



# Pacto social y enfoque de derechos en la protección social

William Pleitez

17 de julio de 2013

# Contenido



1. Política social y desarrollo humano
2. Los falsos dilemas:
  - 2.1 ¿Prevenir la pobreza o atender a los pobres?
  - 2.2 ¿Focalización o universalismo?
  - 2.3 ¿Política económica o política social?
3. Experiencias del rol transformador de la política social
4. El verdadero dilema: ¿Financiamiento vía impuestos o por contribuciones privadas?

# 1. Política social y desarrollo humano

- El desarrollo humano es el proceso de ampliación de las cosas que las personas pueden hacer y de aquello que las personas pueden ser.
- Parte de la premisa que la verdadera riqueza de un país está en su gente.
- La política social es la manera de hacer realidad las principales aspiraciones colectivas establecidas por una sociedad. Es el medio que permite cumplir el contrato social de una sociedad.

*La política social es el brazo operativo del desarrollo humano y la **génesis** de la **competitividad** de un país*



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

## 2. Los falsos dilemas

## 2.1 ¿Prevenir la pobreza o atender a los pobres?

- La política social suele ser concebida como el conjunto de programas de atención a los pobres o “redes residuales de seguridad” creadas por el Estado para contrarrestar los fracasos de las políticas de desarrollo.
- En todos los países que han sido exitosos en erradicar la pobreza, sin embargo, el logro de este objetivo ha sido posible gracias a un pacto social que les ha permitido darle prioridad a la salud, la educación, la capacitación, la ciencia y la tecnología; así como a la búsqueda permanente de apuestas económicas que han permitido a su población mejorar progresivamente los indicadores de empleo e ingresos .
- Es decir que son países que se han puesto de acuerdo en que el camino hacia la riqueza y hacia la erradicación de la pobreza está en darle prioridad a la formación de capacidades de las personas y a la creación de un marco propicio para el uso de esas capacidades.

## 2.2 ¿Focalización o universalismo?

- Por focalización se entiende el principio en virtud del cual los servicios sociales deben dirigirse solamente a los llamados “económicamente frágiles”; esto es, a los que acrediten la falta de medios económicos para subvenir a sus necesidades.
- Por universalidad se entiende el principio según el cual los servicios sociales deben ser accesibles a todos los ciudadanos, con independencia de sus ingresos.

## Focalización

- **Criterio económico:** la concepción de la política social como una carga. Dado que los recursos presupuestarios son escasos, concentremos éstos en los más necesitados.

## Universalismo

- **Criterio político:** reconstruir la unidad social de la nación, identidad nacional sólida, la ciudadanía es beneficiaria y responsable de la política social.

---



La universalidad no es contraria a la posibilidad de establecer principios de selectividad, pueden existir programas focalizados al servicio de la universalización

## 2.3 ¿Política económica o política social?

- Se ha creído que es prerrequisito que un país sea rico para que luego invierta masivamente en lo social.
- Así mismo, se ha asumido que las estrategias de desarrollo deben estar basadas en un modelo “líder/seguidor”, donde primero se determina la política macroeconómica y posteriormente se utiliza la política social para abordar las consecuencias sociales.
- La política social y la política económica, sin embargo, son dos realidades inseparables: el bienestar no solo depende de una política social activa, sino de un ambiente económico propicio para el desarrollo de capacidades y oportunidades.

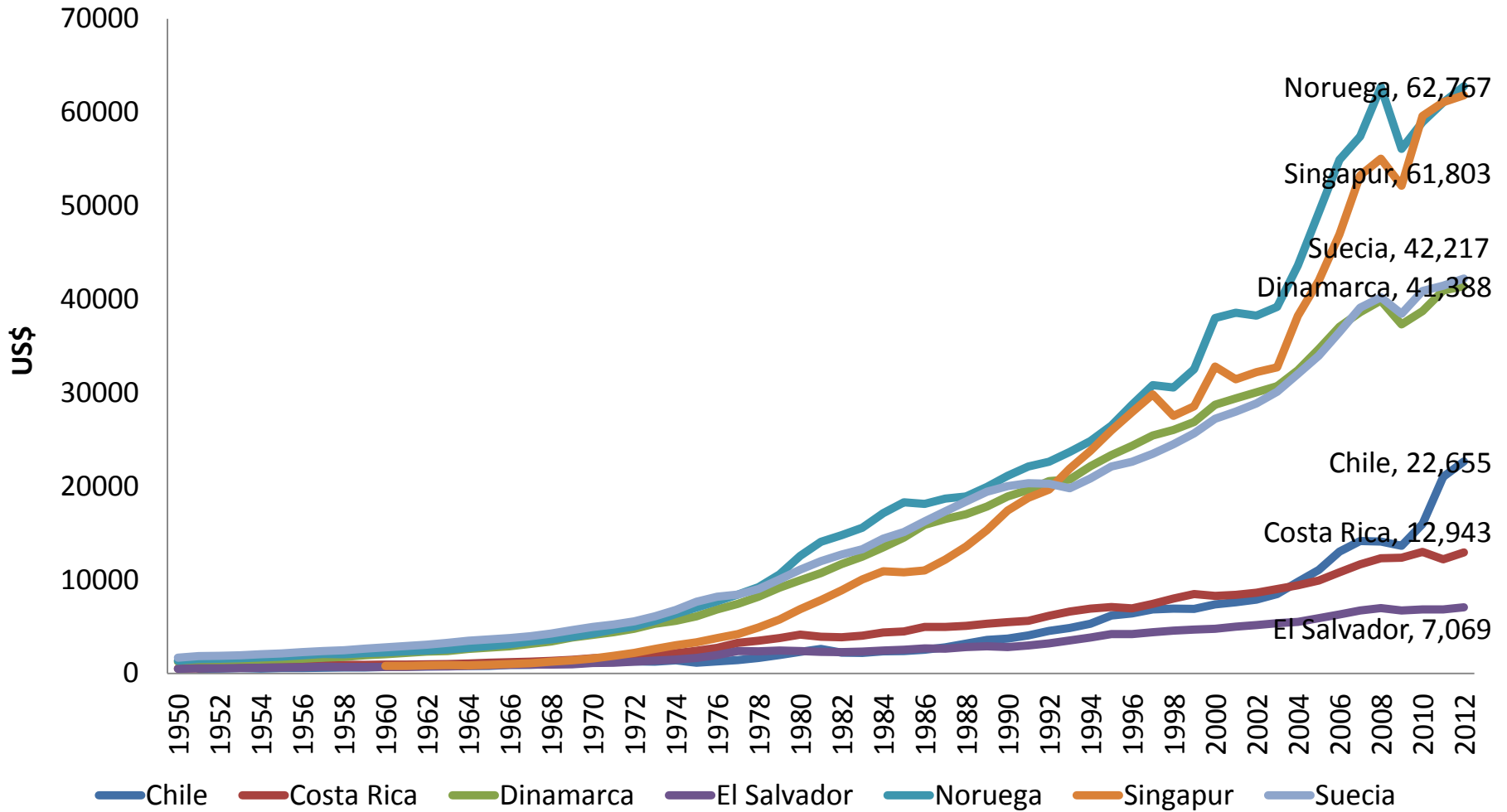




*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

### 3. Experiencias del rol transformador de la política social

# PIB per cápita PPP 1950-2012 (varios países)



**Fuente:** Penn World Tables 2012 para el período 1950-2010 e Indicadores del Banco Mundial para el período 2011-2012

## **3.1 El caso de los países nórdicos: punto de partida a inicios del siglo XX**

- A principios del siglo XX, los países nórdicos eran, entre los países europeos, los que presentaban las mayores tasas de pobreza.
- Se trataba de sociedades agrícolas semi feudales, en las cuales los campesinos tenían presencia política bastante similar a la de los terratenientes, como resultado de la individualización de la agricultura (Alestalo, Hort y Kuhnle, 2009).

# Los países nórdicos hoy

Índice de Desarrollo Humano (UNDP, 187 países)		Índice de Prosperidad (Legatum Institute, 142 países)		Calidad del sistema educativo (WEF, 144 países)		Calidad de la educación en matemáticas (WEF, 144 países)	
1	Noruega	1	Noruega	2	Finlandia	2	Finlandia
7	Suecia	2	Dinamarca	12	Suecia	36	Suecia
15	Dinamarca	3	Suecia	18	Noruega	38	Dinamarca
21	Finlandia	7	Finlandia	19	Dinamarca	57	Noruega
Facilidad para hacer negocios (World Bank, 185 países)		Índice de Competitividad Global (WEF, 144 países)		Índice de Libertad Económica (Heritage Foundation, 177 países)		Índice de Percepción de Corrupción (Transparencia Internacional, 174 países)	
5	Dinamarca	3	Finlandia	9	Dinamarca	1	Dinamarca
6	Noruega	4	Suecia	16	Finlandia	1	Finlandia
11	Finlandia	12	Dinamarca	18	Suecia	4	Suecia
13	Suecia	15	Noruega	31	Noruega	7	Noruega

# ¿Qué hubo detrás de estos resultados?

1. Existencia desde principios de siglo de organizaciones sindicales y patronales poderosas.
2. Existencia de un compromiso sobre la visión de futuro entre empresarios y sindicatos, que se concretó en la firma de acuerdos hacia 1930 en Suecia y Noruega, y en Finlandia después de la Segunda Guerra Mundial.

## COMPONENTES INSTITUCIONALES

### Sistema de transferencias sociales:

- Transferencia social universal (primer nivel)
- Seguridad social vinculada a los ingresos (segundo nivel)
- Beneficios focalizados a los pobres (importancia secundaria)

### Servicios sociales:

- Universales
- Descentralizados
- Separados de los beneficios monetarios

### Política de mercado laboral

- Modelo de dos proveedores
- Política de pleno empleo
- Políticas activas en el mercado laboral

---

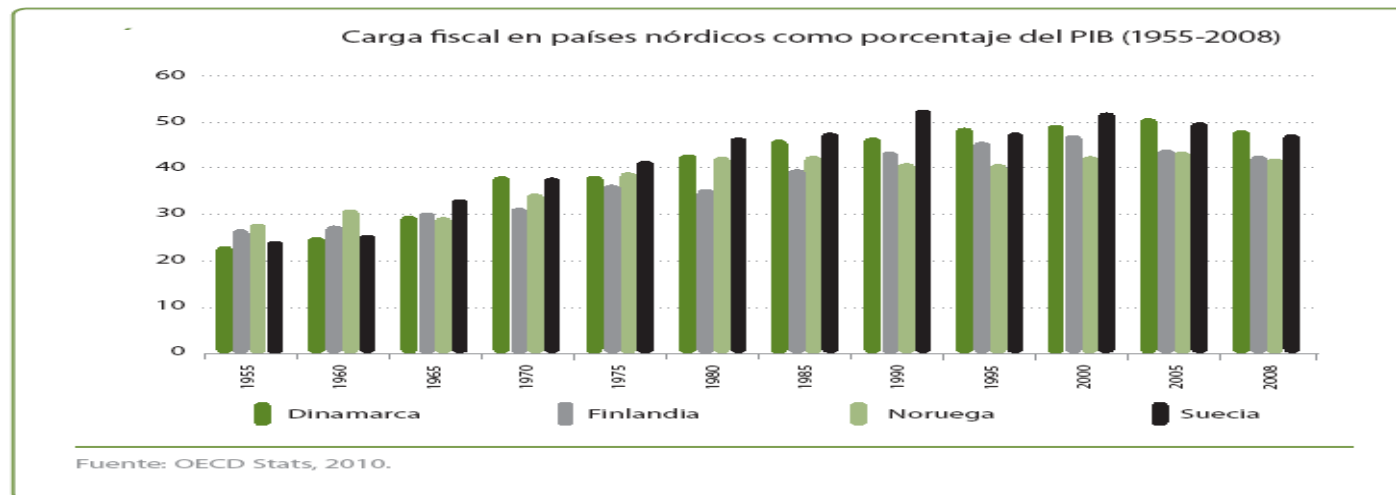
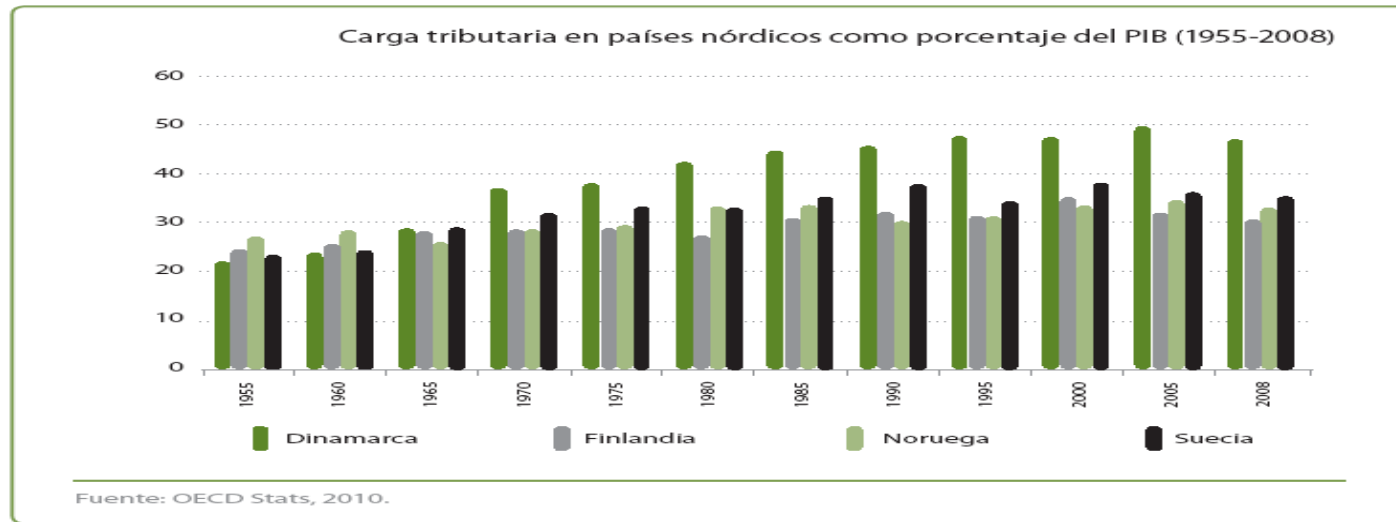
Fuente: Traducción propia de Carroll y Palme, 2006.

---

# ¿Qué hubo detrás de estos resultados?

- **Una conceptualización de política social:**
  - Política social independiente de los resultados económicos.
  - Enfoque de derechos (universalismo como principio).
  - Desarrollo de capacidades (ciclo de vida).
  - Progresividad en ámbitos cubiertos.
  - Independencia económica de la mujer (dos proveedores).
  - Solidaridad y aversión hacia la desigualdad.
  - Pleno empleo como objetivo político central.
  - Delimitación clara de competencias entre familia, Estado y mercado.
  - Financiamiento de la política con recursos propios.

# Carga tributaria y carga fiscal: países nórdicos



## 3.2 El caso de Singapur: punto de partida años 1960

- País atrasado, desconocido, infestado de malaria y con pocos recursos naturales.
- País multiracial: chinos (76.5%), malayos (13.8%), hindúes (8.0%), otros (1.7%).
- Diversidad religiosa: budismo, islamismo, cristianismo, hinduismo, taoismo, confucionismo, sikismo.
- Diversidad lingüística: chino (oficial), malayo (oficial y nacional), tamil (oficial) e inglés (oficial).
- Gobierno no bien estructurado.
- Carencia de recursos naturales.
- Alta densidad demográfica (2,778 Hab./Km<sup>2</sup>).
  - \* 692,7 Km<sup>2</sup>
  - \* 1.8 millones de habitantes
- Escasez de capital y estructura económica débil.
- Altos niveles de desempleo y de pobreza

**Lucha por la sobrevivencia.**



# El Singapur de hoy

- Índice de Desarrollo Humano (187 países): posición 18.
- Índice de Prosperidad (LI, 142 países): posición 2.
- Calidad del sistema educativo (WEF; 139 países): posición 3.
- Calidad de educación en matemáticas y ciencias (WEF, 139 países): posición 1.
- Facilidad para hacer negocios (185 países): posición 1.
- Índice Competitividad Global (140 países): posición 2.
- Índice de Libertad Económica (177 países): posición 2.
- Índice percepción de corrupción (178 países): posición 1.

## Singapur: Principales indicadores económicos 2010

Extensión (Km2)	707.1
Población (millones de personas)	4.9
PIB (miles millones US\$)	203.1
PIB per cápita	39,722
Inflación (%)	2.8
Desempleo sobre población activa (%)	2,1
Superávit fiscal (% del PIB)	1.4
Inversión como % del PIB:	27.2
Exportaciones (miles de millones US\$):	243.9
Exportaciones (% del PIB):	120.1
Importaciones (miles millones US\$):	215.6
Importaciones (% del PIB):	106.1
Saldo balanza comercial (miles millones US\$):	28.3
Saldo balanza comercial (% del PIB):	13.9
Deuda externa (miles millones de US\$):	0.0
RIN (miles de millones US\$):	76,1
RIN (% del PIB):	37.5
IED (miles de millones US\$):	119.5
Tipo de cambio frente al US\$	1,44
% del ingreso nacional percibido por e10% más pobre	4.4
% del ingreso nacional percibido por el 10% más rico:	23,2

# ¿Qué hubo detrás de estos resultados?

## Siete políticas claves:

1. Estado provisto de una burocracia eficaz y una fuerte capacidad para invertir.
2. "Promoción activa de la inversión nacional y extranjera.
3. Creación de un ambiente pro-negocios.
4. Libre comercio
5. Política monetaria estricta.
6. Apuestas estratégicas: capacidad de estarse reinventando continuamente.
7. **Financiamiento del desarrollo nacional con recursos propios.**

# ¿Qué hubo detrás de estos resultados?

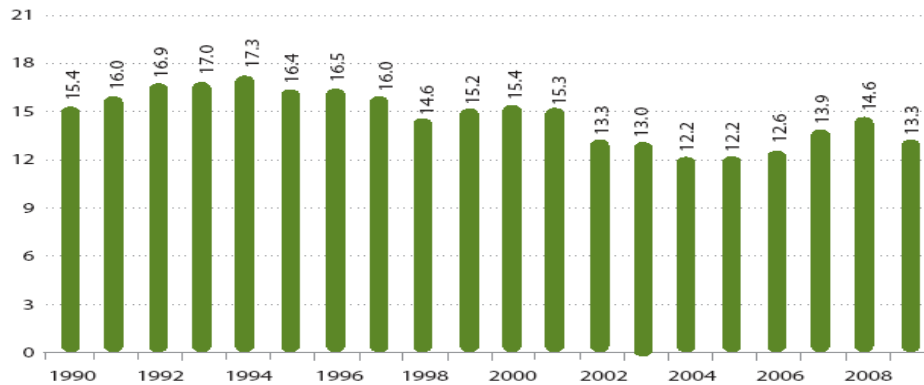
- Creación del Fondo Central de Previsión (CPF) como programa de ahorro obligatorio de administración pública:
  - + Tasas de interés bajas pero reales.
  - + Vinculación de tasas de contribución con objetivos macroeconómicos (especie de política anticíclica).
  - + Tasas de contribución variables en función de la edad de los afiliados.
  - + Uso de fondos para inversiones públicas relacionadas con el financiamiento del desarrollo (apuestas estratégicas).
  - + La tasa inicial de contribución fue de 10% e incluía únicamente retiro.
  - + En 1968 subió a 13% adicionando vivienda pública, luego a 16%, después a 26%, hasta llegar a 50% en 1985.
  - + La cobertura se amplió progresivamente a vivienda residencial, servicios de salud (Medisave), seguros (protección a la familia), educación e inversiones.

# ¿Qué hubo detrás de estos resultados?

- **Una conceptualización diferente de política social:**
  - Política social alineada con los objetivos de la política económica.
  - Productivista (educación para la competitividad).
  - Instrumento de cohesión social.
  - Progresividad en ámbitos cubiertos: familia, educación, salud, capacitación y empleo, pensiones, propiedad de la vivienda, inversiones bursátiles.
  - Competencias claras para la administración pública, mercados y familia.
  - Empleo como eje central: punto de encuentro de lo social y lo económico.
  - Incorporación progresiva de la mujer en el mercado laboral.
  - Financiamiento de la política con recursos propios.

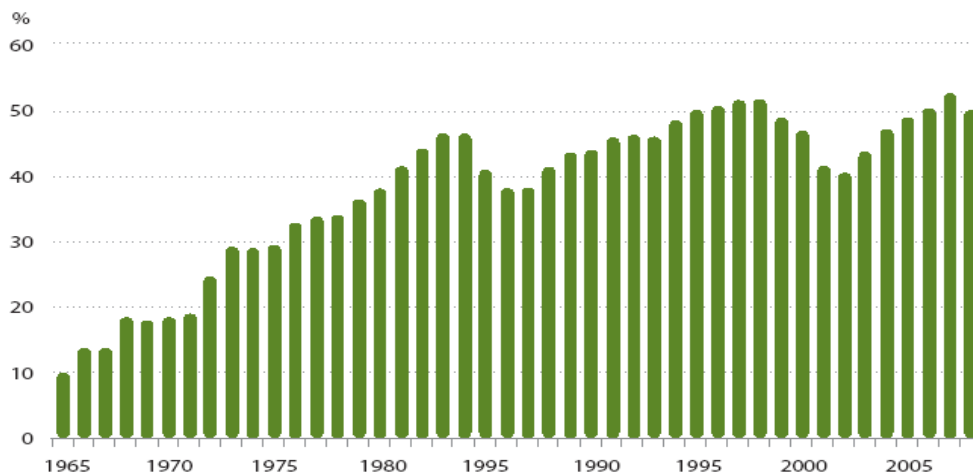
# Carga tributaria, tasa de ahorro y contribuciones al FPC: Singapur

**GRÁFICO 12.10 //** Carga tributaria de Singapur, en porcentaje del PIB (1990-2009)



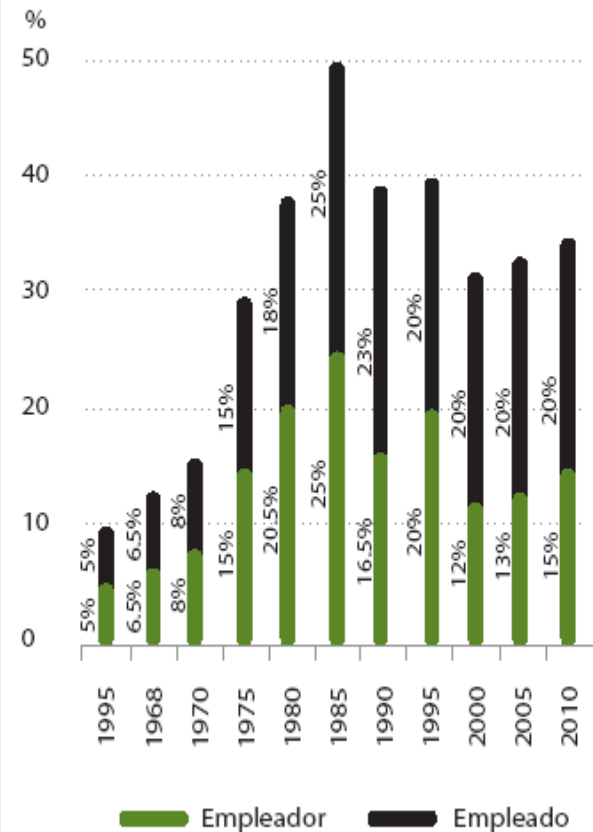
Fuente: World Development Indicators, 2010.

**GRÁFICO 12.9 //** Ahorro doméstico de Singapur, en porcentaje del PIB (1955-2009)



Fuente: World Development Indicators, 2010.

**GRÁFICO 12.8 //** Contribuciones de empleadores y empleados al FPC, en porcentaje del salario total (1955-2010)



Fuente: Central Provident Fund, 2010.

“Hemos llegado hasta aquí de la nada... Sin embargo, no es el momento de regocijarnos de ser N° 1 en esta o aquella área como algunas personas podrían pensar. Es el momento de aprender en qué nos hemos quedado atrás y en qué otros nos están alcanzando y de remediar nuestras deficiencias”

Parte del discurso de **Goh Chok Tong** durante el 2° aniversario como Primer Ministro (9/08/92)

“No debemos olvidar nunca los aspectos básicos: debemos mantenernos unidos, trabajar duro, ahorrar, velar por los demás y estar prestos a aprovechar las oportunidades. Nadie nos debe nuestro medio de subsistencia, tenemos que ganárnoslo.”

Primer Ministro **Goh Chok Tong**



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

## **4. El verdadero dilema: financiamiento vía impuestos o por contribuciones privadas**



- El desarrollo no es gratis, tiene un precio. Sin embargo, este precio es sustancialmente menor que los costos del subdesarrollo.
- Existen dos opciones para financiar la política social con recursos propios: ahorro o impuestos.
- ¿A cuál apostar? Depende del pacto fiscal imperante en cada sociedad. En cualquiera de ambos casos se requiere de más y mejor Estado (Estado Ipanema en palabras de Felipe González).

## Preguntas generadoras

La mayor prioridad asignada en los últimos años a la política social en El Salvador es indiscutible, pero:

1. ¿Los programas están orientados principalmente a prevenir la pobreza o a atender a los pobres?
2. ¿Cómo es concebida? ¿Cómo brazo operativo del desarrollo humano y génesis de la competitividad del país o cómo herramienta para contrarrestar los fracasos de la política económica?

## Preguntas generadoras

3. ¿El mayor énfasis en la focalización significa que el país está renunciando al universalismo? Si no es así, ¿qué se está haciendo para avanzar hacia la universalización? ¿Es posible dinamizar el mercado laboral en El Salvador hasta alcanzar el pleno empleo?
4. Sí no se ha renunciado al universalismo, ¿cuál es la ruta fiscal más viable para su financiamiento? ¿Impuestos o ahorro programado?

Fin