratégicas estatales
<i>Estrategia y gestión de la política pública</i>	Transparencia; intersectorialidad y alianzas público-privadas (la empresa privada asume un rol central en la implementación); participación limitada (diseño de las políticas más tecnocrático que participativo); políticas sociales focalizadas en la pobreza y extrema pobreza; formación técnica para los destinatarios de políticas	Transparencia y control social; intersectorialidad, que implica la articulación entre políticas de empleo y sociales; participación limitada de destinatarios de políticas; políticas sociales universales focalizadas en la pobreza y extrema pobreza; formación técnica para los destinatarios de políticas	Intersectorialidad para diseñar y ejecutar las misiones sociales; creación de nueva institucionalidad (paralela) para transformar al Estado burgués; participación popular a través de los NUDE y comunas; el Estado, junto a organizaciones locales y territoriales, producen bienes con valor de uso; políticas sociales universales y de derecho; formación sociopolítica y técnica para los destinatarios de políticas

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

En función de los elementos y análisis presentados a lo largo del artículo, es posible identificar algunos aspectos relevantes a fin de reflexionar acerca de la relación entre ideología, modelos de desarrollo y programas de empleo, en los tres países seleccionados. En primer lugar, queda clara una coherencia interna entre los países, es decir, que la dimensión ideológica del modelo que los guía se concreta en los distintos niveles de los discursos hasta plasmarse en el diseño

de la política o programa de empleo. Chile y Venezuela son más consistentes en su interior que Brasil, el cual presenta diversas tensiones entre el discurso ideológico del neodesarrollismo y el diseño de la política de calificación analizada, en el sentido de que aquel apuesta por una economía de creciente y mayor valor agregado, lo que no se traduce en un modelo de calificación acorde a esa política, dado que los programas al respecto apuntan a las clases y sectores de mayor exclusión, con una oferta de capacitación que habilita para el empleo precario y se orienta al comercio y servicios. Por su lado, Chile se sustenta ideológicamente en las ideas de libertad, apertura a los mercados, individuo y emprendedores, lo cual se manifiesta en su diseño de sus programas de empleo —independientemente si se trata del gobierno de Piñera o el de Bachelet— que fomentan la capacitación técnica para generar microemprendimientos, pero sin que los destinatarios participen en su diseño —hablamos de los excluidos del mercado laboral—, a ello se suma que las capacitaciones y aportes para implementar los “negocios” son de pocas horas de formación, lo que hace pensar que la inserción laboral seguirá siendo precaria y no impactará en la matriz productiva.

Por otra parte, el socialismo bolivariano se refleja en el diseño de las misiones referidas, pues no solo proponen la capacitación política y técnica, sino que también se entregan recursos que apuntan colectivamente a desarrollar propuestas productivas vinculadas a la transformación de la matriz productiva, y al fortalecimiento de la participación de los territorios y la democracia protagónica; no obstante, la dependencia respecto de la exportación petrolera fragilizó los programas. Brasil en cambio apuesta por una economía innovadora, globalizada y capaz de movilizar sus propios recursos, así como por la dinamización del consumo interno mediante la incorporación de la población al trabajo pero, en contraste, el PNC ofrece una calificación precaria para sectores excluidos o en vías de exclusión, lo cual es una tensión entre modelo y diseño de programa de empleo.

En lo relativo a las distinciones en lo ideológico, existen aspectos que hacen más cercanos el neoliberalismo chileno al neodesarrollismo brasileño, sobre todo en la dimensión económica y el carácter focalizado y compensatorio de las políticas de empleo, lo cual lleva a la pregunta de si el neodesarrollismo es realmente una alternativa al neoliberalismo, o es más bien su versión menos brutal.

Las distancias entre fundamentos y diseño de los programas de empleo se expresan claramente entre el socialismo bolivariano y los otros dos modelos seleccionados. Pues bien, en aquel, la política (misiones) de empleo se sustenta en el propósito de inclusión social transformando al Estado y la estructura productiva, por ejemplo,

mediante la promoción del desarrollo endógeno y de la economía social y la Participación y control social, afirmando el carácter protagónico de la participa-

ción y el rol de corresponsabilidad que la constitución establece. [...] se antepone el principio de universalidad, que ya había adquirido rango constitucional como principio vertebrador, prohibiendo incluso privatizar los bienes y servicios públicos, declarados propiedad del Estado, frente a la focalización compensatoria en la acción social, explícitamente rechazada (Tomé & Sánchez, 2013, p. 37).

Tanto en Brasil como en Chile, a pesar del discurso ciudadano de Lula, Dilma y Bachelet, se implementan políticas focalizadas y compensatorias para los sectores desaventajados de la sociedad.

Por otra parte, existen elementos que comparten los tres modelos. Un aspecto común es su carácter periférico y dependiente en términos económicos a escala mundial. En los tres países se observa una matriz productiva mono-exportadora de materias primas, lo que no ha permitido la industrialización en estas naciones, incluso ante alzas en los precios de los *commodities*, que les significaron mayores ingresos. Los gobiernos, mediante los planes y programas activos de empleo, tienen responsabilidad en la contención y enfrentamiento del malestar, pobreza y desigualdad en Chile, Brasil y Venezuela, pero sin un cambio en la matriz productiva la dependencia se mantendrá y seguramente las políticas activas de empleo seguirán siendo alternativas precarias para los excluidos y difícilmente sustentables en el tiempo.

Otro aspecto común es que en los tres países hay algún rasgo en su política o programas de empleo propio de las orientaciones o “recomendaciones” de instituciones globales, como la OIT o la CEPAL. Ejemplo son las estrategias de capacitación, intermediación, apertura de créditos, incorporación de la mujer al ámbito laboral, etcétera, aunque cada país posee un espacio propio para crear sobre ellas, por lo tanto, es importante advertir que las orientaciones que estas instituciones globales brindan no son a tabla rasa, sino que se conjugan con la dimensión ideológica del modelo de desarrollo en el que se inscriben los gobiernos, afectando así la forma que adquieren sus recomendaciones. En este sentido, podemos decir que las políticas de capacitación diseñadas en las misiones Vuelvan Caras y Che Guevara se distancian de las aplicadas en los programas de Piñera o Lula, porque con Chávez la dimensión técnica se articulaba directamente a una dimensión política y a la tarea de construir un nuevo proyecto societario.

Para finalizar, considerando la relación entre la incidencia global y los proyectos históricos específicos, creemos haber mostrado que las políticas activas de empleo tendencialmente expresan las ideologías de los gobiernos, quienes las particularizan según sus contextos. Esto significa que dichas políticas deben ser estudiadas, comprendidas y analizadas diferenciadamente, según el gobierno y el modelo de desarrollo en que se enmarquen, pues un mismo programa

de empleo que sigue las recomendaciones de la OIT o la CEPAL, en un marco mundial de neoliberalismo, aplicado bajo otros principios de modelos de desarrollo, adquiere características distintas. Esto debe ser profundizado en próximos estudios, por ejemplo, analizando el buen vivir en Bolivia o Ecuador, o el ultraneoliberalismo de Bolsonaro en Brasil.

Referencias

- Abramo, L., Cecchini, L., & Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL. <https://doi.org/10.18356/3ce7db16-es>
- Actis, E. (2011). La estrategia “híbrida” de desarrollo del gobierno de Lula: neodesarrollismo heterodoxo. *Temas y Debates*, (22), 115-135. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i22.21>
- Alaniz, E. (2012). *A política pública de formação para economia solidária no Brasil (2003-2011) análise de um projeto PROESQ/PNQ executado pela Rede Abelha/RN e CFES nacional*. Tesis de doctorado en Educación, Universidade de Sao Paulo.
- Asenjo, A. (2010). Subsidio al empleo joven en Chile: hacia una evaluación de impacto. Santiago. Seminario de Título Ingeniero Comercial, Universidad de Chile, Santiago.
- Bachelet, M. (2008). *Presidenta Michelle Bachelet: discursos escogidos: contigo mejor país*. Santiago: Secretaría de Comunicaciones/Palacio de la Moneda.
- Bachelet, M. (2010). *Presidenta Michelle Bachelet: discursos escogidos: contigo mejor país*. Santiago: Secretaría de Comunicaciones/Palacio de la Moneda.
- Biles, J. J. (2009). Informal work in Latin America: Competing perspectives and recent debates. *Geography Compass*, 3(1), 214-236. <https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2008.00188.x>
- Blumel, G., Lob, M., Piñera, M., Seebach, C., & Valdés, C. (2014). *Chile Avanza Con Todos: Balance del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera Echeñique (2010-2014)*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Bresser-Pereira, L. C. (2016). Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. *Revista de Economia Política*, 36(2), 237-265. <https://doi.org/10.1590/0101-31572015v36n02a01>
- Carcanholo, M. (2019). Neoliberalismo y dependencia contemporánea: alternativas de desarrollo en América Latina. En P. Vidal, *Neoliberalismo, neodesarrollismo y socialismo bolivariano*.

- Modelos de desarrollo y políticas públicas en América Latina* (pp. 33-49). Santiago de Chile: Ariadna.
- Carvalho, R., & Moreira, E. M. (2014). A Qualificação Profissional e o desafio da inserção social a partir do PNQ/PLANTEQ-PB. En R. V. Oliveira (Org.), *Dinâmicas atuais do trabalho na Paraíba: leituras sociológicas* (pp. 179-202). Campina Grande: EDUEPB. <https://doi.org/10.7476/9788578793319.0007>
- Chávez Frías, H. (2009). *Las comunas y los cinco frentes para la construcción del socialismo*. (Aló Presidente Teórico, núm. 1). Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información.
- Chumacero, R., & Paredes, R. (2012). Centralización, focalización y consecuencias no deseadas: evaluación de los programas de empleo en Chile. *Economía Chilena*, 15(1). <http://si2.bcentral.cl/public/pdf/revista-economia/2012/abr/recv15n1abr2012pp76-89.pdf>
- Congleton, R., & Bose, F. (2010). The rise of the modern welfare state, ideology, institutions and income security: analysis and evidence. *Public Choice*, (144), 535-555. <https://doi.org/10.1007/s11127-010-9673-y>
- Cook, M. L., & Bazler, J. C. (2013). Bringing unions back in: Labour and left governments in Latin America. *Bulletin of Latin American Research*. <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/workingpapers/166/>
- Coquies, U. (2016). *Gestión de políticas públicas en economía social en Venezuela en el período 1992-2012*. Tesis de doctorado en Planificación, Universidad Bolivariana de Venezuela, Caracas.
- Dieterich, H. (2002). *Socialismo del siglo XXI*. <https://www.rebellion.org/docs/121968.pdf>
- Eagleton, T. (1997). *Ideología: Una introducción*. Barcelona: Paidós.
- Fundação Alexandre de Gusmão. (2008). *Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula Da Silva*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.
- Fundação Getulio Vargas - Centro de Estudos do Novo Desenvolvimento (CND). (2010). *Dez teses sobre o novo-desenvolvimentismo*. <https://cnd.fgv.br/Projetos>
- Gárate, M. (2012). *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Garretón, M. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago: ARCIS/CLACSO/PROPAL.

- Gilbert, A. (2002). Power, ideology and the Washington Consensus: The development and spread of Chilean housing policy. *Housing Studies*, 17(2), 305-324. <https://doi.org/10.1080/02673030220123243>
- Gobierno de Chile. (2010). *Sebastián Piñera. Mensaje Presidencial 21 de mayo*. Valparaíso, Chile: Gobierno de Chile.
- Gobierno de Chile (2006). *Michelle Bachelet. Mensaje Presidencial 21 de mayo*. Valparaíso, Chile: Gobierno de Chile.
- González, J., & Zamora, G. (2010). *Funcionalidad y aplicación del Plan Extraordinario Misión Vuelvan Caras y su impacto en el desarrollo endógeno. Municipio Sucre. Estado Sucre. Años 2004-2008*. Trabajo para Optar al grado de licenciado en Sociología, Universidad Bolivariana. Venezuela.
- Gray, N., Basualto, C., & Sisto, V. (2017). Política pública sobre capacitación y empleo en Chile: Inclusión/exclusión de una fuerza laboral que envejece. *Polis*, 16(48). <https://doi.org/10.4067/S0718-65682017000300081>
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). (2016). INDAP en cifras. [https://www.INDAP.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/INDAP-en-cifras-\(fix\).pdf](https://www.INDAP.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/INDAP-en-cifras-(fix).pdf)
- Lanz, C. (2004) *El desarrollo endógeno y la misión "Vuelvan Caras"*. <https://www.aporrea.org/endogeno/a7708.html>
- Lebowitz, M. (2012). *The contradictions of «real socialism». The conductor and the conducted*. Nueva York: Monthly Review Press.
- Leite, M., & De Souza, S. (2010). Igualdade de gênero e raça no Brasil: Uma discussão sobre a política pública de emprego. *Dados*, 53(1), 195-231. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000100007>
- Mazzuca, S. L. (2013). Lessons from Latin America: The rise of rentier populism. *Journal of Democracy*, 24(2), 108-122. <https://doi.org/10.1353/jod.2013.0034>
- Mészáros, I. (2008). *El desafío y la carga del tiempo histórico: el socialismo del siglo XXI*. Caracas: Vadell Hermanos.
- Ministério do Trabalho e Emprego (TEM). (s. f.) *Programa Nacional de Qualificação profissional-PNQ* [Presentación].

- Ministerio del Trabajo y Empleo. (2003). Plan nacional de calificación (PNQ).
- Moulian, T. (2000). *Socialismo del siglo XXI: La quinta vía*. Santiago de Chile: LOM.
- Monedero, J. (2008). Hacia una filosofía política del socialismo del siglo XXI. Notas desde el caso venezolano. *Cuadernos del CENDES*, 25(68), 71-106.
- Navarro, P., & Díaz, C. (1995). Análisis de contenido. En J. Delgado & J. Gutiérrez (Eds.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales* (pp. 177-224). Madrid: Síntesis.
- Osorio, C. (2018). *¿Aprendiendo o emulando? Cómo se difunden las políticas sociales en América Latina*. Santiago de Chile: LOM.
- Osorio, C., & Vergara, J. M. (2016). La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina. *Política*, 54(2), 235-254.
- Oyarzo, M., & Ferrada, L. M. (2015). Evaluación de políticas públicas de empleo en la región de Los Lagos de Chile. *Revista Chilena de Economía y Sociedad*, 9(1).
- Pereira, L. (2012). Un acercamiento a la política social venezolana: apreciación sobre algunos mecanismos de formación juvenil inserción laboral. *Gaceta Laboral*, 18(3), 309-228.
- Posner, P. W. (2017). Labour market flexibility, employment and inequality: lessons from Chile. *New Political Economy*, 22(2), 237-256. <https://doi.org/10.1080/13563467.2016.1216534>
- Posner, P. W. (2016). Laboring under Chávez: Populism for the Twenty-first Century. *Latin American Politics and Society*, 58(3), 26-50. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2016.00317.x>
- Posner, P. W., Patroni, V., & Mayer, J. F. (2018). *Labor politics in Latin America: Democracy and worker organization in the neoliberal era*. Florida: University Press of Florida. <https://doi.org/10.2307/j.ctvx06zbd>
- Quadagno, J., & Street, D. (2005). Ideology and public policy: Antistatism in American welfare state transformation. *The Journal of Policy History*, 17(1). <https://doi.org/10.1353/jph.2005.0007>
- Quijano, A., & Wallerstein, I. (1992) La americanidad como concepto, o América en el moderno sistema mundial. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (134), 583-591.
- Radzinski, V. (2013). *A Trajetória do Plano Territorial de qualificação no Paraná no contexto das políticas públicas de trabalho, emprego e renda*. Curitiba.

- Rodríguez, A. (2010). Las agencias de empleo en el desarrollo local: Factibilidad de su implementación en Venezuela. *Visión General*, (2), 385-406.
- Romero, M. (2017). *Ideología y preferencias de política pública en América Latina, 1978-2013. Capital fijo, capital humano y política fiscal*. Ponencia para el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Montevideo.
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). (2012). *Programa Formación para el Trabajo*. http://www.SENCE.cl/601/articles-3066_archivo_001.pdf
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). (2011). *Programa Formación en el Puesto de Trabajo*. http://www.dipres.gob.cl/597/articles-141020_informe_final.pdf
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). (2008). *Manual de procedimientos. Programa Jóvenes Bicentenario*. http://psociales.SENCE.cl/docs/Manual_Ejecucion_BIC.pdf
- Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). (2010). *Informe Final: Programa Nacional de Mujeres Jefas de Hogar*. http://www.dipres.gob.cl/597/articles-139693_informe_final.pdf
- Tomé, J., & Sánchez, E. (2013). Economía política de Venezuela entre la reforma y el socialismo del siglo XXI. En L. Buendía García et al., *¿Alternativas al neoliberalismo en América Latina? las políticas económicas en Venezuela, Brasil, Uruguay, Bolivia y Ecuador* (pp. 21-70). México: FCE.
- Tsai, W.-H., & Chang, L.-Y. (1985). Politics, ideology, and social welfare programs: A critical evaluation of social welfare legislation in Taiwan. *Journal of Sociology*, (17), 233-262.
- Vidal-Molina, P., Ansaldo-Roloff, M., & Cea-Madrid, J. C. (2018). Hugo Chávez y los principios del Socialismo del Siglo XXI: una indagación discursiva (2005-2013). *Izquierdas*, (42), 224-250. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492018000500224>
- Vidal, P., González, C., Silva, R., Agüero, C., & Selamé, N. (2019). Neoliberalismo y neodesarrollismo en Latinoamérica: encuentros y desencuentros ideológicos entre los gobiernos de Bachelet-Piñera y Lula-Dilma (2005-2013). En P. Vidal (Coord.), *Neoliberalismo, neodesarrollismo y socialismo bolivariano. Modelos de desarrollo y políticas públicas en América Latina* (pp. 161-186). Santiago de Chile: Ariadna.
- Veras de Oliveira, R. (2007). Momento atual da política pública de qualificação profissional no Brasil: inflexões e desafios. *Ariús*, 13(1), 51-59. https://www.ch.ufcg.edu.br/sites/ariús/01_revistas/v13n1/05_ariús_13_1_momento_atual_da_politica_publica_de_qualificacao_profissional_no_brasil.pdf
- Wallerstein, I. (1979). *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. Siglo XXI.