



Perspectivas de las políticas sociales en América Latina y Mexico: activos y desafíos

Carlos Barba

El contexto general

- En términos generales, los sistemas de protección social en América Latina, han pasado por **un largo, sinuoso y muy desigual proceso de acumulación de recursos institucionales**
- A **contra punto** de este proceso se han generado **numerosos desafíos que es necesario enfrentar**
- **Destacan dos grande temas:**
 - el grado de inadecuación que existe entre los activos institucionales y la estructura heredada y emergente de riesgos sociales
 - La imposibilidad de construir un camino único para todos, porque existen diferentes tipos de regímenes de bienestar en la región

El gran legado del período ISI

Con grandes variaciones entre países:

- Sistemas públicos de educación y salud centralizados y burocratizados, no contributivos
 - cada vez más excluyentes conforme se asciende de un nivel de atención a otro
- Instituciones de seguridad contributiva
 - ligadas al empleo formal , concentrados en la población urbana
 - que ofrecían ciudadanía social, derechos y titularidades preferenciales a varones adultos
- Con una fuerte impronta corporativa que legitimaba la acción estatal y se fundaba en una coalición social industrializadora

Consecuencias positivas de la articulación entre ISI y protección social

- En varios países:
 - ampliación de los sectores de ingreso medio y alto
 - reducción moderada de la pobreza y la desigualdad
 - y avances notables en indicadores de educación y salud y seguridad social en zonas urbanas

Herencias negativas I

- **Sistemas de seguridad social y salud**
 - segmentados, inequitativos, excluyentes, con bajos niveles de integración y coordinación
- **Sesgo a favor de las zonas urbanas**
 - Marginación de las zonas rurales, indígenas y de migración hacia las grandes metrópolis
- **Desequilibrios financieros** que impactaron en los seguros de salud y jubilaciones

Herencias negativas II

- Esquemas asistenciales para trabajadores del campo y trabajadores informales urbanos
 - que les proporcionaron una ciudadanía de segunda
- Exclusión asistencial de población indígena y afodecendiente
- Discriminación de mujeres en los mercados laborales
 - Y de los jóvenes, niños, personas discapacitadas y de la tercera edad en los sistemas de protección social

Desafío I : Superar los legados negativos de esa trayectoria (“path dependency”)

- Los retos heredados son:
 - La construcción de sistemas integrados, unificados y viables financieramente
 - La inclusión de los desafiados
 - Integración de los sectores discriminados
 - Y cerrar las brechas sociales, territoriales y de bienestar que los sistemas contribuyeron a profundizar

Desafío II: Incorporar el tema del cuidado

- Los sistemas sectoriales en la fase ISI no incluyeron el cuidado de niños, enfermos, personas de la tercera edad y personas con discapacidad
 - Eran fuerte familiaristas y patriarcales
 - Su sustento principal era el “bread winner system”
- El desafío es modificar ese ADN original, para:
 - revertir la tendencia a generar desigualdades de género
 - Y para promover ahora la desfamiliarización del cuidado a través de derechos e instituciones sociales

La reforma liberal a partir de los años 80

- Se propuso resolver sólo dos de los desafíos mencionados:
 - incluir a los pobres y
 - garantizar la viabilidad financiera de los sistemas de protección
- Reorientó la política social hacia un nuevo objetivo : reducir la pobreza y limitar la vulnerabilidad social
- Se conformó una nueva constelación de actores sociales de carácter transnacional
 - mezcla de actores globales y locales:
 - IFIs, organizaciones multilaterales, ministerios de desarrollo social, ministerios de hacienda
- Esto erosionó la capacidad política de la vieja coalición de actores locales que impulsaron la industrialización

Premisas de la reforma social liberal

- **Ataque discursivo al corporativismo** como eje de la cuestión social
- **Mercantilización gradual** de los sistemas de salud, educación y pensiones
- **Descentralización** de los servicios sociales
- **Residualismo, minimalismo** y bajo impacto fiscal
- **Desmercantilización** de servicios sociales básicos para los pobres
- **Focalización** de los programas sociales en los pobres y vulnerables, a través de prueba de medios y condicionalidades

Activos acumulados por los sistemas de protección durante el ciclo liberal

- **Compromiso gradual para enfrentar la pobreza**
- Mayor sensibilidad sobre el impacto negativo del corporativismo, el clientelismo y la falta de control de las variables macroeconómicas para la construcción de derechos sociales universales
- Reforzamiento de la complementariedad entre educación, salud y alimentación, a través de un uso intensivo de los viejos sistemas sectoriales

... **Activos acumulados**

- Ampliar la cobertura de los sistemas de educación y salud **para incluir a sectores que carecían de protección social básica**
- Desarrollar un eje de protección social no contributiva **para los pobres**
- Garantizar fiscalmente esas prestaciones
- Avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad, **que no son suficientemente sólidos**

Legado I: agudización de la inequidad territorial

- Las estrategias de descentralización de los servicios de educación y salud
 - reforzaron las desigualdades en las distintas escalas nacionales: las regiones, los estados, los municipios
 - No implicaron mayor coordinación o eficacia ni menor gasto social
- En consecuencia, integrar y coordinar los sistemas de educación y salud sigue siendo un reto, pero ahora es más agudo

...El legado II: la mercantilización de tramos de los sistemas de protección social

- A lo largo de las últimas 3 décadas se buscó una mayor eficiencia financiera y administrativa
- A través de la promoción de estrategias de mercado para mejorar los servicios sociales:
 - Creación de cuasi mercados en los ámbitos de la educación, salud y pensiones
 - Combinaciones de los sectores público y privado
 - Separar la función de provisión de servicios y la de financiamiento público

El legado III: la focalización como paradigma de bienestar alternativo

- Una tendencia muy acentuada fue oponer el paradigma de la focalización al del universalismo
- En la etapa más reciente, los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) lograron un amplio consenso en toda la región
 - por su gran cobertura, bajo costo, transparencia, evaluación, rendición de cuentas y financiamiento internacional
- Pero a pesar de su gran cobertura, las TMC legaron 6 premisas que han obstaculizado a los enfoques universalistas:
 - culpar a las víctimas bajo costo
 - prueba de medios condicionalidad
 - minimalismo nuevas formas de clientelismo

Legado IV: Crisis de la condición salarial

- Se ha acentuado en toda la región la tendencia a desligar empleo formal, derechos sociales y protección social
- El empleo remunerado, permanente y continuo, dejó de ser el modelo hegemónico de inserción de las personas en las estructuras laborales
- Nuevas tendencias: *Desempleo, precarización e informalidad laboral*
- Lo que, en el contexto de sistemas fiscales, que no son ni eficientes en la recaudación, ni redistributivos, se traduce en sistemas de protección no contributivos débiles

Desafío I: trascender el residualismo y el familiarismo

- Ir más allá de la pobreza y la vulnerabilidad
- Construir coaliciones que impulsen políticas e instituciones universalistas, orientadas a la reducción de desigualdades sociales
- Reformar los sistemas de transferencias y servicios sociales(educación y salud) a partir de una perspectiva de derechos y ciudadanía, no de prueba de medios y condicionalidades
- Asumir la urgencia de integrar a la agenda social el tema del cuidado, porque las mujeres se han integrado masivamente al mercado laboral y las familias están en crisis

Desafío II: reducir las desigualdades y evitar su reproducción intergeneracional

- Pasar de la protección mínima a los más pobres a la garantía de un nivel mínimo de bienestar para todos los ciudadanos
- No sólo ampliar cobertura, sino **mejorar la calidad** de los servicios sociales
- Nueva lectura de la reducción de la desigualdad: catalizador de la reducción de la pobreza
- Necesidad de reformas fiscales para garantizar derechos sociales y una política social universalista, porque los programas de bajo costo implican también un bajo impacto
- Fortalecer la recaudación fiscal con impuestos a los ingresos personales e impuestos a la propiedad o las ganancias

Desafío III: Hacer frente a la crisis de la condición salarial

- Incentivos para la producción y la productividad para generar más y mejores empleos, oportunidades de ingreso y crecimiento sustentable
- Implementar políticas orientadas a cerrar las brechas de calidad de la educación y a ampliar la capacitación laboral
 - que permitan aprovechar la sinergia de la educación y el conocimiento en el mercado laboral
 - Para evitar islas de prosperidad en medio de un océano de precariedad
- Realizar reformas universalistas a los sistemas de salud, educación y pensiones para ligar la protección social a la condición de ciudadanía y no a la condición laboral

1er: Eje problemático de todos los desafíos

- Reconocer la **profunda discrepancia** que existe entre:
 - la estructura heredada y la emergente de necesidades sociales
 - y la organización de los sistemas de protección regionales
- Reconocer tanto los pasivos derivados de la etapa ISI como los de la etapa de liberalización
- Asumir la tarea de **conformar verdaderos estados de bienestar**,
 - capaces de hacer frente a la imposibilidad de resolver las **necesidades sociales en los ámbitos: mercantil, laboral o familiar** (sobrecargado y en crisis)
 - Esto implica: **Fortalecer un amplio pilar solidario, desfamiliarista, no contributivo, ligado a derechos**, en lugar de apostar a un enfoque residual y familiarista

2do Eje

- Necesidad de compatibilizar:
 - las exigencias de competitividad y flexibilidad demandadas por las empresas
 - con las exigencias de protección y seguridad demandadas por los trabajadores y el resto de la población
- Búsqueda de un compromiso entre:
 - flexibilidad laboral
 - y derechos sociales universales garantizados por el Estado y ligados a la condición de ciudadanía
- Necesidad de construir no un camino único para todos,
 - sino distintas vías que se adecúen a las características de los diferentes tipos de regímenes de bienestar regionales