



NACIONES UNIDAS



REUNIÓN DE EXPERTOS

**GESTIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LAS
POLÍTICAS QUE AFECTAN A LAS FAMILIAS**

CEPAL, 16 y 17 de octubre 2006

Sala Celso Furtado

El Financiamiento de la Política Social
(Versión preliminar)

Andras Uthoff
CEPAL

I. Introducción

Este texto reconoce que el mayor obstáculo para hacer política social y obtener financiamiento para alcanzar los objetivos de sus programas y proyectos es la desigualdad económica.

En América Latina y el Caribe la desigualdad ha constituido una limitante para acceder a prestaciones sociales dada la forma en que los contratos para el acceso a las políticas sociales han orientado su financiamiento. Al basar el acceso a las prestaciones en sistemas contributivos, la desigualdad en los ingresos se refleja en la capacidad de pago y se reproduce en la calidad de las prestaciones. Es así como, en ausencia de políticas universales, la ciudadanía accede en forma diferenciada a prestaciones encaminadas a mejorar la cobertura de alimentación-nutrición, educación, salud, empleo y vivienda, factores que constituyen luego los determinantes fundamentales de las oportunidades de beneficiarse de los frutos del desarrollo.

Bajo la lógica de los contratos sociales con las cuales tradicionalmente se ha implementado la política social, y acentuado por crecientes procesos de privatización del financiamiento y la provisión de prestaciones sociales, los malos diseños en la forma de financiar las políticas sociales se han transformado en importantes mecanismos que refuerzan la transmisión intergeneracional de las desigualdades y la pobreza. Los contratos implícitos bajo los cuales se implementan las políticas sociales deben revisarse en forma exhaustiva, de modo de avanzar hacia sistemas universales. Al implementarlos en sociedades muy desiguales, demandarán de importantes componentes de solidaridad para su financiamiento.

Para proponer avances en esta línea en este texto, se revisa el papel que ha jugado la desigualdad en los contratos sociales convencionales que operan en América Latina. Luego se entregan antecedentes de la región que permiten cuantificar la brecha del estado de bienestar en la prestación de los servicios de calidad a su población, para posteriormente revisar el papel que pueden jugar el estado, el mercado y las familias para cerrar la brecha del estado de bienestar. Se justifica la necesidad de un nuevo contrato social, que considere la asociación público privada, tomando en consideración al estado, las familias y el mercado. Se concluye luego presentando como ejemplo la propuesta de la Comisión Marcel a la reforma al sistema previsional chileno.

II. Desigualdad y contrato social

Constituye un antecedente común del desarrollo mundial, el que América Latina destaca por su inequidad en la distribución del ingreso. Los índices de Gini, que miden la diferencia del ingreso entre hogares según tramos de ingreso per cápita, se ubican muy por encima de aquel de todas las otras regiones del mundo (CEPAL, SEGIB, 2006). La mayor característica de América Latina es que la diferencia ocurre entre el decíl de más altos ingresos y cualquiera de los otros deciles, observándose una alta concentración en

los sectores más pudientes.¹ De hecho, la relación del ingreso per cápita entre el quintil más alto y el más bajo varía entre 10 veces (en Uruguay) y más de 40 veces (en Brasil y Bolivia).

Las principales repercusiones para la política social son dos: en primer lugar sus sectores más vulnerables no siempre pueden beneficiarse del apoyo internacional. Dado su nivel de desarrollo la región califica como de desarrollo medio, muy por encima de otras regiones en desarrollo. América Latina posee un quinto del nivel de ingreso de las regiones más desarrolladas, pero cinco veces más que las regiones menos desarrolladas del mundo. Esto la hace difícilmente elegible para asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Sin embargo posee amplios sectores de la población en condiciones de pobreza. La incidencia de la pobreza entre los hogares alcanza a 40,5 % de ellos (aquellos donde los ingresos de sus miembros activos no superan las condiciones para alimentarse y educarse - dos veces el valor de la línea de pobreza). De modo que a pesar de no ser elegible para AOD se caracteriza por una alta proporción de personas pobres, y por otro lado, la región es muy vulnerable a los resultados de los ciclos económicos, y choques externos que afectan el nivel de actividad de sus economías.

En segundo lugar, sus sectores más vulnerables carecen de fuentes solidarias de financiamiento. La región ha copiado sistemas de protección social de tipo segmentado, con un sector contributivo asociado a la seguridad social, y un amplio segmento no asegurado dejado a manos del estado que provee de servicios públicos de salud, de educación, de provisión de vivienda social etc, o a manos del mercado donde se accede mediante el pago directo del costo de las prestaciones.

En ausencia de AOD y con programas de financiamiento de la política social no universales sino que contributivos, la región ha experimentado una fuerte inercia en la persistencia de pobreza y la inequidad. La estructura del financiamiento no sólo ha sido segmentada por sectores (seguridad social, sistema público y sector privado) sino que ha derivado en una estructura de prestaciones también segmentada, observándose enormes diferencias en la calidad de la cobertura. De modo que los hogares más necesitados no sólo tienen dificultades para acceder a las prestaciones, también ocurre que, cuando acceden a ellas, reciben servicios de peor calidad.

En el caso de la protección social la modalidad de organizarla por sectores resulta de un contrato social centrado en la sociedad del trabajo, y cuyas premisas fundamentales han fallado en América Latina. Se centra en hogares bi-parentales estables donde el jefe de hogar actúa como proveedor principal y su aseguramiento cubre a los miembros del hogar a través de sus cotizaciones. Por su parte asume que los empleos a los cuales acceden los jefes de hogares son todos formales, y protegidos.

La realidad latinoamericana dista de ambas presunciones. Por un lado las crisis económicas han afectado la situación familiar, y existe hoy un cambio radical de la estructura familiar, con un mayor número de mujeres jefas de hogar y perceptoras

¹ El índice de Gini en América Latina es en promedio superior a 0,50 mientras que para las otras regiones el promedio es inferior a 0,45.

principales de ingreso que participan de la actividad económica en respuesta a sus necesidades. Por otro lado, la fuerte demanda por empleos, no se condice con las oportunidades que la fuerte reestructuración del aparato productivo a los incentivos de la globalización genera en la oferta de empleo, muchos de los cuales son en el segmento informal del mercado de trabajo o bajo condiciones precarias en el sector formal. De hecho, ha aumentado la tasa de desempleo y la participación del sector informal en el empleo urbano y ha disminuido la cobertura de la protección social (CEPAL, 2006 b)².

A su vez, las reformas de la protección social lejos de dar cuenta de estos hechos, fomentaron incentivos a la cotización mediante el expediente de realizar contratos individuales en reemplazo de los sociales. Con el propósito de incentivar la cotización vincularon más estrechamente las cotizaciones a las prestaciones, y promovieron la portabilidad de derechos y obligaciones con lo cual se privilegiaron los incentivos por sobre la solidaridad, y discriminaron más estrechamente el acceso de la ciudadanía a las prestaciones en sacrificio de un financiamiento más solidario y compartido. A la postre se observa que la cobertura de la seguridad social, continúa baja, y en muchos países ha descendido aún más, y la mayoría de las personas deben recurrir a los servicios públicos de prestaciones, los cuales disponen de escasos recursos en relación a la creciente demanda.

Es preciso pensar en sistemas únicos prestaciones universales para derechos garantizados para toda la ciudadanía, de una calidad socialmente aceptada, y para cuyo umbral existen apropiadas fuentes de financiamiento tanto de naturaleza contributiva como no contributiva, pero que permitan adoptar subsidios cruzados (solidaridad) entre ciudadanos agrupados por riesgos y por ingresos. Esto implica un nuevo contrato social centrado en las funciones de la política social, como son su financiamiento, la provisión de sus prestaciones y la regulación de sus actores y mercados.

III. Antecedentes regionales

Tres dinámicas de las sociedades latinoamericanas han sido soslayadas del análisis de las estrategias de desarrollo social. En primer lugar la de su demografía, la cual ha resultado endógena a su modelo de desarrollo social, toda vez que la persistencia de altos niveles de fecundidad se vieron asociados a rezagos en los avances de la educación y empleo de calidad, en particular para las mujeres. Esta situación favoreció que se mantuvieran patrones culturales de alta fecundidad, fortalecidos por un bajo costo de oportunidad del tiempo de la madre dedicado al hogar, y estrategias de sobre vivencia que favorecían las familias numerosas. En paralelo al fuerte descenso de la mortalidad, el resultado fue un aumento de los jóvenes que tendieron a concentrarse en términos relativos en los hogares más pobres, donde se carecía de ingresos para su buena alimentación-nutrición, educación e inserción en el mundo laboral. En las sociedades y estratos más pobres el número de jóvenes por cada trabajador formal es mucho mayor, ocasionando un déficit en financiamiento de la cobertura contra riesgos y necesidades de formación de capital

² Aunque a partir de 2005 la tendencia empieza a revertirse en la medida que para el promedio de la región disminuye el desempleo y aumenta el empleo formal.

humano para el mercado de trabajo, incrementándose así su probabilidad de permanecer pobre.

En segundo lugar, no se ha considerado la dinámica de la estructura productiva y del mercado de trabajo, cuyas sucesivas transformaciones para adaptarse a los cambiantes escenarios internacionales ha generado ganadores y perdedores. Esto se ha traducido en una escasez relativa de empleos asalariados formales, de modo que ante la presencia de cohortes de edades laborales cuya tasa de crecimiento aumenta por los altos niveles de fecundidad de décadas anteriores y por los incrementos en la tasa de participación en la actividad económica de las mujeres. El desequilibrio en el flujo de oferta y demanda de empleos, hasta el año 2004 ha generado un desequilibrio que no sólo se ha manifestado en una mayor tasa de desempleo sino que también en un aumento de la informalidad.

En tercer lugar, las finanzas públicas en América Latina se caracterizan por un bajo nivel de tributación (con algunas excepciones como Brasil) y una distribución sectorial del presupuesto que limita el gasto social; lo hace excesivamente dependiente de los gastos en seguridad social, y con un comportamiento pro cíclico y con poco impacto distributivo. La baja carga tributaria limita la capacidad de financiamiento de prestaciones sociales universales e imposibilita la garantía de derechos económicos, sociales y culturales a través de políticas públicas financiadas por el estado.

Estas tres tendencias configuran una situación muy particular de la relación de dependencia económica en América Latina (Uthoff, 2006). En efecto, el rápido tránsito de una población joven hacia una población envejecida, en donde las cohortes de los períodos de alta fecundidad se trasladan desde las etapas de ciclo de vida preescolar, al escolar, universitario y luego al de envejecimiento a una velocidad mayor a la de otras sociedades, hace que en la práctica los latinoamericanos enfrentemos el desafío del desarrollo con enormes brechas en cada una de las etapas del ciclo de vida. Existen carencias nutricionales y de formación preescolar, en materia escolar, en materia de inserción ocupacional, y están apareciendo fuertes déficit de ahorro previsional. Estos se manifiestan en importantes demandas propias de las diversas etapas del ciclo de vida, pero también se traducen en demandas de salud, vivienda y de programas de ataque a la pobreza y desigualdad.

Estimaciones realizadas en otros trabajos señalan que las dinámicas descritas más arriba indican que mientras las asignaciones presupuestarias del gobierno permitirían en los países de altos ingresos cubrir con prestaciones mínimas a 2 dependientes (jóvenes menores de 15 años, inactivos, desempleado y trabajadores informales entre 15 y 65 años, y mayores de 65 años) por cada trabajador formal, la relación de dependencia por trabajador formal en América Latina fluctúa entre 10 (para países de más bajos ingresos) y 3 para los países de más altos ingresos, con el agravante que en estos últimos los dependientes mayores de 65 años son adultos mayores cuyos gastos en salud, son mayores.

De forma tal que con las actuales brechas y tendencias demográficas, del mercado de trabajo y de las finanzas públicas, no puede concebirse una cobertura universal de

prestaciones mediante la exclusiva prestación pública. Es decir, no es posible hacer descansar la política social en un Estado de Bienestar, bajo las actuales estructuras y dinámicas de la sociedad latinoamericana.

IV El financiamiento mediante la tríada estado, mercado y familia

En presencia de una sociedad altamente inequitativa la ciudadanía ha sido incapaz de fortalecer la capacidad del estado para promover mayor equidad, ya sea igualando las oportunidades para beneficiarse del desarrollo o dando una cobertura para prestaciones mínimas. En tales condiciones, la sociedad ha reaccionado para su protección y desarrollo social mediante tres instituciones: estado, mercado y familia, las cuales coexisten en forma totalmente desintegrada, y resultando como consecuencia de la desigualdad más que como un mecanismo para superarla. De hecho la forma como estas instituciones se han ido desarrollando ha servido más a intereses particulares de diferentes grupos, que a una política de cohesión social.

Estado y financiamiento de la política social

En efecto, ha sido tradicional que el estado se ocupe de proveer servicios públicos, pero basado en dos criterios: la oferta de bienes y servicios públicos y la administración de sistemas contributivos de protección social. Sin embargo, la consecución de ambos objetivos mediante dos lógicas diferentes: la oferta pública de prestaciones y la administración de cotizaciones de afiliados bajo la modalidad de seguros sociales contra riesgos, ha dado malos resultados. Las debilidades de la primera opción han provenido de la baja carga tributaria de los países de la región, y de una estructura de gastos insuficiente para proveer de prestaciones de calidad para todos, y muchas veces con una asignación insuficiente y/o regresiva como para impactar significativamente sobre los sectores de menores ingresos. A la postre ha resultado en coberturas de baja densidad poblacional y mala calidad.

Por su parte los sistemas de protección social se han basado en cotizaciones del estado, los empleadores y los asalariados, con un claro sesgo hacia el sector asalariado formal de la economía y bajo la presunción de que en esos sectores se ocupaban los jefes de hogares y perceptores principales de familias biparentales y estables. Por ende el cobro de primas adecuadas permitía coberturas también satisfactorias incluyendo cónyuges e hijos. Sin embargo, estas presunciones resultaron irreales y la propuesta de proveer de bienestar y protección a la ciudadanía bajo esta modalidad resultó insuficiente. De hecho, CEPAL acaba de documentar (CEPAL, 2006) acerca de la baja cobertura de estas opciones, lo que se manifiesta en una fuerte exclusión social, y una protección segmentada conforme al estrato ocupacional de los afiliados, reproduciendo de hecho las desigualdades originales del mercado de trabajo antes que compensándolas.

Los intentos de reforma de última generación de los noventa no se orientaron en la dirección correcta. De hecho, se basaron en una más estrecha relación entre el empleo y

la protección, mediante la formalización del mercado de trabajo, situación que, contrario a lo supuesto no se produjo. Así, al avanzar hacia sistemas de contribuciones definidas, de modo de mantener actuarialmente sanos los sistemas, y enfatizar contratos individuales, las reformas terminaron por privilegiar la eficiencia sobre la solidaridad, y acentuar aún más los problemas de cobertura de los antiguos sistemas de protección social.

En suma, las reformas de los noventa no incrementaron el financiamiento de los sistemas públicos no contributivos, a la vez que en muchos países incrementaron los factores de exclusión de los sistemas públicos contributivos. Con lo cual, en cierta medida se ha impulsado en materia de financiamiento una suerte de reforma tributaria regresiva, en tanto el Estado sigue siendo el responsable de un amplio segmento de la población por su condición de pobreza e informalidad, y los recursos de la protección social se transfirieron para beneficio directo de sus usuarios, ya favorecidos por su condición laboral (CEPAL, 1999).

Mercado y financiamiento de la política social

Ante la ausencia de un estado de bienestar con cobertura universal, la ciudadanía se ha ido –en forma autónoma o promovida por reformas- organizándose en compradores y proveedores de prestaciones sociales, generando las bases para que opere el mercado en la satisfacción de sus necesidades. Así, las familias en forma individual u organizada a través de organizaciones privadas y/o del propio gobierno pueden constituirse como compradores de servicios educacionales, de salud, de previsión, de vivienda y hasta de seguridad ciudadana. Por su parte, los proveedores individuales o agrupados en redes de prestadores públicos o privados pueden ser quienes ofrezcan las prestaciones. Si bien el gobierno puede tener mayor o menor injerencia en generar y regular estas empresas, lo importante es que los pagos de bolsillo pasan a constituir una segunda gran fuente de financiamiento de las políticas sociales. En la medida que el estado desee mantener control sobre la gestión de la política social bajo la modalidad del mercado, deberá regular la calidad de las prestaciones así como los cobros que por ellas se realizan.

Existen varias razones para intervenir en esta modalidad de financiamiento. Primero, por que es un mercado dominado por la incertidumbre y la miopía, ya sea por que involucra la protección contra riesgos inciertos como los de salud, o asignaciones inter temporales de ahorro, como la compra de vivienda y la previsión. Esto implica que el sistema debe basarse en una agrupación importante de riesgos y romper con esa visión de corto plazo. Como corolario resulta que la participación en estos mercados hasta un determinado nivel que garantice la operación de ellos debe tener un carácter obligatorio. Puede ser la participación obligatoria en sistemas de protección social, a la obligatoriedad de ahorro previo para la vivienda.

Pero también estos mercados pueden resultar ineficientes toda vez que están sujetos a riesgo moral, selección adversa y problemas de polizone, que pueden inducir a una expansión excesiva de los gastos, una protección solamente de personas con bajos

riesgos, o una tendencia a eludir pagos sin desvincularse del acceso a los beneficios. Es por ello que el gobierno debe intervenir, por criterios de eficiencia para corregir estas fallas de los participantes en el mercado, que terminarían en una mala asignación de los recursos provenientes del bolsillo de los consumidores. Otras tres razones principales para regular esta modalidad de financiamiento radican; (i) en la asimetría de información entre compradores y proveedores, lo cual puede resultar en limitaciones a la soberanía del consumidor, y por ello de las ventajas de la operación libre del mercado; (ii) en la existencia bienes públicos, cuya oferta no es rentable para proveedores privados, terminando en una sub producción de ellos como puede ser todo lo referente a prevención en salud por ejemplo; (iii) en la inequidad con que opera el mercado, al excluir de sus prestaciones a quienes no tienen condiciones de pago.

Por todas estas y otras razones, no cabe esperar que los gastos de bolsillo y la existencia de prestadores privados puedan resolver las brechas existentes de política social. Muy por el contrario, un mercado no regulado puede conducir a serios problemas de desceme de la población y acentuar la exclusión de enormes sectores de la población. Esto no impide que se promueva un espacio para la competencia en la provisión y financiamiento, pero dentro de un diseño de una combinación entre actores públicos y privados que permitan la regulación del mercado en forma apropiada.

La reciente experiencia de América Latina con la privatización de la protección social en salud y pensiones ha derivado en dos claros ejemplos de falta de regulación. El aseguramiento privado en salud ha terminado en fuertes tendencias al desceme de la población vis a vis alternativas públicas de aseguramiento en Chile, dando pie para plantear que la forma como se diseña la combinación pública privada al dar espacio a la competencia en el financiamiento y provisión de prestaciones de salud es fundamental. De igual manera, en todas las experiencias de provisión de prestaciones sociales de contribuciones definidas (educación, vivienda, previsión) se ha visto que sin regulación apropiada, las personas con bajas densidades de cotizaciones terminan con prestaciones de mala calidad.

Familia y financiamiento de la política social

En el contexto de sociedades altamente in equitativas como las latinoamericanas, las familias asumen comportamientos que responden a diferentes estrategias de subsistencia. Sus decisiones sobre fecundidad y tamaño familiar, migración, tamaño y estructura familiar, así como sobre participación en la actividad económica entre otras decisiones, no responden exclusivamente a los incentivos del mercado, sino que en gran medida corresponden a un complejo conjunto de necesidades y limitaciones impuestas por el contexto en que se desenvuelven. De manera que para abordar la ausencia de acceso a prestaciones sociales, las familias se organizan para suplirlas, lo que tiene como resultado una fuerte interacción entre la situación social particular de la familia y su organización para vivir bajo esas condiciones.

En las últimas décadas esto se ha manifestado en cinco tendencias fundamentales. Un importante incremento de la participación de la mujer al mercado laboral, pero, en el caso

de las mujeres de hogares pobres, generalmente en trabajo precarios. Una fuerte reducción de la fecundidad y del tamaño familiar. Un aumento de hogares con mujeres como jefes de hogares y monoparentales. Un aumento de familias con adultos mayores. Y una persistencia del reparto tradicional del trabajo doméstico, con una ausencia de economía del cuidado. (Arriagada, 2005). Adicionalmente en muchos países la migración internacional ha surgido como una fuente de subsistencia fundamental para el grupo familiar, y las remesas han pasado a constituir una parte importante de sus ingresos (CELADE, 2006).

Lo que se observa en la práctica es que lejos de responder la estructura familiar a una política explícita hacia las familias, éstas han reaccionado en ausencia de ellas. La participación de la mujer en la actividad económica es actualmente la única forma de sobrevivir. Se observa una mayor presencia de familias monoparentales con mujeres que trabajan, lo que responde tanto al fenómeno de las migraciones, como a la ruptura familiar. El otro cambio fundamental es el del aumento de familias biparentales con hijos y donde la mujer trabaja. En 2004 se estimaba que el monto de las remesas de los emigrantes a sus familias correspondía en promedio a 2,3 por ciento del PIB llegando en casos como el de Haití a 29,1 por ciento.

En síntesis la familia actúa como una instancia de redistribución y protección de sus miembros pero en condiciones altamente precarias, debido a la ausencia de una economía del cuidado, así como de políticas explícitas hacia ellas. Esto se manifiesta en que la necesidad de ingresos ha predominado sobre las restricciones propias de las tareas del hogar, y sobre las precarias condiciones de trabajo y se manifiesta en mayores tasas de migración internacional así como de familias con mujeres laborando, pero en desmedro del cuidado del hogar. La familia actúa como una fuente de financiamiento para la vulnerabilidad social, y en ausencia de políticas explícitas de apoyo, han surgido recientemente programas de transferencias condicionadas (Villatoro 2004), que pretenden modificar los comportamientos que atentan contra el cuidado del hogar y la educación de los hijos.

Sin embargo, los programas actuales son insuficientes para transferir recursos en forma suficiente para abordar los riesgos sociales de estos grupos. Por el contrario, gran parte de las transferencias responden a sistemas contributivos no universales de los cuales los grupos vulnerables no forman parte, quedando a merced de políticas con financiamiento no contributivo los cuales son de escasa magnitud, y cuyas prestaciones no llegan en montos suficientes. En suma, los cambios en la incidencia de la pobreza entre estos grupos responden a variaciones de las tasas de desempleo y evolución de las remuneraciones reales, respondiendo en gran medida al ciclo económico (Uthoff y Ruedi, 2005).

V. Necesidad de un nuevo contrato social para el financiamiento

Los mecanismos de financiamiento de la política social, no parecen ser apropiados para resolver los problemas sociales en el contexto actual de inequidad. El Estado dispone de recursos insuficientes para ofrecer prestaciones universales básicas de calidad y la

administración de las prestaciones contributivas tiende a ser excluyentes, por su parte, el mercado ha carecido de un diseño apropiado y debidamente regulado para operar en esta área y las familias más vulnerables han debido reaccionar a su situación de vulnerabilidad, antes que responder a políticas proactivas de parte del gobierno.

En definitiva, no se percibe que en el corto y mediano plazo y bajo los actuales desarrollos institucionales y mecanismos de financiamiento que ellos constituyan la forma exclusiva para hacer política social. Se requiere de un diseño que considere dos mecanismos de acceso, uno a través de la capacidad de pago y otra por su condición de vulnerabilidad, frente a riesgos que la sociedad estima conveniente eliminar. De modo que el diseño debe generar incentivos correctos para sus componentes contributivos y disponer de un mecanismo de solidaridad para implementar subsidios cruzados desde grupos de bajo riesgo a los de alto riesgo y desde grupos de altos ingresos a los de bajos ingresos.

Igualmente el sistema de financiamiento debe abordar desafíos futuros de creciente importancia, y que en la actualidad se manifiestan en tendencias demográficas que muestran un rápido envejecimiento de su población, cambios epidemiológicos profundos y nuevas estructuras familiares que no se condicen con la forma en que la política social se ha organizado para enfrentarlos. De modo que la sustentabilidad financiera del sistema requiere de importantes ejercicios actuariales destinados a garantizar la provisión de financiamiento para hacerse cargo de pasivos contingentes que surgen como consecuencia de garantías explícitas orientadas a grupos cuya vulnerabilidad varía en relación con la dinámica del mercado de trabajo, de la población, de las familias y de las finanzas públicas a lo largo del tiempo.

El nuevo pacto social debe, en consecuencia, orientarse sobre la base de reglas de responsabilidad fiscal a fijar umbrales mínimos de prestaciones para los cuales el estado se compromete a garantizar el acceso universal de la ciudadanía. Ello implica rescatar una agenda de derechos, pero con el debido cuidado de que el imaginario que plantean sus demandas permita distinguir entre derechos explícitos, garantizables y exigibles. Esto nos lleva a la tesis de la gradualidad de modo que los umbrales sean realistas conforme evolucionan las condiciones para promover el acceso a las prestaciones en la cantidad y calidad comprometidas.

Por ende el nuevo contrato social debe ocuparse de diseñar la provisión de prestaciones y su debido financiamiento de modo de garantizar los montos según fuentes y su asignación según objetivos de la política, con sus debidos componentes de solidaridad. Malos diseños de la combinación entre componentes contributivos y no contributivos de la política social pueden llevar a serios problemas de cobertura y de eficiencia sin alcanzar los logros esperados. De modo que el desarrollo institucional para asegurar la implementación del grado de solidaridad que la sociedad se impone requiere de un apropiado diseño que asegure que el estado disponga de los recursos para su prestaciones no contributivas, que el mercado actúe en forma eficiente y equitativa con la debida auto-regulación o regulación de parte del Estado, y que las familias respondan en la forma deseada.

En las actuales condiciones se prevé la necesidad de aumentar el financiamiento no contributivo, mediante incrementos en la recaudación, disminuciones en la evasión/elusión y en la reasignación del gasto. Igualmente donde corresponda es posible fortalecer el componente solidario entre los sistemas contributivos de modo de asegurar un umbral mínimo de prestaciones. El propósito es hacerse cargo de las fuertes inequidades en el acceso a servicios y prestaciones en las áreas de salud, educación y vivienda y protección social integrando sistemas contributivos y no contributivos en forma tal de evitar que las fallas de mercado generen ineficiencias y fortalezcan las inequidades a través de la exclusión de beneficiarios de prestaciones para la titularidad de sus derechos exigibles.

Debido a la imposibilidad de igualar el nivel y calidad de las prestaciones para todos, la política social debiera encargarse de umbrales mínimos que la ciudadanía considera pertinentes, y hacia los cuales se desea asignar algún grado de solidaridad para promover el acceso a ellas. En una primera instancia estas prestaciones pueden ser básicas y focalizadas en los sectores más vulnerables, para luego expandirse en calidad y cobertura poblacional. En esta perspectiva deberán dar cuenta de los desafíos asociados a los cambios en los perfiles de su población objetivo como son la transición demográfica, epidemiológica y tecnológica que afecta a los riesgos en de salud; el envejecimiento y cambios en las causas de mortalidad y morbilidad que afecta los riesgos previsionales; los cambios en las estructura familiares y en el mercado de trabajo que afectan la economía del cuidado del hogar y la protección social; los cambios en las estructuras familiares y los determinantes de la demanda de educación de la población escolar y de viviendas de la población en edades adultas. Las intervenciones hacia las familias deben balancear al interior de ellas la carga de trabajo que implican las labores del hogar, el trabajo fuera del hogar y la condicionalidad de los programas cuando corresponda; igualmente deben contribuir a crear capital social y apoyarse en el existente; impulsar un papel pro activo del estado en la solución de problemas de equidad y eficiencia; asegurar la oferta de prestaciones en el momento, lugar y tiempo necesario; asegurar mecanismos con los incentivos apropiados para pasar de prestaciones solidarias hacia prestaciones contributivas mediante normas de ingreso e ingreso a los programas solidarios; y adaptar los criterios de elegibilidad a la permanente transformación del perfil de familias vulnerables.

El contrato social para orientar el financiamiento de la política social reconoce tres dimensiones de los derechos: la ética que implica una voluntad política por definir los límites de tolerancia a las implicaciones valóricas de una sociedad más equitativa; la procesal para fijar normas acerca de la forma de lograr los objetivos; y la de contenidos para traducirlo en programas y proyectos concretos.

VI. Reforma previsional chilena

Un ejemplo reciente de revisión de un contrato social es aquel de la reforma al sistema previsional chileno del gobierno de Michelle Bachelet. Luego de 25 años de

funcionamiento del sistema implantado en 1981 por el régimen militar y ampliamente ponderado por las Instituciones Internacionales de Bretton Woods y el Banco Interamericano de Desarrollo, la ciudadanía llegó al consenso de que el sistema no cumplía con sus objetivos fundamentales y apoyó el programa de gobierno de Bachelet, que sustentaba una reforma radical al mismo.

En un moderno sistema de consulta ciudadana el gobierno nominó un consejo asesor, liderado por un experto de confianza de la presidencia y se convocó a 14 especialistas en diferentes áreas ligadas al sistema previsional, incluyendo abogados, especialistas en temas de género, mercado de trabajo, mercado financiero y expertos previsionales. Este consejo se abocó a un período de consulta con la ciudadanía mediante audiencias con representantes de la misma, y luego a elaborar una propuesta de reforma que no compromete las decisiones que pueda tomar el Ejecutivo sobre la materia, ni los pronunciamientos que al respecto pudiera adoptar el Congreso Nacional. Asimismo la participación de representantes de la ciudadanía en las consultas no les impedía participar en la discusión de el o los proyectos de reformas previsional que elabore el gobierno (Consejo Asesor Presidencial para la reforma Previsional, 2006).

La propuesta se basa en un nuevo contrato de la seguridad social, que en lo esencial reconstruye el marco de derechos, obligaciones y garantías institucionales de manera que respondan a en forma más adecuada a las necesidades y limitaciones de la ciudadanía de cara a los riesgos del envejecimiento, la invalidez y la sobrevivencia, reconociendo nuevos estándares de bienestar a los cuales se puede acceder y las responsabilidades que pueden exigirse.

Es este contexto se planteó tres desafíos fundamentales: universalizar el derecho a la protección de la seguridad social; minimizar el riesgo de la pobreza en la vejez; y transformar a las pensiones en una retribución justa al aporte de las personas a la sociedad a través del trabajo productivo, reproductivo y de cuidado, remunerado o no remunerado. Para ello refuerza el carácter contributivo del sistema sobre la base de la capacidad económica, pero responsabiliza también a los administradores del sistema, a los empleadores y al estado como garantes de los derechos previsionales y de la integridad y eficiencia del sistema.

Desde la perspectiva del financiamiento, fortalece la estructura que sostiene los derechos y las obligaciones del sistema reformado, mediante la complementariedad de diversos mecanismos financieros, contributivos y no contributivos. Propone como parte integral del sistema un pilar solidario integrado al cual se accede por derecho ciudadano y limitaciones económicas en la vejez, fortalece el pilar contributivo premiando cualquier esfuerzo adicional sin establecer períodos mínimos de contribución, desarrolla un pilar voluntario y asegura la consistencia entre ellos.

En respuesta a estudios que señalan que el anterior sistema, basado en contribuciones definidas dejaba un alto porcentaje de afiliados sin condiciones para ser elegibles a garantías mínimas pero en situación de pobreza en la vejez, y por ende a cargo del estado, el Consejo estimó necesario reconocer el carácter mixto del financiamiento de la

prestaciones en la vejez sistema y proponer un sistema previsional capaz de equilibrar e integrar sus distintos componentes. Esto significa que en lugar de privilegiar un régimen de pensiones sobre otro, o desarrollar sistema paralelos, debe estructurarse un sistema en base a tres pilares complementarios e integrados: un pilar solidario, un pilar contributivo y un pilar voluntario. Este sistema debe ser capaz de universalizar las prestaciones bajo una estructura lógica de derechos y obligaciones. En lo esencial no obstante, la propuesta se centra en el diseño de los diferentes componentes de su financiamiento que aseguren solvencia, eficiencia y equidad.

Bibliografía

- Arriagada Irma (2005) Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación, familia y trabajo, Irma Arriagada (ed.) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Serie Seminarios y Conferencias N°46, LC.L.2373-P, Santiago de Chile.
- CELADE (2006) Informe sobre migración para la Cumbre Iberoamericana falta
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2006) *Espacios Iberoamericanos*, LC/G.2328/E, Santiago de Chile.
- _____ (CEPAL, 2006a) La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad LC/G.2294/ SES.31/3), Santiago de Chile.
- _____ (CEPAL, 2006b) Panorama social de América Latina, Edición 2005 LC/G.2288-.P/E Santiago de Chile.
- _____ (CEPAL, 1999) El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos LC/G.2024/E Libros de la CEPAL N° 47, Santiago de Chile.
- Chile, Consejo Asesor para la Reforma provisional (2006) El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un Contrato Social con la previsión en Chile.
- Uthoff, Andras y Nora Ruedi (2005) Protección social en las familias. Un análisis a partir de las encuestas de hogares, en Arriagada (2005) (ed.) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Serie Seminarios y Conferencias N° 46, LC.L.2373-P, Santiago de Chile.
- Villatoro, Pablo (2004), Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias, CEPAL, Serie de Políticas sociales N° 87, Santiago de Chile.