

SOLO PARA PARTICIPANTES

4 y 5 de diciembre de 2013

SOLO ESPAÑOL

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario internacional

“Políticas públicas para la igualdad:  
Hacia sistemas de protección social universal”

Torre Ejecutiva de la Presidencia de la República,

Montevideo, Uruguay  
4 y 5 de diciembre de 2013

## **Hacia un modelo de protección social universal en América Latina**

Fernando Filgueira

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

Este documento fue elaborado por Fernando Filgueira, consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del programa de cooperación conjunto de la CEPAL y el Gobierno de Noruega, "Promoting equality in Latin America and the Caribbean".

El autor agradece los comentarios y sugerencias de Simone Cecchini, Fernando Errandonea, Verónica Amarante, Luis Miguel Galindo y Martín Hopenhayn. Los errores son de responsabilidad propia.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la organización.

## Índice

Introducción .....	5
I. El debate conceptual sobre el Estado de bienestar .....	7
A. Eficiencia .....	10
B. Igualdad y equidad .....	11
C. Cohesión y orden social .....	13
II. Focalización, modelos contributivos y universalismo: promesas y limitaciones .....	15
A. Focalización .....	16
B. Las modalidades contributivas .....	18
C. Universalismo .....	21
III. Tendencias y transformaciones de los sistemas de protección social en la región.....	23
A. El modelo de libre mercado .....	24
B. Nuevas herramientas y enfoques de política social.....	26
IV. Desafíos estructurales y reformas de la reforma en América Latina.....	29
A. Las transferencias directas a las familias con hijos.....	29
B. Hacia una nueva agenda en el aseguramiento de pensiones y salud .....	32
C. La aparición en la agenda pública de los cuidados y la valoración del trabajo no remunerado .....	35
D. La expansión de las capacidades fiscales del Estado .....	36
V. Tres modelos posibles de universalismo: potencialidades y límites .....	41
A. El piso de protección social de la OIT .....	41
B. Universalismo eficiente: aseguramiento universal de trabajadores.....	44
C. El universalismo básico: ciudadanía e inversión social .....	46
VI. El universalismo, sus aliados y enemigos: límites de la reforma social en América Latina .....	51
A. Las coaliciones electorales en la base de los giros políticos y de política pública.....	52
B. El efecto candado de los sistemas contributivos y el efecto veto de los sistemas privatizados y privados de prestación social .....	53
C. Los costos fijos privados y los caminos privados que estructuran el imaginario de los sectores emergentes de alcanzar el status de clase media .....	54
VII. Conclusiones .....	55

Bibliografía .....	57
--------------------	----

### Índice de cuadros

CUADRO 1.	LA PROTECCIÓN SOCIAL EN CUATRO MOMENTOS DE LA POLÍTICA SOCIAL.....	23
CUADRO 2	AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS, 2000-2011 .....	36
CUADRO 3	MODELO ESTILIZADO DEL PISO Y ESCALERA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LA OIT.....	42
CUADRO 4	ARQUITECTURAS ALTERNATIVAS DEL PISO Y ESCALERA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA OIT.....	43
CUADRO 5	MODELO ESTILIZADO DEL ASEGURAMIENTO UNIVERSAL DE TRABAJADORES .....	45
CUADRO 6	MODELO ESTILIZADO DEL UNIVERSALISMO BÁSICO.....	48

### Índice de gráficos

GRÁFICO 1	GASTO SOCIAL PER CÁPITA Y PRIORIDAD FISCAL DEL GASTO SOCIAL EN LOS AÑOS 80 .....	25
GRÁFICO 2	POBREZA Y DEMOCRACIA ELECTORAL.....	26
GRÁFICO 3	AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES): TENDENCIA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y GASTO PÚBLICO TOTAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1990-2008.....	27
GRÁFICO 4	AMÉRICA LATINA: RAZONES DE POBREZA, 1990, 2000 Y 2010 .....	30
GRÁFICO 5	GASTOS EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS .....	31
GRÁFICO 6	COBERTURA DE LOS PTC EN AMÉRICA LATINA .....	32
GRÁFICO 7	AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): RELACIÓN ENTRE LOS NIVELES DE AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS OCUPADOS Y LA COBERTURA DE LAS PRESTACIONES JUBILATORIAS Y DE PENSIONES ENTRE LA POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS, ALREDEDOR DE 2009 .....	33
GRÁFICO 8	AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): INGRESOS PÚBLICOS POR CONTRIBUCIONES SOCIALES Y GASTOS PÚBLICOS EN SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL, PROMEDIO DE 2008-2009 <sup>a</sup> .....	34
GRÁFICO 9	AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS QUE RECIBE JUBILACIÓN O PENSIÓN, ALREDEDOR DE 2000 Y 2009 .....	35
GRÁFICO 10	BRECHAS DE LA CARGA IMPOSITIVA TOTAL Y DE LA CARGA DEL IMPUESTO A LA RENTA .....	37
GRÁFICO 11	BASE IMPONIBLE DEL IMPUESTO A LA RENTA Y TASAS MARGINALES MÁXIMAS PARA NIVELES DE RENTA (OCDE Y PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE) .....	39
GRÁFICO 12	EDAD Y PESO DE LAS DIFERENTES LÓGICAS EN EL ACCESO AL CONSUMO ADECUADO EN EL MODELO UB.....	49

## Introducción

En la primera década del siglo XXI, América Latina ensaya por segunda vez en su historia la construcción de modalidades de ciudadanía social<sup>1</sup>, entendida ésta como la puesta en práctica de políticas que garanticen derechos y servicios sociales fundamentales así como una “herencia común”, tanto material como simbólica (Marshall, 1951). El primer experimento se produjo durante el período de sustitución de importaciones como respuesta a la crisis de incorporación de los estratos subalternos, que tuvo lugar durante los años veinte y especialmente en los años treinta del siglo XX. Pero a diferencia del impulso actual, el esfuerzo del pasado fue el de una ciudadanía social regulada y segmentada, producida a imagen y semejanza del modelo sociopolítico que la forjó: un proceso de modernización conservadora, en que predominó la función de control sobre los horizontes de universalismo y derechos de la moderna política social (Filgueira, 1998; Santos, 1979). En este documento se realiza una discusión conceptual sobre las diferentes modalidades de intervención social del Estado y se desarrolla una propuesta sobre las posibilidades de avanzar hacia un Estado de bienestar que garantice el acceso universal a sistemas de aseguramiento y servicios sociales esenciales.

La discusión sobre el acceso universal de la población al bienestar mediante ingresos, bienes, servicios y protección regulatoria es de larga data en el mundo y en la región. Es, de hecho, el núcleo material del debate sobre lo que entendemos por desarrollo humano. Es también el centro conceptual del debate sobre derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, estos debates y las preguntas que suscitan deben ser mejor especificadas.

Cuando analizamos el problema del acceso universal a ingresos, bienes, servicios y protección regulatoria, nos estamos preguntando al menos lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Marshall (1951) en su clásico trabajo define la ciudadanía social como el derecho de todos los ciudadanos de acceder a la herencia material y simbólica que en un momento histórico determinado es considerado el mínimo necesario para vivir con dignidad. Para Esping-Andersen (1990) la ciudadanía social se define por una acción del Estado que garantiza el bienestar básico con independencia de la posición de mercado y familiar del individuo. Finalmente para Peter Flora (1986) la clave de la ciudadanía social se apoya en tres operaciones fundamentales del Estado: garantizar mínimos de supervivencia, equiparar oportunidades de movilidad social, y corregir injusticias distributivas intrínsecas al sistema capitalista. El avance de las nociones de derechos económicos, sociales y culturales que se ha promovido desde las Naciones Unidas avanza la defensa de una dimensión ciudadana social que no es meramente política ni civil.

- a) ¿Quiénes son sujetos de dicho objetivos?
- b) ¿Qué protecciones e inversiones se incluyen en dichas coberturas y accesos?
- c) ¿Qué esferas de la sociedad se espera generen dichas coberturas y accesos?
- d) ¿Cuál es el grado de desigualdad e igualdad en dichos accesos que resulta tolerable desde criterios de eficiencia, criterios normativos de equidad y objetivos de cohesión social?

Como preferencia normativa civilizatoria, estipulada en los acuerdos internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales, resulta claro que la respuesta más inmediata es simple pero pragmáticamente compleja: todos los individuos debieran acceder a los mínimos de bienestar que en un momento histórico determinado son la base de la convivencia, dignidad y agencia humanas, y debieran asimismo no presentar desigualdades de inicio que segmentaran inevitablemente las oportunidades subsiguientes de acceder a mayores niveles de bienestar.

El problema con una definición de este calibre es que la misma deja sin responder cuáles son los mínimos aceptables, cuáles son las desigualdades de origen a combatir, así como de qué manera se distribuyen las responsabilidades y en qué esferas de la sociedad se depositan las expectativas para lograr tales fines. ¿Son los mercados, a través de la eficiente asignación de recursos, la clave para tales logros? ¿Son los Estados quienes desde su carácter vinculante en la extracción y asignación de recursos deben ser la garantía última de dichos accesos? ¿Son las familias las que como sistema de protección primordial deben cargar con dicha responsabilidad? ¿Es la comunidad a través de la solidaridad social y el “comunalismo” basado en normas informales la que está llamada a cumplir el rol central? Resulta evidente que no se puede elegir una única esfera, ya que es la combinación de las cuatro esferas aquí mencionadas las que participarán en la generación de riesgos y aseguramientos, distribución y concentración de recursos, producción de bienestar y malestar social. Asimismo, es importante recalcar que el debate sobre el papel del Estado, los mercados, las familias y las comunidades en la producción y distribución de bienestar, riesgo, protección e inversión social enmarca los debates sobre focalización y universalismo, y sobre si aplicar esquemas contributivos o no contributivos de prestaciones y transferencias monetarias.

El documento se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se ofrece un debate conceptual sobre el rol del Estado en materia social, en lo que hace a la protección y aseguramiento social, a la promoción e inversión social, así como a su rol distributivo y redistributivo. En segundo lugar, se desarrolla una sección orientada a describir los cambios y las grandes tendencias en materia de inversión y protección social en la región entre 1980 e inicios del siglo XX. En tercer lugar, se desarrolla un apartado que busca identificar lo que denominaré la “reforma de las reformas sociales” en el siglo XXI, en contrapunto con los desafíos presentes para el desarrollo social en la región. En cuarto lugar, se presentan tres modelos diferentes de universalismo que han sido propuestos recientemente y los debates sobre sus potencialidades y limitaciones. Finalmente, se realiza una muy somera reflexión sobre el proyecto de protección social universalista que se asoma en la región, identificando sus enemigos y los riesgos que implicaría su fracaso.

## I. El debate conceptual sobre el Estado de bienestar

El crecimiento económico con aumento de productividad y creación de empleo decente es el primer e imprescindible engranaje para lograr sociedades con mayores niveles de bienestar. Tanto las decisiones que se toman en la conducción de la macro-economía como el rol del Estado en incentivar el incremento y convergencia de la productividad son claves en este sentido. Pero entre el crecimiento y el salario, entre el mercado y los empleos, se encuentra el Estado. El bienestar, las oportunidades y la protección frente al riesgo y, muy especialmente, su distribución, constituyen dimensiones asociadas a lo que se ha dado en llamar Estado de bienestar. Una buena definición de lo que son los Estados de bienestar o, si se quiere, de la dimensión de bienestar de los Estados,<sup>2</sup> la ofrece Segura-Ubierno (2012, p. 16): “un repertorio de políticas lideradas por el Estado cuyo objetivo es asegurar un mínimo de bienestar a todos sus ciudadanos –protegiéndolos frente a los riesgos de desempleo, enfermedad, vejez y maternidad- y proveer una acumulación adecuada de capital humano a través de la inversión en salud y educación”. Ahora bien, aunque esta definición nos dice bastante acerca de los propósitos de la acción de los Estados y lista sus instrumentos más típicos, la misma no establece el o los modos de operación esenciales de los Estados de bienestar. Dicho de otra manera no *indica cual es la naturaleza esencial de lo que hacen*. Para ello, la mejor definición se encuentra en los textos de Esping-Andersen (1990, 1999, 2009). A partir de una interpretación flexible de sus libros, pueden postularse cuatro operaciones esenciales de los Estados de bienestar:

- i) Por un lado, los Estados de bienestar *desmercantilizan* el acceso de la población al bienestar. Esto lo logran porque los Estados otorgan bienes, servicios y transferencias que no dependen necesariamente de la posición que la persona ocupa en el mercado laboral, ni tampoco de la capacidad de compra de la persona en el mercado de bienes, seguros y servicios.

---

<sup>2</sup> Es importante diferenciar entre el concepto de Estado de bienestar en tanto construcción histórica concreta de la Europa de posguerra de la idea de Estado de bienestar en tanto recorte analítico de una conjunto de políticas y acciones que se hacen presentes en todos los Estados. Es a esta última acepción a la que aquí se hace referencia.

- ii) Por otro lado, los Estados *desfamiliarizan* el acceso al bienestar. Nuevamente ello se logra porque los Estados otorgan beneficios, servicios y transferencias que no dependen de la pertenencia a una familia ni de las normas de reciprocidad y distribución que operan en ellas.
- iii) Los Estados de bienestar *regulan y afectan* (mediante normas respaldadas coercitivamente, regulaciones e incentivos) ciertos aspectos del comportamiento de los agentes de mercado y de los integrantes familiares, modificando a través de dicha regulación los principios que operarían “naturalmente” en estas esferas <sup>3</sup>.
- iv) Finalmente los Estados de bienestar *redistribuyen*<sup>4</sup> ya que en su acción de recaudar y distribuir dicha recaudación en la forma de bienes, servicios y transferencias, no ajustan el beneficio en forma exacta al aporte individual, sino que operan en diversas modalidades mandatorias de solidaridad, ancladas en fuentes de financiamiento y criterios de elegibilidad diferentes a una noción de equivalencia pura entre aporte y prestaciones.

Esta definición de lo que el Estado hace posee el mérito de pensarse en relación a lo que los mercados y las familias hacen, así como en relación con la esfera representada por la comunidad (tanto en su forma organizada –ONG, Iglesias, etc.- como no organizada -vecinos, amigos-). En sociedades como las latinoamericanas, donde el mercado incorpora en forma insuficiente, el Estado protege en forma fragmentada y frágil y la familia se ve sobre-exigida, las formas comunitarias de protección social asumen mayor importancia.

Durante el siglo XX los Estados de los países desarrollados y muchos Estados de los países en vías de desarrollo montaron dispositivos de protección e inversión social para la población dependiente y laboralmente activa, en el entendido que estas acciones favorecían la moderación del riesgo social, las oportunidades de movilidad social y la eficiencia agregada del sistema económico y social. Los llamados Estados de bienestar de la posguerra son la expresión más acabada de estos esfuerzos civilizatorios. Estos dispositivos se convirtieron crecientemente en piezas fundamentales de las matrices económicas y sociales de los países, representando, muchas veces, el grueso del gasto estatal, cumpliendo un rol fundamental en la formación de precios (de bienes, servicios y del trabajo), tornándose claves en el manejo de los ciclos económicos, modificando drásticamente la distribución primaria del ingreso y determinando los niveles de inversión en capital humano de las sociedades en cuestión.

Las herramientas o dispositivos fundamentales de estos Estados de bienestar se articulan en torno de tres grandes grupos de acciones públicas: i) transferencias monetarias; ii) subsidios para el acceso a bienes y servicios o provisión directa de servicios educativos, de salud y otros servicios, y; iii) regulaciones del mercado laboral, de la familia, y de los mercados de bienes y servicios, incluidos los sistemas de aseguramiento. Una cuarta forma clave del accionar del Estado que va más allá de su función social –pero que es sin duda central a ésta– es la estructura y capacidad recaudatoria.

En términos generales se acepta que existen al menos tres funciones fundamentales explícitas de los Estados de bienestar: i) garantizar mínimos adecuados de bienestar (combate a la pobreza); ii) mejorar la distribución de recursos entre grupos sociales (igualdad) y; iii) redistribuir recursos a lo largo de la vida de los individuos (a fines de aseguramiento y para “suavizar” el

---

<sup>3</sup> Pensemos en la regulación del mercado laboral y de los precios, así como en los derechos y obligaciones de los integrantes de las familias.

<sup>4</sup> Es claro que no solo el Estado redistribuye. También las familias y los mercados lo hacen. Dicha redistribución puede ser progresiva o regresiva. Lo que diferencia al Estado de la redistribución y distribución que realizan mercados y familias es su carácter vinculante, tanto en lo que hace a la extracción de recursos, como a los principios que determinan la elegibilidad de los receptores.

ingreso y el consumo). Muchas herramientas concretas de los Estados de bienestar combinan estas funciones en su arquitectura.

Cada uno de los dispositivos y su desarrollo histórico en los Estados modernos debió y debe enfrentar cuestionamientos que surgen de contraponer la eficiencia que para estos mismos fines poseen las otras tres esferas de producción de bienestar y protección social: la familia, los mercados y la propia comunidad (Polanyi, 1944). Uno de los debates procesados en el siglo XIX remite a la siguiente pregunta: ¿por qué es mejor que la educación esté financiada y producida por el Estado en vez de que lo sea por las familias o el mercado? ¿Debe el Estado transferir ingresos a las familias con hijos? Este fue un debate que inició la Inglaterra de preguerra y que tanto el laborismo como las fuerzas conservadoras veían como una intromisión en los mercados laborales que o bien quitaba eficiencia o bien subsidiaba los costos del empleador. También fue arduamente debatido si correspondía al Estado crear y administrar un sistema de retiro desde que el mismo fue implantado en la Alemania de Bismarck. ¿La atención a la salud se logra de mejor manera con soluciones privadas, comunales y corporativas de autoayuda, o debe el Estado ser garante, bien de su prestación universal o bien de los sistemas de aseguramientos? Este debate se constituirá en centro de buena parte de los enfrentamientos entre Torys, Whigs y Laboristas en la Inglaterra de la posguerra.

Las arquitecturas de los sistemas de bienestar se apoyaron desde el Estado en tres criterios diferenciados de elegibilidad y cobertura frente al riesgo social: necesidad, pertenencia estamental o mérito, y ciudadanía. Esto fue y sigue siendo parte de un debate permanente en el mundo y la región. En otras palabras, para ser sujeto de derechos a transferencias, bienes, servicios o regulaciones de protección, los Estados determinaron que en algunos casos ello derivaba de la necesidad de los individuos (y la imposibilidad de satisfacer la misma desde otras esferas), en otros de la pertenencia y contribución a grupos o categorías sociales estamentales (categorías de ocupación o roles en la familia) y, finalmente, en algunos casos al mero hecho de la ciudadanía o residencia en un país determinado.

Los debates actuales sobre modelos contributivos y no contributivos de protección social en la región y sobre el alcance de las prestaciones sociales en servicios o transferencias monetarias en materia de cobertura, refieren en primera instancia, a la discusión antecedente: qué criterios de elegibilidad deben ser los que regulen la responsabilidad del Estado, su esfuerzo fiscal y en definitiva el acceso a bienes, servicios, transferencias y protecciones por parte de la población. En segundo lugar, se discute qué tipo y magnitud de prestaciones, aseguramientos y transferencias deben ser garantizados por el Estado, y cuáles y cuántas deben ser objeto de las dinámicas del mercado, las familias o las comunidades.

En rigor, el problema del riesgo y su aseguramiento y el problema de la promoción e inversión social remiten siempre a un problema de fronteras entre Estados, mercados y familias, tanto en lo que hace a quién es sujeto de dichas acciones, qué tipos de riesgos e inversiones sociales son objeto de una u otra esfera, y qué cantidades serán asignadas a cada actor. Por otra parte, y desde la perspectiva del Estado, el modo de intervención u operación tampoco es monocromático. El Estado puede producir bienes y servicios, incidir directamente en la distribución de los mismos, regular las esferas que los producen o distribuyen, o simplemente financiar la capacidad de compra de los individuos, modificando las capacidades originales que otorga el mercado, mediante la redistribución de ingresos (Przeworski, 2003).

Las razones para elegir una u otra modalidad de organizar los sistemas sociales para enfrentar el riesgo social y promover la inversión social son multidimensionales en sus causas y refieren a debates económicos, sociales y políticos. Entre los más destacados y relevantes para nuestro propósito, deben mencionarse al menos aquellos en torno a la eficiencia, la igualdad y equidad, y la cohesión y el orden social.

## A. Eficiencia

¿Cuál es el proveedor más eficiente para proteger frente a riesgos, distribuir bienestar e invertir en las capacidades de las personas? Desde las perspectivas de aquellos que confían en el *constructo* ideal “mercado” como mecanismo eficiente para asignar recursos, la intervención del Estado solamente se justifica desde un punto de vista de eficiencia<sup>5</sup> en el caso que existan “fallas” de mercado. Típicamente el Estado deberá hacerse presente ante los siguientes dilemas y situaciones: para lograr una adecuada producción de bienes públicos (ya que por su naturaleza, ellos no encuentran en las lógicas de mercado incentivos para su producción); para hacer frente a externalidades positivas o negativas que no pueden ser absorbidas en los precios dados los límites contractuales de especificación y asignación de dichas externalidades, así como para encarar economías de escala, sistemas de información imperfectos y poderes asimétricos, así como economías de escala que conllevan la generación de monopolios naturales (Barr, 2012; Stiglitz, 1991). A ello puede agregarse que los Estados deberán hacerse presentes en los casos de imprevisibilidad inter-temporal relativa a ingresos, consumo y necesidades. Se trata de un aspecto fundamental para establecer la necesidad de participación estatal en una muy variada gama de sistema de aseguramientos relativos al ciclo vital y a *shocks* idiosincráticos o exógenos (Barr, 2012).

Estos diferentes problemas de los mercados justifican la producción, regulación o financiamiento por parte del Estado de bienes y servicios. Estos problemas no afectan, de acuerdo a esta perspectiva, el tema de la redistribución de ingresos monetarios. Tal problema es un tema de equidad e igualdad, no uno de eficiencia, salvo en los casos donde extremos de desigualdad –o por el contrario extremos de recaudación y redistribución–, afectan las condiciones de funcionamiento eficiente de los mercados (capacidades mínimas para operar en los mercados y desincentivos a dicha participación o, dicho en otros términos, el problema de la apropiación de la renta de la innovación).

Esta perspectiva de análisis ofrece una mirada útil para guiar la reforma de los Estados de bienestar de la región, pero también para problematizar sus propios límites, ya que permite orientar los esfuerzos de los Estados no solamente desde perspectivas normativas, políticas o de equidad y cohesión social, sino también desde los impactos sobre la eficiencia agregada. Es también una mirada que permite problematizar las fronteras entre Estado, mercado y familia, que una versión ingenua de sus postulados económicos pudiera sugerir. La definición de qué es y qué no es un bien público, la existencia de bienes privados cuyo consumo genera bienes o males públicos, la constatación, en este mismo sentido, de que existen pocos consumos individuales cuya utilidad se encuentre auto-contenida en el consumidor (problema de las externalidades), la asimetría de información y poder que casi todos los sistemas de mercado reales y no abstractos poseen, y los problemas de miopía y falta de previsibilidad inter-temporal que dominan las preferencias reales de los actores, permiten afirmar que el problema de las fronteras de participación del Estado en materia de protección e inversión social depende en buena medida de los puntos de corte de estos debates, y la definición de los mismos de procesos de economía política antes que de deducciones derivadas de criterios técnicos asépticos y universales.

Por otra parte, es poco lo que la perspectiva económica restringida aporta en lo relativo al rol de la familia y su eficiencia en materia de protección e inversión social. Sobre todo las perspectivas emparentadas con la visión de Becker (1981) son de limitada utilidad, ya que tratan a los recursos intercambiados y asignados a las familias como símiles de bienes públicos (intrafamiliares, claro está) y a la división sexual del trabajo como modalidad eficiente adaptativa dadas las características biológicas de los sexos y un set dado de constreñimientos culturales (Orloff, 1993). Ello es a todas

---

<sup>5</sup> Esta misma literatura admite que preferencias normativas relativas a la equidad pueden ser justificativos de otra naturaleza para el accionar del Estado, pero que estas opciones por mayor redistribución pagan costos de eficiencia.

luzes erróneo, como lo ha mostrado la literatura feminista, los trabajos empíricos sobre uso del tiempo y apropiación de la renta intrafamiliar, y también la literatura reciente sobre cambios en los regímenes de bienestar (Orloff, 1993; Esping Andersen, 2009).

Asimismo, una mirada anclada en la separación entre los cometidos de eficiencia e igualdad rara vez intercepta en forma analíticamente fecunda la desigualdad real con la eficiencia posible. Una razón importante por la cual no lo hacen –además de considerar ambas dimensiones como diferentes–, es porque consideran a las familias como un mecanismo más, rara vez problematizado, dentro del conjunto de mecanismos de producción de bienestar “voluntarios” (Barr, 2012) y no como un mecanismo central determinado por incentivos y poder que se articula con mercados y Estados para definir una de las formas primordiales de protección social y de producción de bienes y servicios (Esping Andersen, 1999).

Si la posición estructural de los adultos de las familias en materia de logro de mercado es determinante en definir el consumo de bienes materiales y simbólicos de los niños y si, por otra parte, consumos infantiles por debajo de ciertos parámetros presentan problemas de eficiencia agregada de la economía en el futuro, la desigualdad de resultados y la discusión sobre el grado en el cual el Estado debe moderar la misma se torna no un problema de preferencias distributivas, sino un problema de eficiencia presente y más aún, inter-temporal. Asimismo, si la participación de la mujer en el mercado laboral se encuentra estratificada por la combinación de recursos materiales de las familias y por los arreglos familiares predominantes respecto a la división sexual del trabajo no remunerado, el problema de la desigualdad (entre clases y sexos) y el rol del Estado en modificarla es nuevamente un problema de eficiencia agregada y no meramente de equidad o preferencias normativas.

Para cerrar el punto, cabe adelantar que para discutir el rol del Estado en América Latina y su contribución a la eficiencia agregada de los sistemas económicos y al logro de mayores niveles de bienestar existen tres factores que deben estar en el centro del debate además de aquellos referidos al gasto social y el mercado de trabajo: los niveles y las formas de desigualdad de partida, las dinámicas demográficas y las transformaciones familiares.

## B. Igualdad y equidad

¿Puede y debe el Estado participar activamente en la reducción de las desigualdades? ¿Debe restringirse a atacar la llamada desigualdad de oportunidades o puede avanzar sobre la desigualdad de resultados? ¿Cuál es el *trade-off* entre un Estado activo en combatir las desigualdades y la eficiencia de los mercados? ¿Existen condiciones fiscales y económicas para un Estado activo en este sentido, o solo un mayor crecimiento y productividad permitirá dicha opción? ¿Cómo se persigue mejor el objetivo de la igualdad: con políticas focalizadas, con políticas contributivas o con políticas universales de acceso a prestaciones sociales y transferencias monetarias? ¿El rol del Estado debe centrarse en la provisión de servicios igualadores, igualación directa de renta o una combinación de ambas herramientas?

Los determinantes de la desigualdad en una sociedad provienen de fuentes diversas, donde el Estado es solamente uno de los actores. La distribución original de activos, los mercados laborales y el empleo, las pautas de formación y disolución familiar y los mecanismos de agregación residencial y social que se dan las comunidades (más segregados, o bien más porosas y heterogéneas), son factores que muchos analistas consideran tanto o más importantes que el Estado en determinar la desigualdad socioeconómica. En un sentido inmediato esto es ciertamente correcto.

Las perspectivas dominantes -y en muchos casos el tipo de datos que se manejan- sobre los problemas de desigualdad tienden a enfatizar el rol del Estado en tanto redistribuidor directo, estimando la magnitud de dicha acción a partir de una supuesta distribución original o primaria del ingreso derivada del mercado laboral y de las rentas de los activos. Así, es el sistema impositivo y la forma en que se asigna

el gasto público lo que determinará el grado de igualación (o no) que genera la acción estatal. Sin embargo esta visión presenta dos carencias importantes para una adecuada comprensión del rol del Estado en materia de igualdad.

La primera es que muchas veces estas miradas son estáticas. En otras palabras, muestran en un punto en el tiempo el efecto de la acción neta del Estado en materia de igualdad o igualación. Sin embargo, la asignación del gasto en materia de transferencias monetarias, acceso a educación, cuidados y salud, posee efectos dinámicos, ya que en rigor lo que modifica es no sólo el resultado neto en un momento dado, sino el acceso a los activos y oportunidades que generarán luego un diferente resultado “primario”. A modo de ejemplo la brecha salarial que se produce derivada de la transformación tecnológica y del consiguiente premio a las calificaciones que genera, se modera o limita si el Estado garantiza el acceso a dichas calificaciones en forma más igualitaria.

La desigualdad de ingresos en un punto en el tiempo no solo se modera puntualmente por una transferencia neta de ingresos, sino que lo hace inter-temporalmente si estas transferencias permiten a las familias de menores recursos defenderse mejor ante *shocks* externos o idiosincráticos y lo hará más aún si estas mejoras de ingresos permiten mejores condiciones de socialización de los niños pequeños. La extensión de los sistemas de cuidado infantil a los sectores más pobres no solo debe ser contabilizada como una transferencia en especie y monetizada para recalcular la desigualdad, sino que también tendrá efectos sobre las tasas de participación y empleo de las mujeres de menores recursos, aumentando posiblemente el ingreso familiar per cápita de estos sectores.

El segundo problema es que muchos de los estudios referidos al neto de igualación como fotografía no se detienen con suficiente parsimonia sobre los efectos del Estado en tanto regulador de las acciones que se desenvuelven en el mercado y las familias, y sobre su impacto sobre la desigualdad. Sin embargo, el Estado opera no solamente sobre las distribuciones “naturales” u “originales” presentes en dichas esferas a través del sistema impositivo y el gasto, sino también sobre el funcionamiento de las mismas, afectando así los resultados más o menos igualitarios de dichas esferas.

Cuándo el Estado determina legalmente un nivel de salario mínimo, opera sobre la desigualdad no por cuánto (ni como) recauda y gasta. Lo hace porque afecta y modifica el funcionamiento del mercado laboral. Los mercados laborales además están regulados de diversas formas por el Estado, afectando la estabilidad del empleo así como la apropiación de las ganancias en productividad y su traducción salarial: reglas de despido, instituciones de negociación colectiva, reglamentación de las condiciones laborales, etc.

Pero el Estado no sólo opera sobre el mercado laboral. Lo hace también regulando y afectando el funcionamiento del mercado de bienes y servicios, el funcionamiento de las familias y de la comunidad y sociedad civil. La regulación de las obligaciones familiares y las obligaciones ante la disolución de unidades familiares, la regulación de las pautas de residencia y del mercado de tierras y propiedades, poseen efectos marcados sobre la desigualdad. También la fijación o regulación de los precios de ciertos bienes y servicios modifican lo que serían precios “naturales” que fijaría el mercado garantizando así a muchas personas accesos a consumos que no serían posibles con precios de mercado.

## C. Cohesión y orden social

La idea de cohesión social ha sido acusada con justicia de polisémica, ambigua y abstracta (esto es, sin anclaje en indicadores concretos)<sup>6</sup>. Sin embargo, la idea de cohesión social sobrevive por una buena razón: esta noción coloca en el centro del análisis el problema de la acción cooperativa y el orden social. Sea que estas acciones tomen lugar en los mercados, en el territorio o en la comunidad, la existencia de un “*template*” normativo compartido es imprescindible para producir interacciones sociales positivas y para que los individuos puedan orientar efectivamente su acción a partir de las expectativas de la acción del otro.

En la definición que aproximó CEPAL en el año 2007 la cohesión social era entendida en términos relacionales: por un lado las formas y mecanismos concretos de inclusión y exclusión social, por el otro la forma en que los individuos perciben la operación y evalúan los resultados de dichas operaciones desde su percepción de inclusión e integración social.

“En este sentido, la cohesión social se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan” (CEPAL, 2007, pg. 13).

La ausencia de cohesión social se presenta cuando el contenido de interacciones inevitables carece de marcos normativos adecuados. Cuando en un mismo territorio conviven diferentes tipos de individuos y grupos sociales, la interacción en algún nivel se hace inevitable. Cuando en un Estado-nación conviven diferentes grupos, los sistemas normativos que regulan dicha interacción se tornan indispensables. La cohesión social constituye en este sentido un factor central de la producción de orden social y político, en un contexto creciente de integración sistémica.

Estado y mercado, sumado a territorio y sociedad civil determinan espacios de interacción relevantes. Desde la negociación más nimia –como quien da el paso hacia atrás en un amontonamiento de ingreso a un ómnibus–, hasta lo que la economía política reconoce como tema relevante –como por ejemplo la negociación salarial en un conflicto fabril–, requieren de marcos normativos compartidos. Al respecto, cabe por lo tanto destacar que existen bases materiales de interacción y sistemas normativos de regulación de dichas interacciones. Cuando las bases materiales o los sistemas normativos se transforman, se producen asincronías, asimetrías, desencuentros y tensiones. Para que se recomponga el equilibrio, o bien cambian los sistemas normativos, o las bases materiales o –y esto es muy importante– las bases materiales de la interacción favorecen la aparición de nuevos modelos normativos. Si ninguna de estas opciones se da, la cohesión social sufre y con ella el orden social, económico y político.

Entre las múltiples bases que permiten la construcción de espacios identitarios y marcos normativos comunes, se encuentran aquellas relativas a la protección colectiva del riesgo y a la promoción colectiva del bienestar. Los riesgos de perder un receptor de ingresos en la unidad familiar, del desempleo, la enfermedad, el fracaso escolar y muchos otros que determinan el acceso de los individuos a su bienestar presente y futuro no son aleatorios, ni tampoco lo es su distribución e intensidad en una nación y entre diferentes sectores y categorías sociales. La posibilidad de acceder a una adecuada educación que permita una satisfactoria inserción presente y una promesa creíble de movilidad social intra- e inter-generacional tampoco responden meramente a méritos individuales o al azar. Ellos son el producto de la operación de mercados, familias y Estados. Por

---

<sup>6</sup> La CEPAL en el año 2007 propone un conjunto de indicadores que combinan datos relativos brechas objetivas de bienestar, mecanismos institucionales de inclusión social y percepciones subjetivas relativas a dichas situaciones. El Consejo Europeo de Laeken en el año 2001 realizaba un ejercicio empírico sobre cohesión social, que en rigor, se aproxima más a una medición de la exclusión social.

tanto, las políticas de protección social cumplen una función fundamental respecto a esta producción de riesgo y promoción del bienestar. La capacidad del sistema de integrar a los individuos en un marco normativo común, depende en buena medida del grado en el cual estos mismos individuos perciben que el hecho de pertenecer a un sistema conjunto de interacción, cooperación, negociación y conflicto les da derecho también a usufructuar, al menos parcialmente, de la protección y oportunidades sociales ante los diferentes riesgos y posibilidades que dicho sistema de interacción genera y distribuye (Sojo, 2003). En este sentido, cuánto y cómo gasta el Estado en materia social constituye uno de los indicadores más claros de cómo y cuánto el riesgo social y las oportunidades se encuentran socializadas y colectivizadas más allá de los méritos y azares individuales.

Finalmente, debe recordarse que las dimensiones relativas a cohesión y orden social no son ortogonales (o disociadas) de las dimensiones de eficiencia e igualdad. Los costos de transacción, las coaliciones distributivas, los horizontes temporales, la previsibilidad de acción de los individuos, y las capacidades de coordinación en los mercados de los agentes, dependen en buena medida de los grados de cohesión y de orden de las sociedades en cuestión.

## **II. Focalización, modelos contributivos y universalismo: promesas y limitaciones**

A partir de las respuestas a los debates antecedentes, se pueden desarrollar de manera deductiva argumentos para el debate sobre focalización, modelos contributivos y universalismo. Este es, si se quiere, un debate sobre herramientas, no sobre objetivos.

La literatura sobre políticas sociales hace ya tiempo ha acordado que existen en forma estilizada tres grandes criterios a partir de los cuáles se determinan los sujetos de derecho en materia de prestaciones sociales garantizadas por el Estado: necesidad, contribución y ciudadanía. El primero de ellos se vincula con las herramientas focalizadas, el segundo con los modelos contributivos de aseguramiento tradicional en base a la nómina salarial de los trabajadores formales, y el tercero con modelos universales no-contributivos. Los Estados de bienestar en sus diversas variantes casi siempre combinan diferentes tipos de herramientas. Los sistemas de pensiones combinan criterios focalizados (pensiones asistenciales), contributivos (seguridad social tradicional de tipo “seguro” o “aseguramiento”) y universales (pensiones básicas universales). También pueden operar estos tres criterios en materia de salud y en educación. Sin embargo, en educación tienden a predominar los modelos ciudadanos, con herramientas focalizadas al interior de modelos de base universal. También es posible identificar estas diferentes modalidades en las transferencias a familias con hijos (o asignaciones familiares).

En América Latina, si bien la educación ha evolucionado en casi la totalidad de los países a un modelo universal de base ciudadana (al menos hasta educación terciaria), las transferencias monetarias, los sistemas de salud, el aseguramiento frente a la pérdida de ingresos, así como otros servicios sociales (cuidados, educación terciaria) o bienes (vivienda) combinan en general modalidades contributivas restringidas y modalidades focalizadas igualmente restringidas. Con ello –y dada la realidad del empleo–, la extensión de la pobreza por ingresos y la desigualdad implican que una amplia proporción de la población carecen de acceso a formas básicas de protección social, al mismo tiempo que los que tienen acceso lo logran en sistemas estratificados y segmentados.

A partir del fin de siglo, en la región se ha reabierto, pues, un debate sobre el papel de la focalización, los modelos contributivos y la posibilidad de desarrollar modelos de inspiración universal o ciudadana.

## A. Focalización

Una parte importante de la literatura sobre el tema de la protección social coloca en la focalización las virtudes de la eficiencia y de la eficacia en el combate a la desigualdad y la pobreza. En su versión más extrema, las políticas focalizadas poseen el mérito de concentrar los recursos escasos en las poblaciones que realmente lo requieren. Cuanto más focalizadas, más efectivas y eficientes son éstas en redistribuir ingresos y atacar la pobreza. El principio es simple e inobjetable. Si yo asigno recursos fiscales a poblaciones cuyos niveles de ingresos son superiores al de otro individuo, yo desperdicio recursos en poblaciones que no necesitan apoyo adicional o necesitan menos apoyo y pierdo capacidad de hacerlo en las poblaciones que sí lo requieren.

Por otra parte la focalización, desde esta fundamentación, asume en general como principio, la subsidiariedad respecto al mercado. En otras palabras, yo debo asignar recursos cuando para la persona no es posible o no ha sido posible acceder a los mismos por la vía del mercado o el aseguramiento en base a mi inserción en el mercado laboral. Lo que es más, la forma en que defino que, a quien y cuánto otorgo, debe estar cuidadosamente construido de tal manera de no afectar negativamente los incentivos que hacen a los individuos procurarse por sus propias capacidades dichos recursos y aseguramientos. Esta mirada extrema de la focalización aporta elementos relevantes que advierten al tomador de decisiones sobre la escasez de recursos y el problema de los incentivos, y abren la posibilidad de generar sistemas de transferencias directas a la población que carece de mecanismos de aseguramiento formal. Pero llevado a su forma extrema, este tipo de posición carece de sentido como principio central de la arquitectura de protección social.

De aceptar sus postulados, en el margen, la mejor política focalizada implica una fuerte debilidad de gasto social ya que siempre es posible y plausible argumentar que un sistema de transferencia de ingresos o la provisión de bienes y servicios en forma gratuita a un conjunto determinado de población es poco eficiente en términos redistributivos ya que dicha población nunca será homogénea en materia de ingresos y capacidades de generar ingresos. Siempre será posible restringir más el universo para lograr mayor potencia redistributiva. En un modelo llevado al absurdo, será solo la persona o familia más pobre la que debería recibir algún tipo de transferencia.

También es justificable la restricción que esta perspectiva defiende en materia de prestaciones y transferencias, derivada de su desconfianza en la capacidad del Estado de asignar recursos en forma eficiente, así como de la pérdida de eficiencia por desincentivos a los agentes individuales respecto a su inserción en el mercado. Salvo los casos extremos donde la posibilidad de trabajar se encuentra completamente suprimida por razones biológicas, transferir recursos a población con capacidad de trabajo siempre puede estar interfiriendo con los incentivos a trabajar. La focalización, en esta perspectiva, es en rigor una operación mínima orientada a casos extremos, no un dispositivo robusto de un Estado de bienestar.

Otro debate se abre con posturas que defienden la focalización desde una perspectiva más amplia y pragmática. En muchos casos la focalización posee un argumento normativo, un parámetro establecido y una apelación al pragmatismo: garantizar a toda la población un mínimo adecuado de subsistencia y focalizar por tanto en la población considerada bajo algún tipo de indicador de insuficiencia y ausencia de protección social. En estos casos, los problemas de eficiencia y eficacia redistributiva no desaparecen, pero se supeditan a este interés más general y a las situaciones concretas que atraviesan las sociedades y los individuos.

En esta perspectiva, la focalización es un instrumento compensatorio para personas que no acceden a otros mecanismos de aseguramiento. En dichos casos, la herramienta cubrirá a todos aquellos que por cualquier razón se encuentran por debajo de un cierto nivel de ingresos y no pueden adquirir en el mercado algún bien o servicio considerado básico o asegurarse mediante mecanismos contributivos formales. Persiste en esta perspectiva una idea de subsidiariedad, ya que

los recursos a ser efectivamente asignados no debieran alcanzar a quienes por otros medios logran los niveles básicos establecidos. Esta perspectiva también defiende la idea de lograr un mayor impacto distributivo con recursos escasos. Pero al mismo tiempo reconoce que el límite que determina la población receptora del esfuerzo fiscal es normativo y que existe por lo tanto un piso mínimo que debe ser garantizado a toda la población.

Uno de los problemas centrales con estas perspectivas –la más extrema y la pragmática– refiere a un problema de eficiencia y riesgo moral. Al definir un criterio de elegibilidad por algún parámetro o status de la familia o el individuo (ingresos, NBI, desempleo, número de hijos, madre soltera, etc.), dicha definición puede introducir un desincentivo a superar o un incentivo a caer en dicho status, ya que de hacerlo se perderá o accederá a la prestación.

Otro problema reiterado por los críticos de la focalización es su efecto sobre la destrucción o segmentación de potenciales coaliciones distributivas más amplias. Ello sucede porque por los propios criterios de elegibilidad, estos sistemas generalmente dejan fuera a las clases medias y en muchos casos a los trabajadores formales. Así contribuyen a generar grupos contrapuestos y segmentaciones sociales que afectan tanto la cohesión social de los países como la sustentabilidad política y calidad de los modelos focalizados en los pobres (Huber y Stephens, 2001; Huber y Stephens, 2004).

Más importante, como señalan sus críticos, es lo que sugiere la evidencia comparada: los países con mayor peso de programas focalizados son los países con menor esfuerzo fiscal social y mayores niveles de pobreza (Esping-Andersen, 1990, 1999; Huber, 2002)<sup>7</sup>. En otras palabras, si bien en términos estáticos y por unidad de dinero, la focalización es más redistributiva, en términos inter-temporales y por efecto redistributivo agregado (dado el tamaño del presupuesto social) otros modelos de imposición progresiva y prestaciones universales o de base contributiva son en general más redistributivos (Korpi y Palme, 1988). La focalización puede producir, pues, efectos aparentemente paradójicos: aumentar el efecto redistributivo en un punto en el tiempo, pero disminuir la magnitud o inhibir la sostenibilidad fiscal de dicho esfuerzo y atentar contra la cohesión social (Huber y Stephens, 2004).

Una discusión de interés sobre la focalización que permite un diálogo más fecundo, refiere a la variedad de modalidades de focalización y al grado en el cual las diferentes herramientas renuncian al principio de universalidad (Skocpol, 1991; Tobar, 2000). Concentrar recursos en la población más pobre y vulnerable puede hacerse de muchas maneras. A todas ellas se les puede llamar focalización, pero en tanto algunas de las herramientas prohíben en su arquitectura el acceso a beneficios por parte de la población no elegible, otras generan instrumentos o se diseñan para concentrar los recursos en la población objetivo pero sin segmentar explícitamente la prestación a dicha población. Si uno estableciera dos ejes, uno relativo al grado de renuncia a la universalidad (como principio) de una política focalizada y otro referido a la unidad sobre la cual se focaliza, pueden observarse una multiplicidad de herramientas con sus alcances y riesgos. La calve está en distinguir entre la operación técnica de focalizar recursos y herramientas cuyos principios de elegibilidad determinan la exclusión de ciertos sectores de esas mismas prestaciones. Hay muchas formas de lograr lo primero, sin renunciar a la vocación universal. No es posible compatibilizar lo segundo con la pretensión de universalidad.

---

<sup>7</sup> La base de datos sociales de la OCDE arroja un promedio de los países nórdicos (más universalistas) de aproximadamente 26% del gasto social sobre el PIB (aunque Noruega e Islandia presentan valores en torno al 20%), Estados Unidos no alcanza el 20%, Australia el 19% y Nueva Zelanda el 21,8%. Los países continentales como Francia, Alemania, Italia y España presentan gastos entorno al 26-27% del PIB. Ver en línea, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/3012021ec088.pdf>.

Así un sistema de focalización individual por renta orientado a la extrema pobreza es la modalidad pura que en mayor medida renuncia a la universalidad y más riesgos posee en materia de economía política: costos administrativos, desincentivos y riesgo moral. Pero, por ejemplo, una política de prestación gratuita de un set de medicamentos localizada en las zonas de alta presencia de pobreza, logra en muchos casos focalizar el acceso real, sin renunciar a la universalidad legal (Tobar, 2000). En este caso la focalización se da por localización en el territorio y no por barreras de acceso legal. Esta segunda forma implica una renuncia menor a la idea de derechos universales. Toda la población tiene derecho a recibir un botiquín básico de medicamentos, pero para hacerlo tiene que trasladarse a zonas periféricas, lo cual de facto genera un alto grado de focalización en la población objetivo, que es la de las zonas periféricas de la ciudad, pero no inhibe que un ciudadano de ingresos medios acceda, si quiere, a dicha prestación. Asimismo incrementar cierto tipo de recursos humanos en las escuelas de contexto socioeducativo más desfavorable vía incentivos a la selección de escuelas (por ejemplo pagos adicionales a los maestros de mejor puntaje), pero en un modelo escolar que es esencialmente similar, focaliza recursos sin estigmatizar al beneficiario.

Asimismo, seleccionar según una combinación de criterios demográficos y atributos pasibles de darse en toda la población pero con sobre-representación de pobreza –por ejemplo todas las familias con hijos entre 0 y 5 años o todas las madres en hogares monoparentales- no deja de cumplir con una función focalizadora, pero se construye como derecho universal. Finalmente, focalizar la construcción de infraestructura básica –tal como escuelas, policlínicas u sistemas de excretas y evacuación de residuos– en las zonas con alta proporción de población pobre, constituye, en general, una política focalizada para alcanzar universalidad, ya que estos mismos servicios e infra-estructura se encuentran en otras zonas, no una política focalizada *per se*.

Lo que la experiencia sobre focalización en América Latina ha dejado en claro, es que en tanto orientación de las herramientas, la misma tiene mucho que ofrecer para incrementar y viabilizar la construcción de sistemas de prestaciones sociales en contextos de recursos escasos, sean estas transferencias o servicios. Sin embargo, estas herramientas deben ser consideradas en el contexto más amplio de las otras políticas sociales y de la economía política en que surgen y se desarrollan, así como en forma dinámica y no estática. Una política puede dar inicio en forma focalizada, pero plantearse desde su fecha de implantación como una política de vocación universal (es decir, escuelas de tiempo completo, transferencias monetarias a infancia, etc.). Asimismo es fundamental considerar el debate en torno a la focalización como parte del debate más amplio en torno a los sistemas contributivos. Estos son los que en los sistemas maduros se llevan la parte del león y no lo hacen siempre con modalidades progresivas.

## **B. Las modalidades contributivas**

Los sistemas de protección social en salud y vejez, invalidez y muerte (o supervivencia de cónyuge o hijos), así como los escasos sistemas de protección frente al desempleo son en buena medida sistemas de aseguramiento frente a *shocks* externos o locales. Estos modelos de aseguramiento han sido construidos en buena parte de la región a partir de modalidades contributivas, administradas en general por el Estado, pero en donde también es posible delegar dicha administración en actores privados.

La diferencia de estas modalidades con un sistema de aseguramiento privado puro, es que en estos casos el Estado obliga a los participantes (es decir, trabajadores formales, empresarios) a aportar a su aseguramiento, regula y/o administra dichos sistemas y en muchos casos colabora mediante subsidios o cuotas.

Desde un punto de vista de eficiencia, estos sistemas generalmente se fundamentan en argumentos que colocan en las fallas de mercado la necesidad de participación estatal en el aseguramiento. En rigor, la pregunta central es la inversa. ¿Por qué no dejar al mercado ofrecer los

productos y servicios del aseguramiento y permitir a los individuos optar entre ellos o por ninguno? Existe una amplia literatura que fundamenta desde parámetros de eficiencia el por qué en los casos de retiro, invalidez, supervivencia, salud y desempleo, no es deseable dejar sólo en manos del mercado el proceso de aseguramiento (Barr, 2012; Esping-Andersen, 1999; Stiglitz, 1991). Antes de señalar los argumentos más recurrentes, nótese que el debate en este punto es entre mercado y modalidades contributivas compulsivas basadas en el Estado, no entre modalidades contributivas, focalizadas y universales.

Las defensas del rol del Estado como financiador, regulador y/o proveedor directo de aseguramientos deriva en primer lugar de las fallas de mercado. El argumento es simple. Los mercados para asignar en forma eficiente los recursos deben contar con algunas precondiciones: información perfecta y simétrica por parte de los agentes, precios como expresión adecuada del valor de los bienes o servicios dada ciertas capacidades de producción y demanda, funciones de utilidades autocontenidas en el consumo individual o precios que reflejan adecuadamente las externalidades, y, racionalidad de los actores. A ello se suman dos factores adicionales que sustentarían un papel importante del Estado: la presencia clara de economías de escala y el riesgo asociado a asignaciones erróneas.<sup>8</sup>

En el caso de los mercados de seguros como la salud, no se cumplen con ninguna de las precondiciones descritas. El ejemplo más flagrante es el de las vacunas y las enfermedades infecto-contagiosas. Permitir que el mercado defina la producción y asignación de las vacunas, presenta serios problemas de externalidades y refleja claramente el dilema de los bienes públicos<sup>9</sup>. El no acceso a las vacunas de cierta parte de la población genera un mal público (riesgo de infección, supervivencia y mutación viral o bacteriana) que afecta a otros individuos. Con el aseguramiento en salud en materia de otros tratamientos –por ejemplo no infecciosos–, los problemas se encuentran en la enorme asimetría de información entre proveedores y consumidores, los temas de escala y la miopía de los consumidores.

En el área de los sistemas de seguros de pensiones, los problemas de información, de miopía y sus efectos inter-temporales, resultan centrales para defender una fuerte participación del Estado, obligando al aseguramiento, regulando los sistemas o produciendo y administrando directamente los mismos.

Ahora bien, estas modalidades de aseguramiento ¿deben ser universales (todas las personas sujetas al riesgo), contributivas (todas las personas que aportan al aseguramiento) o focalizadas (las personas que no acceden al aseguramiento por la vía de mercado y/o se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad)? Asimismo, ¿qué riesgos y qué nivel de cobertura frente al riesgo deben cubrirse bajo estas modalidades? Las discusiones sobre eficiencia, igualdad y cohesión se hacen presente nuevamente en estos debates.

Los sistemas de aseguramiento contributivo mandatado desde el Estado no tienen como principal cometido la redistribución de ingresos entre estratos económicos, aunque sí modifican la distribución original. En general sus arquitecturas se apoyan en la redistribución de recursos entre

---

<sup>8</sup> Si el riesgo es pequeño en sus efectos o el daño menor, uno puede esperar que el mercado vaya completando el sistema de información, la simetría de poder de los actores y perfeccionando la capacidad del mecanismo precio de operar eficientemente. Si el riesgo es la vida ello sería inaceptable-

<sup>9</sup> En el límite, el problema de los bienes públicos es en buena medida el problema ampliado de las externalidades no reflejadas en los precios (cuando son negativas debieran reflejarse en precios más altos, mediante -por ejemplo- impuestos al consumo y cuando son positivas en precios más bajos o gratuidad -mediante subsidios-). En el límite también, no existen consumos individuales sin externalidades, con lo cual la decisión de cuánto debe participar el Estado u otros mecanismos extra-mercado en el financiamiento, regulación o directamente producción es una cuestión de continuo antes que dicotómica.

categorías de población dentro y fuera de la situación de vulnerabilidad o riesgo especificada (sanos y enfermos, activos y pasivos, ocupados y desempleados). En dichas operaciones –y dependiendo de la arquitectura concreta en cada caso– se produce también redistribución entre personas de diferentes niveles socioeconómicos, pero no es ésta su naturaleza esencial, ni es su propósito principal la redistribución progresiva (Tokman, 2005). Lo que es más, en muchos casos, dependiendo de cómo se financien y quienes son elegibles en estos sistemas, el efecto agregado puede terminar siendo regresivo, sin por ello dejar de cumplir con la función de cubrir ante eventualidades a la población efectivamente elegible.

Una forma restringida de eficiencia consideraría que estos sistemas contributivos son adecuados si existe equivalencia entre aportes y calidad de aseguramiento (con cierto nivel de *risk-pooling* redistributivo), si son actuarialmente sustentables y si no requieren crecientemente del apoyo de rentas generales. Si esto último sucede, es discutible su eficiencia aunque no necesariamente su progresividad. Si los aportes desde rentas generales están orientados a subsidiar la participación en estos sistemas de quienes no podrían hacerlo a partir de sus capacidades contributivas propias, lo que se pierde en eficiencia se gana en redistribución o igualdad. Si bien las arquitecturas contributivas teóricas permiten estas operaciones, la economía política de nuestros países –dados los mercados laborales de baja formalización y el poder corporativo de sectores medios y medios altos–, conspiran contra tal posibilidad. Es mucho más probable que sectores organizados demanden y logren subsidios a sus sistemas antes que los sectores de menores recursos e informales logren subsidios para ser reconocidos como población elegibles de los mismos.

La persistencia de la democracia electoral ha logrado moderar esta ecuación negativa para los sectores informales y pobres, pero no revertirla. Con la excepción de Costa Rica, esta modalidad de subsidio a la formalización no ha sido típica en la región. Las reformas recientes de los sistemas de pensiones en Chile<sup>10</sup>, Uruguay y Argentina apuntan a una tendencia que fortalece el carácter progresivo de los subsidios, aunque sin lograr progresividad plena del sistema en su conjunto.

En efecto, en la medida que estos sistemas en la región nacen y se instalan en primer lugar para dar protección a los trabajadores formales y a las clases medias, los mismos debieran restringir su financiamiento a bases de aporte de estas mismas poblaciones. Sin embargo, muchos de estos sistemas se establecen con prestaciones y condiciones generosas que son sólo viables en sus inicios –cuando hay muchos aportes y pocos beneficiarios– pero ingresan en problemas actuariales a poco de andar. Frente a estos problemas las opciones son dos: o bien se incrementan los aportes de la población en empleo formal o bien empiezan a recibir recursos de rentas generales. La segunda opción ha sido usada y abusada en la región, desembocando en una redistribución regresiva (Filgueira, 2007, Huber y Stephens, 2012).

En rigor, estos sistemas solamente siguen siendo contributivos cuando los miramos desde los criterios de elegibilidad. Cuando, en cambio, lo miramos desde sus fuentes reales de financiamiento, estos son sistemas mixtos, con base contributiva y no contributiva. Casi todos los sistemas de pensiones maduros de la región muestran esta deformación (Huber y Stephens, 2012). Muchos sistemas contributivos de salud presentan también esta combinación regresiva. La focalización es en alguna medida la respuesta pobre de un sistema pobre en recursos. Y esto básicamente por dos razones: primero, porque una parte importante de dichos potenciales recursos

---

<sup>10</sup> El caso de Chile no ajusta exactamente a la hipótesis de regresividad ya que la reciente reforma solidaria se combina con un sistema previo de capitalización puro, con lo cual, al menos en teoría el estado no estaría subsidiando al régimen contributivo estratificado (salvo los pocos casos que van quedando de la etapa previa a la reforma de capitalización y la seguridad social de los militares). En definitiva el sistema de pensiones chileno sería uno de equivalencia entre aportes y prestaciones, con un fuerte componente redistributivo de base en rentas generales. Chile sugiere entonces que existe una ruta posible al universalismo desde los modelos liberales de mercado.

ya se encuentran comprometidos en financiar regímenes contributivos estratificados y desfinanciados; y segundo, porque el resto de la base tributaria del Estado es también, en términos generales, endeble.

### C. Universalismo

El universalismo es el principio que mejor promueve la meta de cohesión social, al no establecer más diferencias en el acceso a un conjunto de prestaciones y servicios básicos que aquellas derivadas de la pertenencia a la comunidad o ciudadanía. A su vez, en tanto y en cuanto las prestaciones y transferencias universales no sustituyan u obturen lógicas de mercado allí donde esta esfera sería eficiente, no coliden con la búsqueda de eficiencia. Asimismo, en materia de igualdad, si bien por definición estos sistemas son menos progresivos que los sistemas focalizados, la evidencia comparada y los estudios de economía política muestran que los sistemas universales de protección social promueven inter-temporalmente una mayor redistribución agregada y contribuyen a crear sociedades más igualitarias que aquellas en que predomina la combinación de mercado y focalización (Esping-Andersen, 1990, Filgueira, 1998). Si ello es así, cabe preguntarse por qué estos sistemas han contado con el menor desarrollo relativo en la región, salvo en el caso de educación.

La respuesta más simple es económica: los sistemas universales son caros. Sin embargo, ello no inhibe que ciertos países en otras regiones del mundo con niveles de riqueza similares a los de la región adoptaran tempranamente pilares universales modestos que luego fueron completando con pilares contributivos o mejores prestaciones universales.

La segunda respuesta es más compleja. Implica preguntarse sobre la función de la protección social o de las prestaciones para la inversión o promoción social. Cuando las mismas son de calidad homogénea, entonces la universalidad es sin duda el sistema de mayor eficiencia, equidad y también el que más promueve la cohesión social. Las razones son simples: al no generar criterios de elegibilidad sujetos a atributos adquiridos no genera azar moral ni comportamientos adaptativos perversos. Asimismo, y en parte por lo anterior, no genera distorsiones en los mercados laborales, ya que los dilemas de formalidad e informalidad no se hacen presentes. Pero cuando lo que se protege son seguridades o protecciones ante riesgos de manera estratificada (como sucede en los sistemas de jubilaciones y en muchos sistemas de aseguramiento de salud), la universalidad ni es eficiente ni es equitativa. En otras palabras, sistemas de prestaciones o transferencias universales solo tienen sentido si no son estratificados.

En suma, la ventaja de los modelos universales es defendible en materia de igualdad, cohesión social y eficiencia. La universalidad genera bienes, transferencias y servicios comunes que benefician a toda la población y que son por tanto una marca de comunidad y un factor de cohesión. La universalidad es por otra parte el sistema de menores costos administrativos y de menor distorsión de mercados, ya que opera para todos por igual y porque no se financia a partir de la nómina salarial, sino desde rentas generales. La universalidad también posee ventajas desde una perspectiva de redistribución en tanto proceso dinámico inter-temporal. Esta mayor redistribución se logra por la economía política del universalismo, que trata como bienes públicos para todos a una cuota o proporción de los recursos y servicios necesarios para el bienestar básico. El llamado *welfare package* de los países nórdicos es en buena medida esto: la base universal garantizada por el Estado de acceso a rentas, bienes y servicios.

El problema de cuán oneroso es este tipo de opciones no deja de existir, pero no invalida ni elimina la viabilidad de esta opción. Para cada nivel de desarrollo relativo y capacidad fiscal de los Estados, debiera ser posible definir este paquete básico universal. Lo importante es que cambia la arquitectura del modelo: su forma de financiamiento (de nómina salarial a rentas generales) y sus criterios de elegibilidad (de aportante formal a ciudadano). Ello tampoco suprime en su totalidad a

las políticas focalizadas o los sistemas contributivos, pero reordena su peso y su rol, dejando en el centro al paquete básico universal.

Un principio general que se propone desde estas páginas es que los sistemas de protección social debieran procurar universalizar las prestaciones y transferencias mínimas que constituyen sistemas de pre-aseguramiento de ingresos y garantía de consumos mínimos necesarios. Las opciones de mercado y las contributivas para los sectores medios no desaparecen y van más allá de estos parámetros básicos, procurando fortalecer protecciones frente al riesgo, suavizando las curvas de consumo e ingresos. Los instrumentos focalizados tampoco dejan de existir, pero se restringen a opciones que procuran completar universalidad de acceso y a instrumentos altamente focalizados para poblaciones pequeñas en situación de indigencia o alta discriminación.

Dichas opciones debieran, dada la realidad demográfica y de desigualdad etaria de nuestra región, poseer a su vez un corte generacional: universalidad de calidad homogénea para infancia y familias con hijos (educación, salud materna e infantil, cuidados y educación temprana, licencias por maternidad y paternidad, transferencias monetarias) y prestación básica focalizada o cuasi-universal para evitar pobreza y vulnerabilidad en la población adulta mayor, dejando librado al mercado o a sistemas contributivos actuarialmente sustentables las garantías de “reemplazo” de realidades estratificadas en la longevidad y focalizando más restringidamente prestaciones más onerosas y complejas (por ejemplo, de alta complejidad en salud) para los adultos mayores en situación de vulnerabilidad.

Estas opciones se orientan a la construcción de un modelo de bienestar de tipo productivista y con alto peso de las transferencias en las etapas del ciclo de vida que más afectan la desigualdad de resultados futura (infancia, juventud y familias en formación).

### III. Tendencias y transformaciones de los sistemas de protección social en la región

La historia de las políticas sociales en la región se encuentra emparentada con la historia de sus modelos de desarrollo y los paradigmas económicos y sociales que predominaron en las diferentes etapas del desarrollo en América Latina. Tal como señalan Cecchini y Martínez (2011), si bien dichas etapas no son homogéneas entre países ni es posible establecer una linealidad plena entre modelos de desarrollo y modelos sociales de Estado, existen un conjunto de regularidades que permiten agrupar a estas variantes en cuatro grandes etapas.

**CUADRO 1.**  
**LA PROTECCIÓN SOCIAL EN CUATRO MOMENTOS DE LA POLÍTICA SOCIAL**



Fuente: Cecchini y Martínez (2011).

Una primera etapa dominada por el modelo exportador primario y la influencia del pensamiento liberal propio del siglo XIX que llega hasta la crisis de 1929; un segundo momento entroncado con el modelo sustitutivo de importaciones que va aproximadamente desde los años treinta hasta finales de los setenta; y un tercer modelo que se ubica desde fines de los setenta a inicios de nuevo siglo, cuya marca fundamental es la reorientación exportadora, el neoliberalismo y la austeridad fiscal. Cecchini y Martínez (2011) proponen una cuarta etapa que se abre con la crisis del consenso de Washington, el giro a la izquierda de los gobiernos de la región y la búsqueda de competitividad sistémica con fuerte apuesta al capital humano en un contexto normativo que enfatiza la titularidad de derechos y el acceso a mínimos garantizados de protección y promoción social. El cuadro 1, tomado de su trabajo, permite una visión de las características de cada etapa en materia de promoción y protección social.

## A. El modelo de libre mercado

En América Latina, el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y su orientación de política social de modelo proveedor, contributivo y estratificado que emulaba (aunque emulaba mal) el paradigma europeo continental de la posguerra, hizo eclosión a finales de los años setenta y principios de los ochenta (Franco, 1996; Cohen y Franco, 2006), proceso que fue acelerado por los persistentes déficit fiscales en que los Estados basaban sus sistemas de prestaciones sociales, la crisis de la deuda y la progresiva transformación del capitalismo industrial nacional a un capitalismo globalizado, financiero y de servicios.

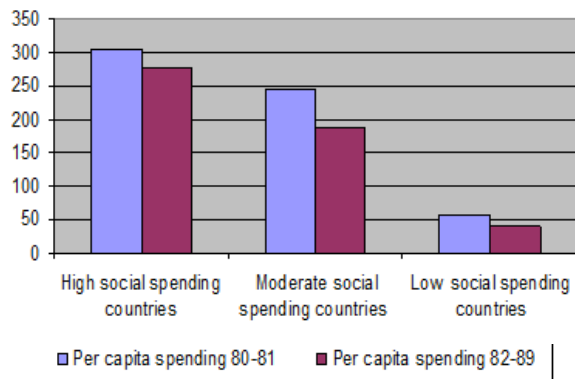
En la región, la manera en que se abordó esta crisis fue a partir de los llamados programas económicos de estabilización y ajuste estructural aplicados en la década de los ochenta, que marcan el ingreso del modelo de libre mercado y apertura externa en la región. A fin de fortalecer las economías endeudadas y la capacidad de pago, su potencial productivo sería aumentado a través de una combinación de medidas sociales y económicas. Los modelos de estabilización y ajuste consistieron en respetar los equilibrios macroeconómicos; reducir la inflación, retirar al Estado de las áreas productivas, elevar la competitividad –eliminando incluso la protección arancelaria–, y modernizar el aparato público. Sin embargo, el colapso del modelo anterior y el proceso que lo siguió no fue solo un “ajuste”, sino que dio paso a un nuevo modelo liberal de economía abierta (Serrano, 2005a).

En este nuevo modelo, también denominado de “post ajuste” (Cohen y Franco, 2006), el motor de la economía volvería al “mercado externo” a partir de la comercialización de bienes competitivos, que incorporaran algún grado de progreso técnico –en muchos casos, basados en recursos naturales–. Con respecto al tipo de Estado, a diferencia de las atribuciones que tenía en el modelo anterior, sus labores estarían basadas fundamentalmente en un papel subsidiario respecto al mercado y de regulación acotada de las dinámicas sociales y económicas. En efecto, esta vez sería el mercado quien toma el rol central, tanto en términos de dirección de la actividad económica, como también en el espacio social, posicionándose como el principal mecanismo de coordinación social (Huber y Stephens, 2001).

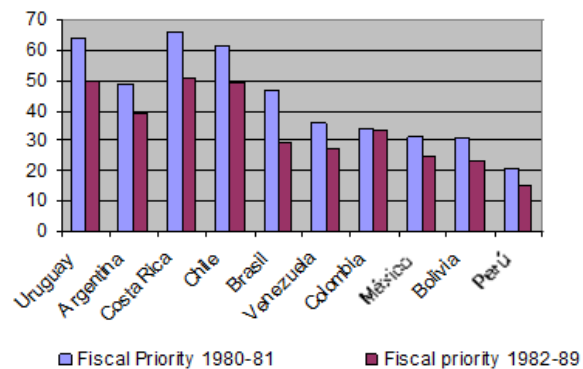
El Estado se contrajo por tanto en su rol social, regulatorio y empresarial, lo que trajo consigo un cambio radical en la manera de entender la política social y más en general el rol del Estado en la cuestión social. Se privatizó parte de la provisión del bienestar, se redujo el gasto público social tanto en términos per cápita como en relación al gasto público total (véase gráfico 1), y se promovió la descentralización.

**GRÁFICO 1**  
**GASTO SOCIAL PER CÁPITA Y PRIORIDAD FISCAL DEL GASTO SOCIAL**  
**EN LOS AÑOS 80**

**Per cápita expenditures in high, moderate and low social expenditures countries**



**Fiscal priority of social spending (social spending/total spending) in Latin America**



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, 1990, 2000, 2001, 2002.

Diversos dispositivos de solidaridad y redistribución que se hacían presentes en el modelo anterior fueron suprimidos, no reformados. El argumento de fondo era que el mal funcionamiento de dichos dispositivos no se debía a un problema de implementación o diseño, sino a su existencia. Regímenes de seguridad social, salud y hasta educación fueron transformados, pasando de sistemas de reparto, centralizados, con redistribución de ingresos y riesgo, a sistemas que debían ajustar tanto cuanto fuera posible las prestaciones de las personas a sus capacidades en el mercado e incentivar el aseguramiento individual y el acceso por los propios medios. Solamente en aquellos casos donde las personas probaran no poder hacer frente a riesgos básicos, operaría el Estado a través de políticas focalizadas (Filgueira y Filgueira, 2002).

En la educación, se mantuvo –y en algunos casos hasta se expandió– el gasto público, pero lo hizo apostando a modalidades descentralizadas. Esta descentralización se apoyaba en la sospecha de la ineficacia e ineficiencia de los modelos centralistas de provisión y en las bondades que lógicas de mercado (cuasimercados, competencia por beneficiarios) tendrían aún en sistemas que en su esencia no eran de mercado. La descentralización funcional (del centro a los establecimientos), territorial-política (del centro a los municipios) y de mercado (del centro a la oferta privada), si bien contribuyó a dotar de más flexibilidad y en algunos casos de rendición de cuenta al sistema, generó también un incremento de la fragmentación, descoordinación, desigualdad y estratificación del sistema.

En salud se combinaron las lógicas de las reformas de las jubilaciones y pensiones (privatización y generación de mercados de aseguradoras) con las de la educación (incentivo a cuasimercados, subsidio a la demanda, etc.), contribuyendo a fragilizar la cobertura de los sectores de menores ingresos e informales y fragmentando e incrementando la desigualdad territorial del sistema público (Filgueira y Filgueira, 2002).

Por otra parte, se generaron programas asistenciales en función de una nueva herramienta, elevada a la altura de principio: la focalización. El problema social al que se orientaron de manera casi exclusiva estas acciones de política social fue la pobreza y la extrema pobreza – expresión palpable del llamado “costo social” producido por la crisis económica, y en muchos casos exacerbada por las reformas del ajuste (Serrano, 2005b).

En términos sintéticos, la política social bajo el modelo de libre mercado se caracterizó, en lo laboral, por la implementación de políticas de desregulación y flexibilización contractual con

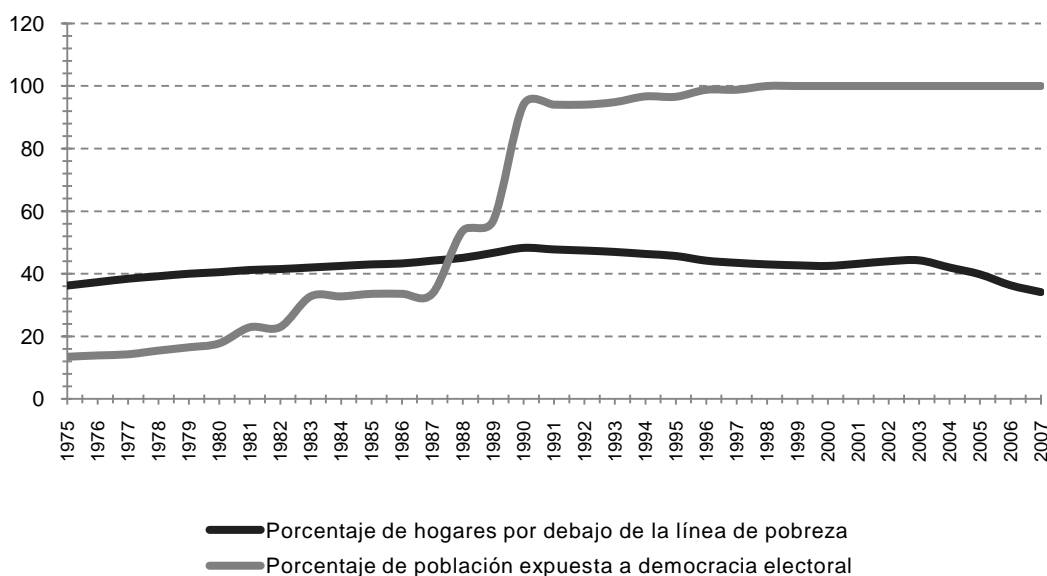
tendencias a la reducción de costos salariales y precarización contractual, lo que fomentó el cuentapropismo y el trabajo informal, en condiciones de alto desempleo. También se remercantilizó la cobertura de los riesgos de la vida activa bajo la forma de cuasimercados de gestión privada y regulación pública de la salud y la previsión social. En el área de los servicios sociales, se tendieron a descentralizar los sistemas educativos y de salud pública, con los consiguientes problemas de financiamiento a nivel subnacional, y se privatizaron parte de éstos así como la infraestructura social básica. En el ámbito asistencial, el esfuerzo se centralizó en el desarrollo de políticas de combate a la pobreza, con la consiguiente masificación y multiplicación de programas sociales focalizados.

## B. Nuevas herramientas y enfoques de política social

Desde mediados de la década de los noventa, sin que se produjera una transformación sustantiva del esquema de economías abiertas con el mercado al centro como principal proveedor y distribuidor de servicios sociales, y sin hacer peligrar el equilibrio fiscal, se comenzaron a probar nuevos tipos de herramientas de política social que permitieran afrontar los persistentes problemas de la pobreza, equidad y desigualdad.

Factores políticos y económicos ayudan a entender la transformación de la política de combate a la pobreza y de la política social en general en la región. La estabilidad y persistencia de la democracia electoral en la mayor parte de la región desde los años noventa contribuyeron a transformar los dispositivos de protección social de los sectores más pobres en instrumentos atractivos desde una perspectiva electoral. En una región donde la pobreza alcanzaba a casi el 40% de la población en la década del noventa, el botón electoral de políticas focalizadas a esta población adquiere crecientes rendimientos electorales (véase gráfico 2).

**GRÁFICO 2**  
**POBREZA Y DEMOCRACIA ELECTORAL**  
(En porcentajes)



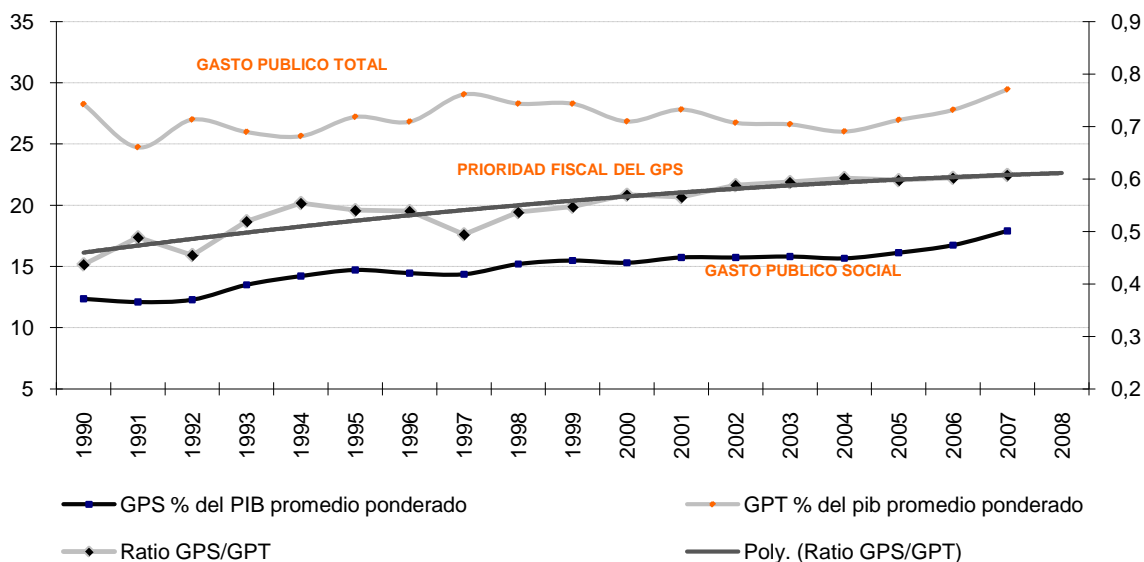
Fuente: Filgueira y otros, 2011. Elaboración en base a *World Development Indicators*, World Bank, 2009; Smith, 2004 y estimaciones de pobreza basadas en CEPAL, 2010a. No incluye países del Caribe.

Por su parte, los diversos escenarios de crisis económica surgidos a finales de los noventa (crisis asiática, desastres naturales en Centroamérica, caída de los precios internacionales de los granos básicos, freno de la economía mundial en 2000 y, poco después, la crisis que afectó a Argentina y Uruguay) fueron los que dieron otro impulso a la reformulación de la política social en general y a la política de combate a la pobreza en particular. Finalmente los buenos desempeños económicos y fiscales en la región, a partir del boom de los *commodities*, y los buenos resultados fiscales y macroeconómicos en materia de estabilidad de precios, contribuyeron en el nuevo milenio a la expansión del gasto social.

Así, ya hacia finales de los noventa e inicios del nuevo milenio, surgieron nuevos enfoques de protección social con acento en la protección frente a eventos de quiebre de ingreso, pobreza de ingresos y exclusión social que ponen a las personas en situación de vulnerabilidad y riesgo social (Serrano, 2005a). Estos enfoques han sido parcial y progresivamente permeados por visiones normativas sobre la necesidad de asegurar los derechos económicos, sociales y culturales, que ubican en el centro la noción de ciudadanía social y, además, rompen con la contraposición entre los principios de universalidad de los derechos y la racionalidad de la focalización, así como cuestionan las bondades de modelos y lógicas de mercado en los sistemas de protección social. Finalmente estas miradas e innovaciones también mueven -o al menos combinan- el eje del combate a la pobreza con el de combate a la desigualdad y promoción de la cohesión social.

Algunos de los riesgos que enfrenta la población y que son contemplados al formular este tipo de programas, son la ausencia o pérdida del empleo, particularmente para ciertos grupos de población (jóvenes, mujeres, minorías étnicas, personas poco calificadas), la caída de los ingresos del hogar por la pérdida del empleo del jefe o jefa de hogar, los riesgos asociados a ciertas etapas del ciclo vital (envejecimiento, maternidad, etc.), los efectos negativos sobre el capital humano causados por la deserción escolar, la deficiente nutrición o la falta de atención en salud así como los impactos de los desastres naturales (inundaciones, terremotos, sequías, etc.).

**GRÁFICO 3**  
**AMERICA LATINA (21 PAISES): TENDENCIA DEL GASTO PUBLICO SOCIAL Y**  
**GASTO PUBLICO TOTAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1990-2008**  
*(En porcentajes)*



Fuente: CEPAL, 2010.

De alguna manera, los principios más estructurales que caracterizaron a los Estados de bienestar de la posguerra recuperan terreno respecto a las miradas más individualistas y recostadas en el mercado así como respecto a la focalización como principio de la asistencia social. Lo hacen de la mano de innovaciones prácticas y teóricas en que la idea de capital social y cohesión y aseguramiento frente al riesgo reingresan al debate y al diseño de políticas públicas. Lo hacen por otra parte acompañados de una renovada preocupación por la desigualdad y con el reconocimiento de los limitados aportes que a este problema pueden dar las lógicas familiares y de mercado. Así el Estado recupera sino centralidad, sí un mayor peso estratégico para pensar los problemas de desigualdad y bienestar. Como se observa en el gráfico 3, el gasto social acompañó este giro, incrementándose como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto total.

## IV. Desafíos estructurales y reformas de la reforma en América Latina

En términos de diseño de la política social, cinco son los cambios que -aunque con variaciones entre países- es posible identificar como tendencias innovadoras más o menos robustas y que podrían denominarse como “reformas de las reformas”: i) las transferencias directas a familias con hijos; ii) una nueva agenda en el aseguramiento de pensiones y salud; iii) la aparición en la agenda pública de los cuidados y la valoración del trabajo no remunerado y; iv) la expansión de las capacidades fiscales del Estado.

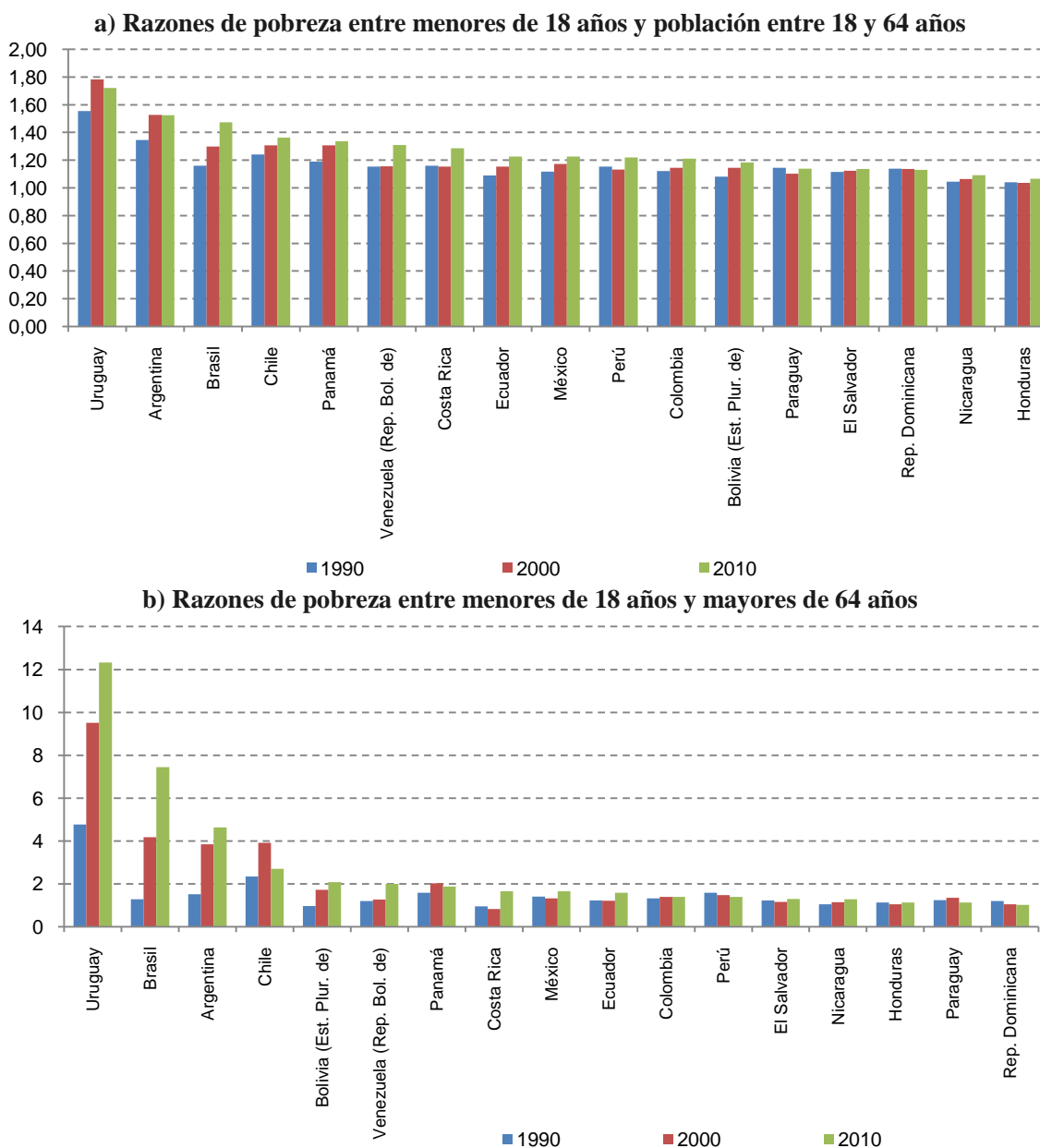
### A. Las transferencias directas a las familias con hijos

Ni los sistemas de protección social de tradición contributiva, ni los modelos restringidos de focalización extrema basados en los fondos de inversión social, habían logrado a mediados de los noventa incrementar sustantivamente el acceso de la población pobre con hijos a sistemas de transferencias monetarias. Ello se producía en el marco de una pobreza fuertemente infantilizada (véase gráfico 4).

En efecto, la infantilización de la pobreza, que persiste, como característica central de todos los países de la región, hacía evidente la necesidad de generar sistemas de transferencias directas que moderaran la intensidad de la pobreza y contribuyeran a insertar a sectores excluidos en las matrices de protección social.

A mediados de los noventa, México y Brasil desarrollaron programas de transferencias que condicionaban las prestaciones a la incorporación de los beneficiarios a programas sociales de carácter sectorial. En 1989, en México, se montó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que utilizó cuatro mecanismos para transferencias de recursos: i) transferencias de ingresos corrientes y subsidios, mediante programas de becas, servicio social, lecherías y el subsidio a la tortilla; ii) la acumulación de activos “no enajenables”, como salud y educación; iii) inversión en obras que incrementaban la productividad de los activos de los más pobres y; iv) financiación de proyectos productivos comunitarios mediante la participación organizada (Cohen y Franco, 2006). En Brasil, en 1995 surgieron el *Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima* y el *Programa Bolsa Escola*, ambos por iniciativas de gobiernos municipales.

**GRÁFICO 4**  
**AMÉRICA LATINA: RAZONES DE POBREZA, 1990, 2000 Y 2010<sup>a</sup>**



Fuente: Rossel, 2012. Nota: a/ Un valor mayor a uno implica mayor pobreza infantil.

A mediados de los noventa, México y Brasil desarrollaron programas de transferencias que condicionaban las prestaciones a la incorporación de los beneficiarios a programas sociales de carácter sectorial. En 1989, en México, se montó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que utilizó cuatro mecanismos para transferencias de recursos: i) transferencias de ingresos corrientes y subsidios, mediante programas de becas, servicio social, lecherías y el subsidio a la tortilla; ii) la acumulación de activos “no enajenables”, como salud y educación; iii) inversión en obras que incrementaban la productividad de los activos de los más pobres y; iv) financiación de proyectos productivos comunitarios mediante la participación organizada (Cohen y Franco, 2006).

En Brasil, en 1995 surgieron el *Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima* y el *Programa Bolsa Escola*, ambos por iniciativas de gobiernos municipales.

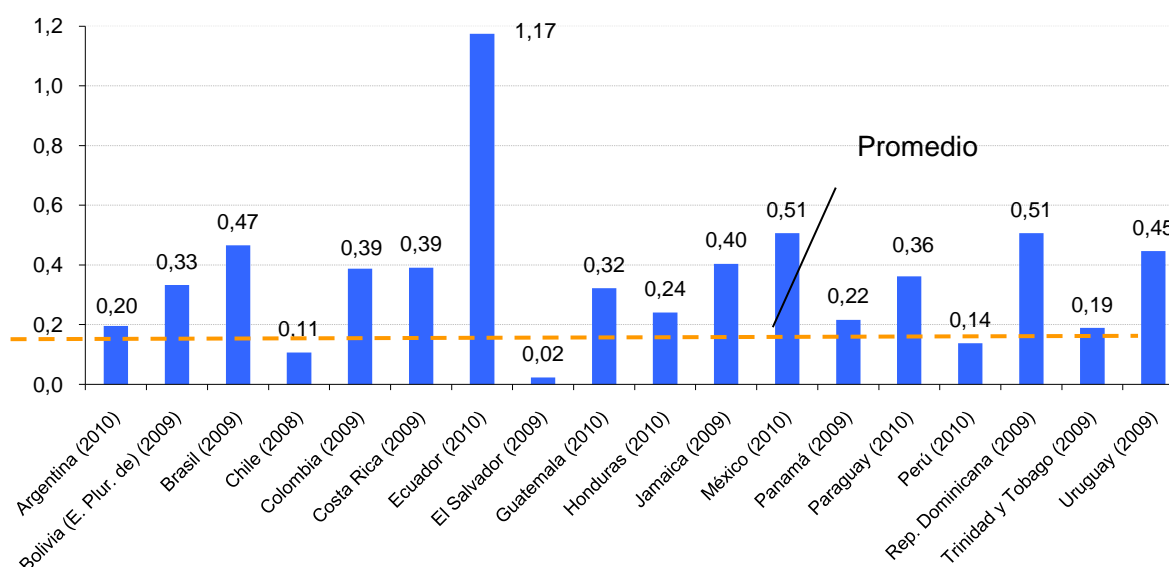
Este tipo de fondos que se desarrollaron en los años noventa, darían paso a transferencias directas a los sectores de menores ingresos y ampliarían paulatinamente su cobertura. En efecto, en México, en 1997, PRONASOL dio lugar al Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que enfocaría claramente las transferencias monetarias en torno a los objetivos de ataque a la pobreza e inversión en capital humano. Este modelo en México y el modelo brasilero de *Bolsa Família* –estructurado nacionalmente como programa de transferencias condicionadas en 2003 bajo el primer gobierno del *Partido dos Trabalhadores* (PT)– serán extendidos al resto de la región, con variantes propias, claro está. En 2007, el Plan de Desarrollo Social de México integró bajo el nombre de “Oportunidades” un amplio programa de transferencias monetarias y sumó otras acciones de promoción y transferencias hacia la población pobre (Valencia Lomelí, Foust Rodríguez y Tetreault Weber, 2013).

Estos programas serían expandidos durante finales de los noventa e inicio del milenio a varios países y darían luz a lo que hoy se conoce como programas de transferencias condicionadas, o “con corresponsabilidad” (PTC), con énfasis en tres propósitos: i) transferencia directa de ingresos para el alivio a la pobreza; ii) incentivos a la inversión en capital humano, e iii) incorporación de la población a redes de protección y promoción social.

Recientemente en Argentina y Uruguay las reformas de los sistemas de asignaciones familiares –que abandonan su carácter contributivo o generan un pilar no contributivo- procuran o bien universalizar una prestación a las familias con hijos, o alcanzar a toda la población infantil en situación de pobreza o vulnerabilidad (Filgueira y Hernández, 2012; Repetto y Potenza Dal Masetto, 2012).

Si bien estos programas presentan aún niveles modestos de gastos en comparación a los pilares tradicionales de la protección social, es claro el importante cambio en la matriz de protección que ellos implican, alcanzando en promedio casi medio punto porcentual del PIB para el conjunto de países (véase gráfico 5).

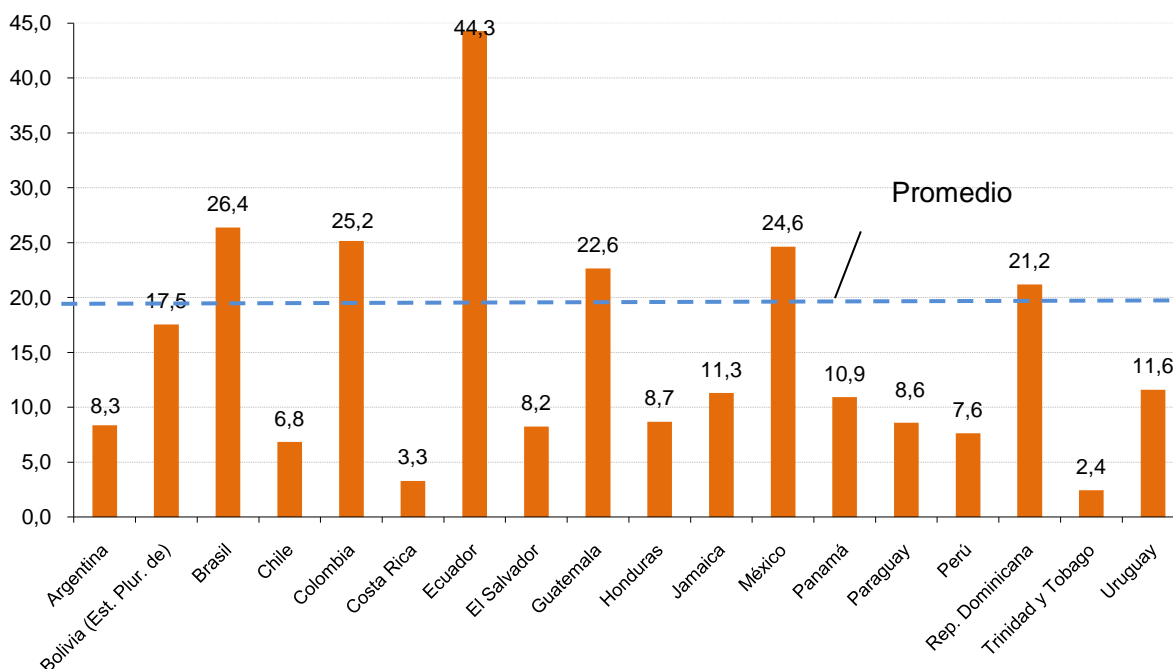
**GRÁFICO 5**  
**GASTOS EN PROGRAMAS DE TRASFERENCIAS CONDICIONADAS**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Cecchini y Martínez, 2011.

Tal vez más importante aún, son los niveles de cobertura que han alcanzado estos programas (véase gráfico 6). Sobre bases claramente focalizadas, los PTC han generado por primera vez en la historia de la región, un reconocimiento de los sujetos pertenecientes al fin de la estructura distributiva, garantizando en muchos casos y generando en muchos otros, la expectativa de un Estado permeable y sensible a las demandas de los más pobres.

**GRÁFICO 6**  
**COBERTURA DE LOS PTC EN AMÉRICA LATINA**  
*(En porcentajes de la población total)*



Fuente: Cecchini y Martínez, 2011.

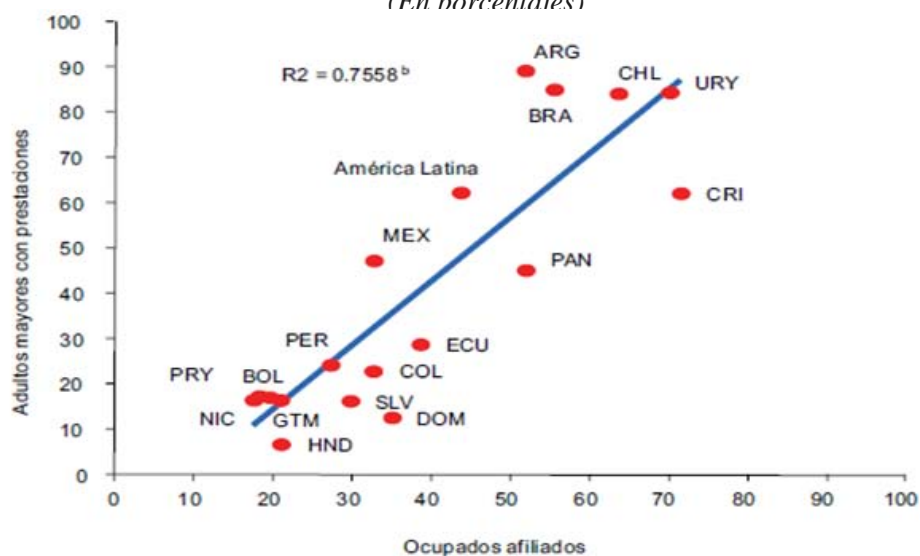
## B. Hacia una nueva agenda en el aseguramiento de pensiones y salud

Con diferencias importantes, la región asiste y asistirá en forma más marcada en los próximos treinta años a un proceso de creciente envejecimiento de la población. En algunos países, como se da en los casos del Cono Sur, ya se ha producido un incipiente envejecimiento de la población y el mismo se acelerará en forma marcada en los años subsiguientes, siendo el mismo acompañado de un “envejecimiento del envejecimiento”. En rigor, son dos las dinámicas centrales que marcan estos procesos: por un lado la caída de la fecundidad, acompañada de la llegada a la tercera edad de cohortes numerosas, incrementará el porcentaje de adultos mayores en el total de la población y por el otro lado, el incremento de la longevidad contribuirá a dicho resultado e incrementará no sólo el porcentaje de adultos mayores, sino de aquellos de más edad dentro de la población adulta mayor. Ambos procesos implican complejos escenarios para los desafíos de cobertura de los sistemas de protección social (especialmente salud y pensiones), para la sustentabilidad fiscal de los mismos y para la salud económica de las naciones.

Al observar la realidad actual de los sistemas de jubilaciones y pensiones puede constatar que la muy baja cobertura que caracteriza a los mismos. Dicha baja cobertura es presente (pocos adultos

mayores que acceden a transferencias monetarias) y futura (dadas las arquitecturas de elegibilidad y la formalización y densidad de aportes de la población activa). Estos dos desafíos son de diversa magnitud en las diferentes subregiones de América Latina y colocan también diferentes desafíos a los países (cobertura presente, futura, sustentabilidad fiscal, estratificación y segmentación).

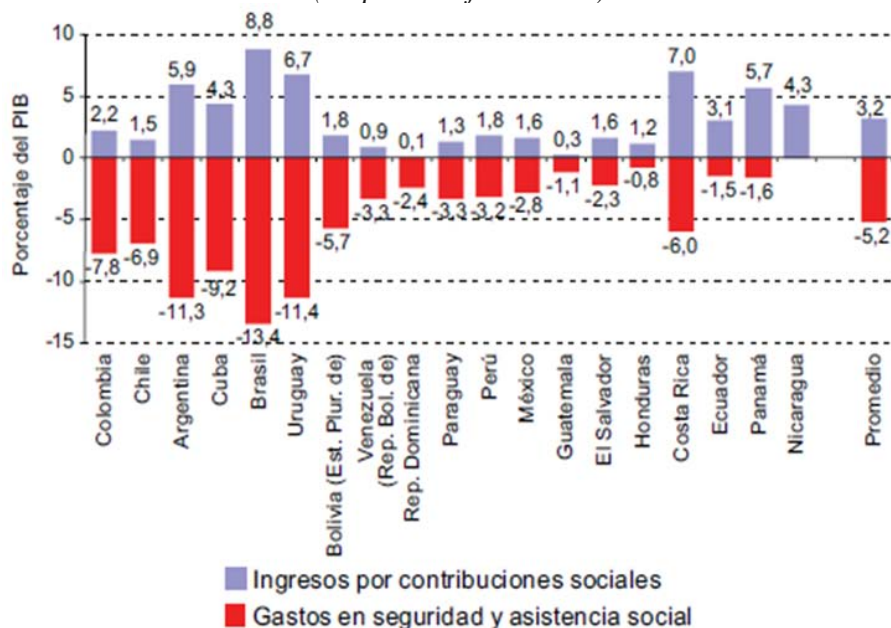
**GRÁFICO 7**  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): RELACIÓN ENTRE LOS NIVELES DE AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS OCUPADOS Y LA COBERTURA DE LAS PRESTACIONES JUBILATORIAS Y DE PENSIONES ENTRE LA POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS, ALREDEDOR DE 2009**  
*(En porcentajes)*



Fuente: CEPAL, 2011.

La realidad que indican los datos estilizados de cobertura de la población adulta mayor y de cotización a la seguridad social de la población activa no deja lugar a dudas (véase gráfico 7). Con la excepción de los países del Cono Sur, Brasil y Costa Rica, existe un enorme déficit de cobertura y cotización. Y en los países con mayor cobertura, dada su arquitectura fiscal y la relación cotizantes-receptores, existe un enorme déficit financiero que debe ser enfrentado. Más relevante aún es constatar que incluso en los países con modestos sistemas de bienestar, la ecuación entre aportes sociales a la seguridad social y prestaciones de la seguridad social ya es deficitaria y cuenta por tanto con importantes subsidios que son provistos por rentas generales (véase gráfico 8). Es cierto que debido a como se construyen los datos, el gasto social no diferencia generalmente entre seguridad social y asistencia social, pero la evidencia fragmentaria que poseemos sobre el porcentaje del PIB que se destina a asistencia social indica que el grueso del déficit que se financia desde rentas generales no corresponde a los gastos asistenciales en materia de transferencias monetarias.

**GRÁFICO 8**  
**AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): INGRESOS PÚBLICOS POR CONTRIBUCIONES**  
**SOCIALES Y GASTOS PÚBLICOS EN SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL,**  
**PROMEDIO DE 2008-2009<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes del PIB)*

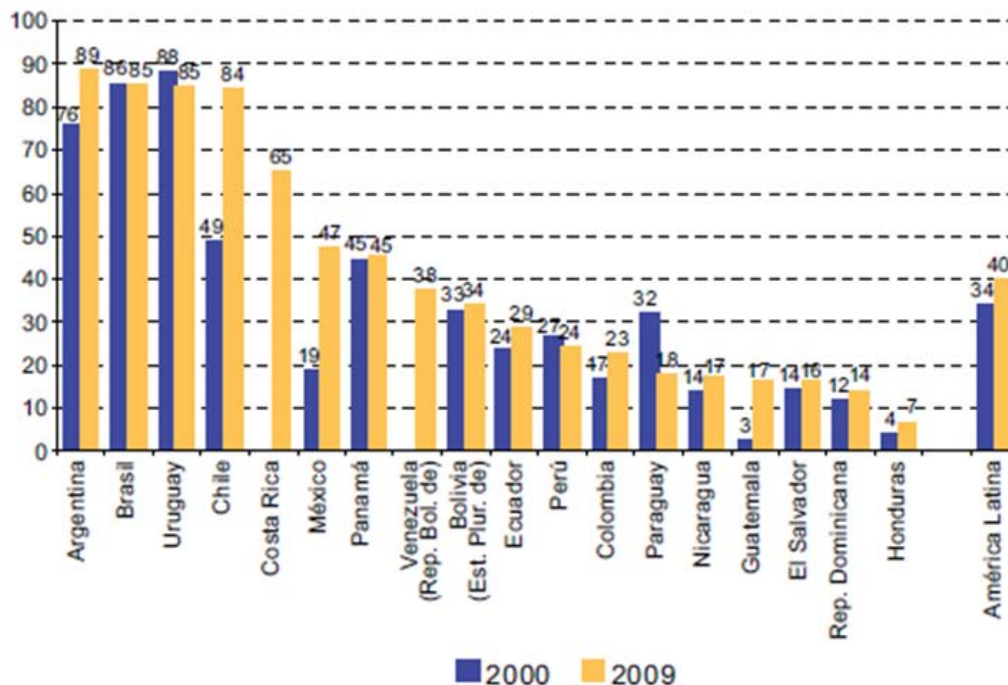


Fuente: CEPAL, 2011.

Luego de las reformas de los sistemas de salud y seguridad social que privatizaron el aseguramiento y de la constatación del efecto de las mismas sobre la desigualdad de acceso y la limitada cobertura que estos sistemas generaban en el presente y en el futuro, ganó terreno la idea de construir o fortalecer los pilares solidarios o no contributivos de estos sistemas. La reforma de la salud en Uruguay, el plan “Acceso Universal con Garantías Explícitas” (AUGE) en Chile, el antecedente pionero de Brasil con el “Sistema Único de Salud” (SUS), el “Seguro Popular” en México, la reforma de la salud en Colombia se emparentan al modelo de “manejo social del riesgo” o con un mayor énfasis solidarista y ciudadano.

Por su parte, hay muchos ejemplos de innovaciones en materia de pensiones y jubilaciones, tales como la reforma del sistema de pensiones y las pensiones solidarias en Chile, las pensiones universales no contributivas en la Ciudad de México D.F. (y su extensión con variaciones a varios Estados mexicanos), el componente asistencial de pensiones del programa “Oportunidades” y el programa federal “70 y más” (Valencia Lomelí, Foust Rodríguez y Tetreault Weber, 2013), la reforma jubilatoria en Argentina y su expansión semi-contributiva (Repetto y Potenza Dal Masetto, 2012), la ampliación de los ya existentes “Beneficio de Prestación Continuada” (BPC) en Brasil y la pensión rural, el “Programa 100 a los 70” iniciado en el año 2009 en Panamá (Rodríguez Mojica, 2013), la pensión 65 del 2011 en el Perú (Lavigne, 2013a) y la pensión básica alimentaria para el adulto mayor pobre del 2009 y su ampliación (universalización en 2012) a todos los adultos mayores indígenas en el Paraguay (Lavigne, 2013b).

**GRÁFICO 9**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS QUE RECIBE**  
**JUBILACIÓN O PENSIÓN, ALREDEDOR DE 2000 Y 2009<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



Fuente: CEPAL, 2011.

Como puede observarse en el gráfico 9, si bien la expansión del promedio simple de la cobertura de pensiones y jubilaciones en América Latina entre 2000 y 2009 fue modesta (6%), en algunos países el incremento fue marcado. Argentina retorna a sus niveles históricos de cobertura, alcanzando casi el 90%, Brasil ya contaba con la expansión, previo al año 2000, alcanzando un 85% de los mayores de 64 años. Uruguay, por su parte, frena una caída incipiente que se gestaba en la década de los noventa, y mantiene, con leve caída altos niveles de cobertura. Los dos saltos más importantes pueden verificarse en Chile y en México. En el primer caso como producto de la reforma solidaria de pensiones y en el segundo por la expansión de diversas modalidades no contributivas (“Programa 70 y más”, pensiones estatales no contributivas y otras). Asimismo, los nuevos sistemas no contributivos en Panamá y Perú (la pensión 65 de 2011), la pensión básica universal de El Salvador en 2008 (Martínez, 2013b) y la pensión alimentaria para adultos mayores del 2008 y expansión a partir del 2011 (Lavigne, 2012b) no se reflejan (o se refleja débilmente) en los datos presentados en el gráfico 9, ya que solamente llegan al 2009.

### **C. La aparición en la agenda pública de los cuidados y la valoración del trabajo no remunerado**

La expansión del sistema educativo al nivel preescolar y la expansión de la jornada escolar son políticas cuyo argumento central refiere a la mejora del capital humano y a la igualación temprana de las oportunidades. Pero son también políticas que poseen un argumento adicional: colectivizan el cuidado y el tiempo que ello requiere contribuyendo así a una redistribución entre géneros y estratos

sociales de dichas cargas (Martínez Franzoni, 2008). Asimismo, la aparición en el debate de las políticas de conciliación del trabajo remunerado y no remunerado reconoce la necesidad de pensar el tema del cuidado y del trabajo no remunerado desde una perspectiva de derechos y de igualdad. Las reformas de las licencias maternales, paternales y familiares son también parte de este nuevo paradigma que piensa combinadamente el tema de la desigualdad, las oportunidades tempranas y el desafío de género (Martínez Franzoni y Voorend, 2009). Programas como “Chile Crece Contigo” y su homónimo en Uruguay, la expansión del sistema de *crèches* en Brasil, la expansión de las jornadas escolares completas en Chile –y en menor medida en Uruguay y Brasil–, así como la aparición en la agenda pública y en algunos casos la reforma de los sistemas de licencias maternales y paternales (Chile y Uruguay, recientemente), apuntan a una creciente incorporación de la temática de género, infancia y familia en el paquete de bienestar de los países.

## D. La expansión de las capacidades fiscales del Estado

El consenso de Washington abogaba, fiel a una interpretación a rajatabla de la ortodoxia económica, que no existían buenos impuestos y que, de ser necesarios, debían ser neutrales. Las bases fiscales del Estado latinoamericano, de por sí endebles, atravesaron así un período de estancamiento, cuando no de retroceso (Gómez-Sabaini, 2006). Sin embargo, de la mano de las crecientes presiones distributivas, el juego democrático, el ascenso de la izquierda y un buen contexto externo, la región ha asistido a una verdadera “revolución silenciosa” en materia impositiva y fiscal.

**CUADRO 2**  
**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS, 2000-2011**

País	Ingresos tributarios sin seguridad social		Ingresos tributarios con seguridad social		Ingresos totales	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011
<b>Grupo 1</b>						
Argentina	18,1	27,4	21,5	34,9	25,0	38,0 <sup>a</sup>
Brasil	23,0	26,0	30,1	34,8	32,5	38,3 <sup>a</sup>
Uruguay	14,6	18,6	22,5	26,5	27,4	29,0
<b>Grupo 2</b>						
Bolivia (Estado Plurinacional de)	16,3	20,4	17,9	22,1	26,7	34,5
Costa Rica	12,6	14,4	18,9	22,0	21,3	24,1
Chile	16,9	18,9	18,2	20,2	21,9	24,6
Ecuador	8,9	14,4	10,1	20,1	19,0	31,2
Nicaragua	11,2	15,2	13,5	19,0	16,8	21,8
Colombia	11,6	16,2	14,0	18,1	17,7 <sup>a</sup>	22,4 <sup>a</sup>
Panamá	9,6	11,3	16,0	17,8	24,6	24,3
Perú	12,4	15,3	14,1	17,0	17,0	19,4
Paraguay	9,3	12,1	12,5	16,1	18,1	21,7
Honduras	13,8	15,0	14,3	15,8	16,2	18,3
El Salvador	10,2	13,9	12,4	15,5	14,2	17,1
<b>Grupo 3</b>						
Haití	7,9	13,1	7,9	13,1	8,2	14,3
Guatemala	10,5	10,9	12,4	12,8	14,1	13,6
República Dominicana	11,2	12,7	11,3	12,8	13,3	13,5
Venezuela (República Bolivariana de)	12,9	11,9	13,6	12,5	20,9	23,0
México	10,1	9,7	11,9	11,4	17,4 <sup>a</sup>	19,5 <sup>a</sup>

Fuente: CEPAL, 2012.

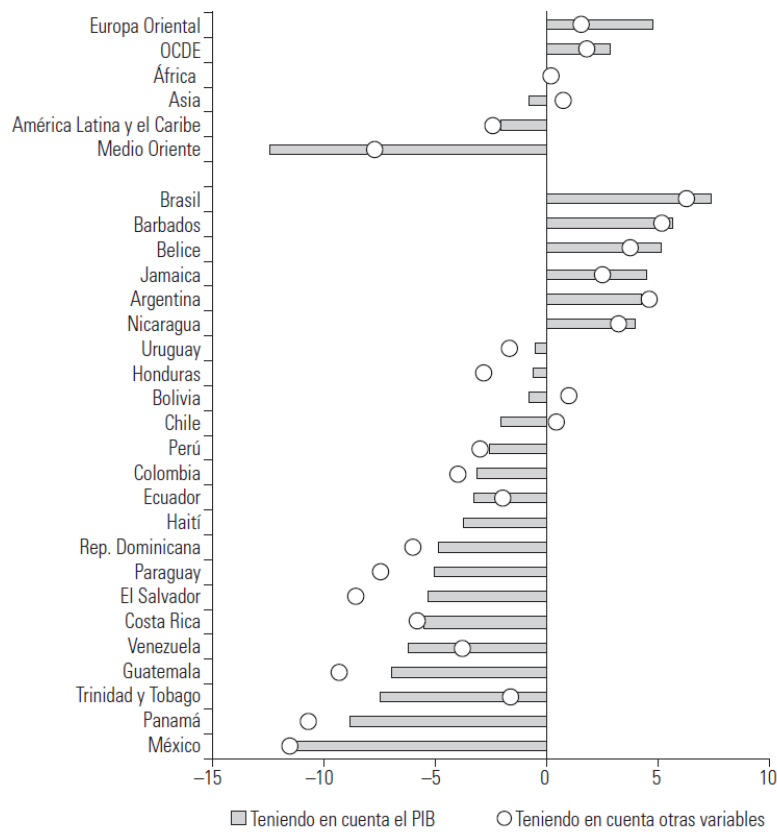
Si bien en rigor, estos cambios no pueden considerarse un tema de diseño clásico de las políticas sociales, sí inciden en el mismo, ya que modifican las bases fiscales de dichas políticas y sus efectos distributivos. Por un lado, los Estados de la región han incrementado en casi todos los casos su carga tributaria sobre el PIB (véase cuadro 2). Por otro, han incrementado aunque más modestamente la progresividad de sus estructuras de recaudación, sea por la vía del impuesto a la

renta personal, los *royalties* a la explotación de recursos no-renovables y cargas tributarias de las grandes operaciones extractivas, y en base a recursos naturales, o sea por mejoras en la capacidad de controlar la evasión fiscal.

A pesar de este importante incremento de las capacidades fiscales de los Estados, la mayor parte de los países de la región presentan aún una carga tributaria total que los coloca por debajo de la media mundial, sea ésta considerada a partir de una regresión simple de PIB contra capacidad fiscal, o sea considerada a partir de un modelo más complejo que incorpora otras variables<sup>11</sup>. Pero tal vez lo más relevante se encuentra en el impuesto que presenta mayor brecha respecto a los países centrales y al promedio mundial: el impuesto a la renta (véase gráfico 10).

### GRÁFICO 10 BRECHAS DE LA CARGA IMPOSITIVA TOTAL Y DE LA CARGA DEL IMPUESTO A LA RENTA

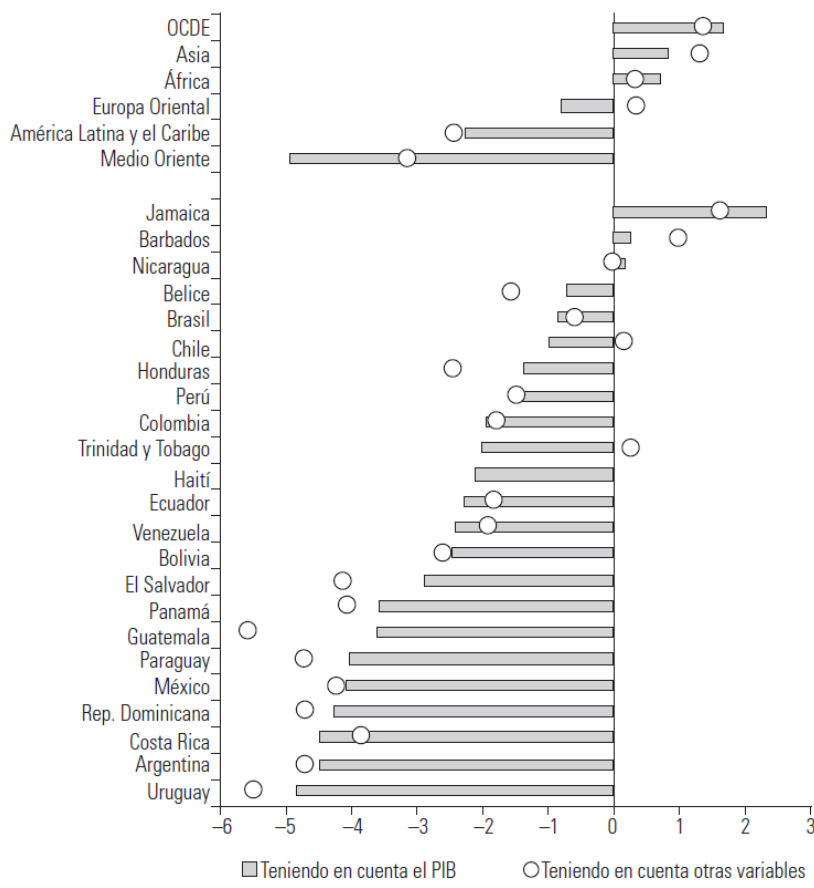
Brecha de la carga impositiva 2007/2009 (en % del PIB)



Fuente: Cálculos propios con base en BID y CIAT (2012) y FMI (2011)

<sup>11</sup> Variables como población dependiente, población ocupada en el sector informal, coeficiente de exportaciones e importaciones sobre PIB, peso de rentas de los recursos naturales en el PIB.

**Brecha de la carga del impuesto a la renta 2007/2009 (en % del PIB)**



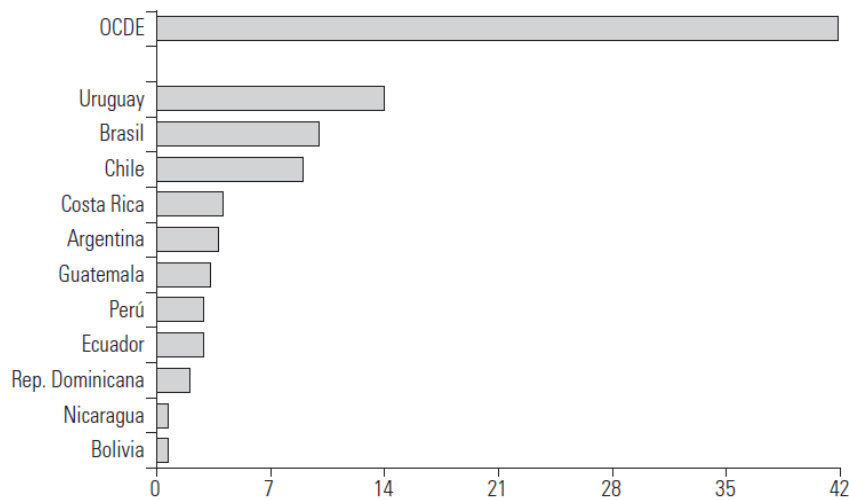
Fuente: Cálculos propios con base en BID y CIAT (2012) y FMI (2011)

La razón fundamental detrás de las grandes brechas fiscales en materia de impuesto a la renta se encuentra en las bajas tasas impositivas a las empresas y en la muy pequeña base impositiva del impuesto a la renta de las personas físicas. Este último punto debe matizarse cuando se consideran las altas cargas de la seguridad social (no incluidas en las estimaciones del gráfico 10). Ello implica que el grueso de la recaudación sobre las rentas personales surge del salario de los trabajadores y va a financiar los sistemas de seguridad social. La recaudación derivada del impuesto a la renta de las personas físicas es siempre menor en alcance o cobertura y magnitud. Si bien algunos de los gobiernos del giro a la izquierda han procurado corregir este sesgo, en la mayor parte de los casos el grueso del incremento en la recaudación se produce para todo el período 1990-2010 a partir del aumento del IVA y de los aportes a la seguridad social (BID, 2012).

Un dato particularmente importante es aquél que compara el punto de corte de la exención impositiva a las rentas personales en relación al PIB per cápita de cada país. La evidencia muestra que dicho punto de corte es muy superior al de los países de la OCDE, dejando a buena parte de la clase media fuera de la base imponible. Por otra parte, las tasas de imposición para los diferentes tramos de ingresos son notoriamente más bajas que en otros países de renta media (véase gráfico 11). Esto, si bien se explica en parte por las altas cargas que estos sectores destinan a los aportes a la seguridad social contributiva, arroja un escenario de baja progresividad y “cohesión” fiscal (BID, 2012).

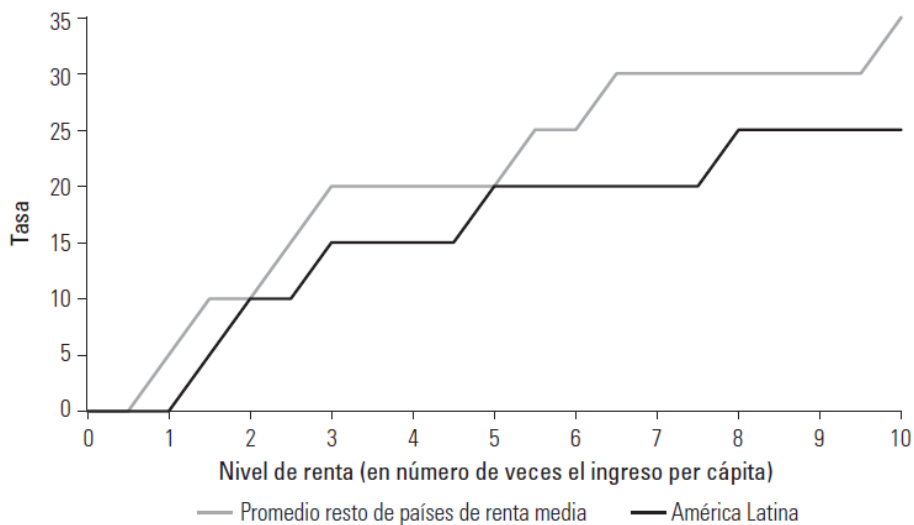
**GRÁFICO 11**  
**BASE IMPONIBLE DEL IMPUESTO A LA RENTA**  
**Y TASAS MARGINALES MÁXIMAS PARA NIVELES DE RENTA**  
**(OCDE Y PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE)**

**Porcentaje de personas que pagan el Impuesto a la renta de las personas físicas**



Fuente: OCDE (2011); BID, CIAT y CAPTAC-DR (2012).

**Tasa marginal máxima para cada nivel de renta como múltiplo del PIB per cápita**



Fuente: Cálculos propios con base en CEPAL (2012), CAIT (2012) y FMI (2012).



## V. Tres modelos posibles de universalismo: potencialidades y límites

Crecientemente en la región y en sus gobiernos, sus partidos, sus técnicos y organismos multilaterales, se instala la posibilidad de pensar en un Estado con un sistema de protección social universal. Al respecto, pueden identificarse tres propuestas principales que se manejan hoy en la región como alternativas deseables: i) el piso básico de protección social propuesto por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como iniciativa global; ii) la propuesta de sistemas de aseguramiento universal financiados por impuestos al consumo que unifiquen las modalidades contributivas y no contributivas, y; iii) la propuesta de universalismo básico presentada inicialmente por un grupo de técnicos y con creciente aceptación en un número de gobiernos.

### A. El piso de protección social de la OIT

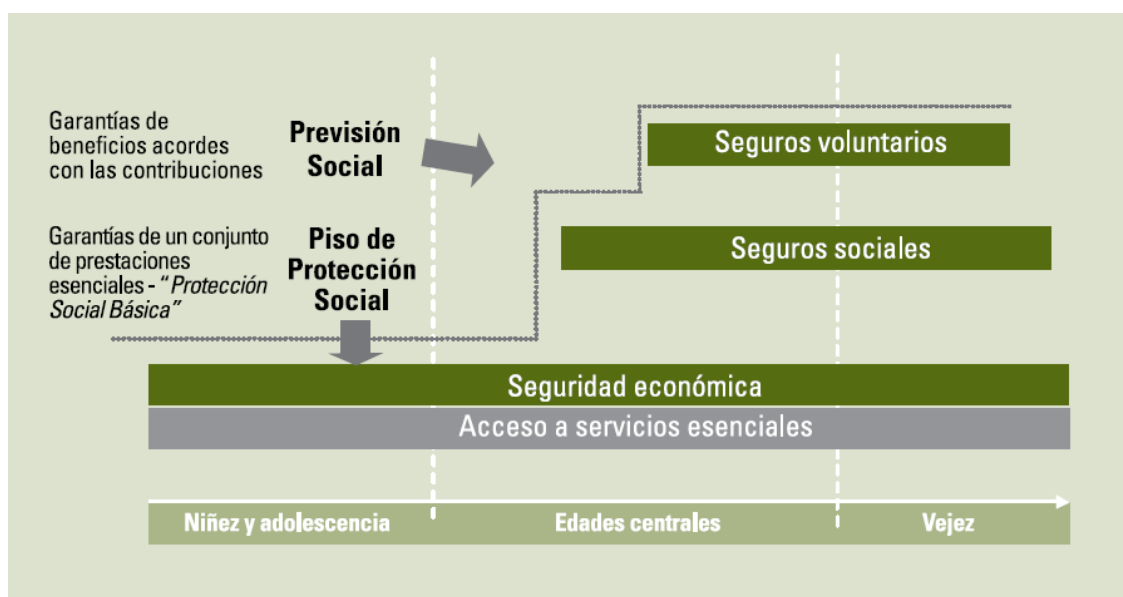
La OIT posee un ADN en materia de protección social inevitablemente contributivo y tripartito, fuertemente anclado en las nociones de empleo formal. La idea de “empleo decente” recoge esta misma tradición, apostando fuertemente al empleo y su calidad y derechos, como fuente fundamental de protección y bienestar. Sin embargo, desde la propia OIT se reconoce la necesidad de generar pisos básicos de protección que no requieran de la afiliación formal al mercado laboral como canal de acceso único a la protección social. Nace así la idea de impulsar a nivel de los Estados un piso fundamental de protección social (*social protection floor*).

En el año 2009, por el impulso de la OIT, las Naciones Unidas adoptan la iniciativa global del piso de protección social, el cual debe estar orientado a garantizar el acceso a servicios esenciales y seguridad de ingreso para todos. En particular, el piso básico debiera cubrir al menos:

- El acceso universal a servicios esenciales de salud;
- Seguridad básica de ingreso para los niños;
- Seguridad básica para personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes;
- Seguridad básica de ingreso para personas de mayor edad.

Complementa la idea de piso de protección social la noción de escalera de protección social. De esta manera, sobre la base de un conjunto de transferencias básicas y servicios esenciales que deben garantizar la cobertura universal (dimensión horizontal), se suman otras protecciones, aseguramientos y servicios que surgen de los sistemas contributivos y de los sistemas de aseguramiento voluntario. Una primera versión estilizada de este planteo puede verse en el cuadro 3.

**CUADRO 3**  
**MODELO ESTILIZADO DEL PISO Y ESCALERA**  
**DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LA OIT**

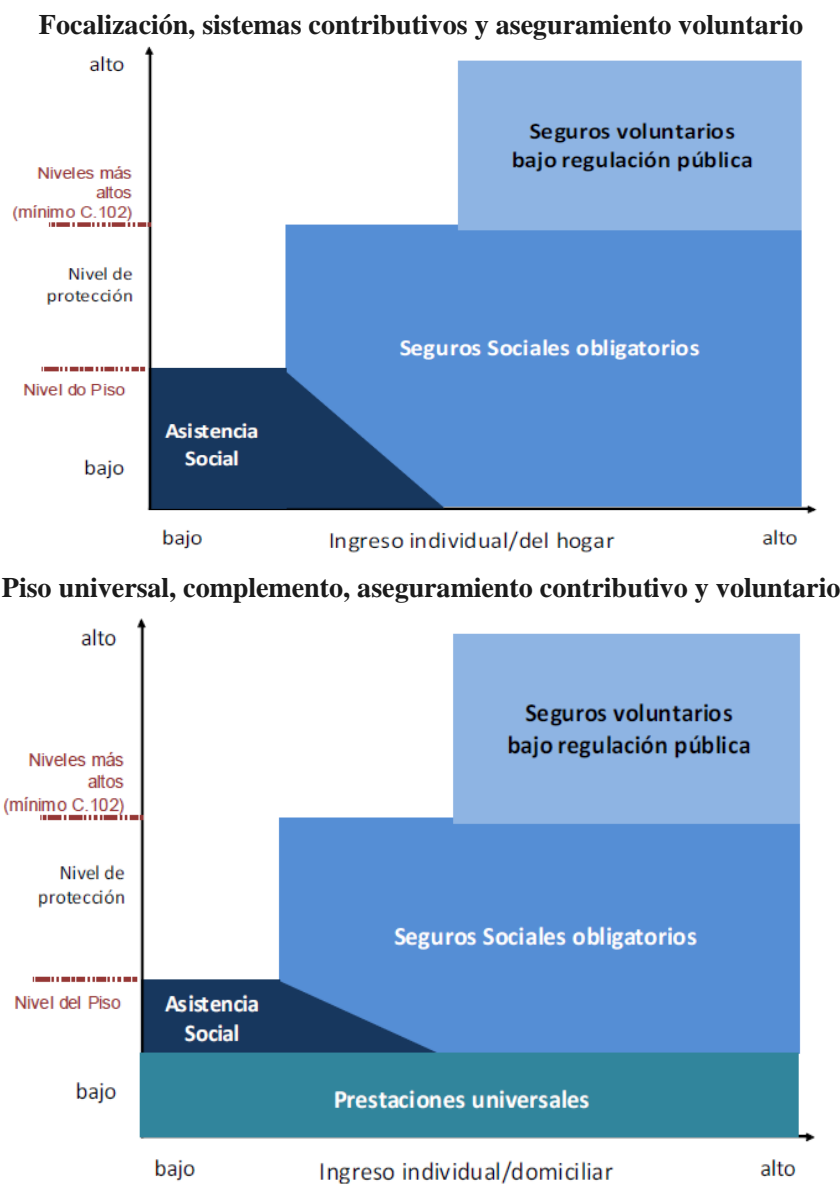


Fuente: Bertranou y Vezza, 2010.

Es importante asimismo anotar que para la OIT la arquitectura del piso y la escalera puede variar, en tanto logre, efectivamente, cubrir en forma universal a la población en materia de aseguramiento de ingresos básicos y servicios esenciales. El cuadro 4 ilustra claramente dos opciones con las que ejemplifican las diferentes formas de alcanzar un mismo cometido.

En particular, la OIT se apoya para la construcción de esta propuesta en dos resoluciones de muy diferente data: el convenio 102 de la OIT de 1952 sobre los principios de la seguridad social clásica y la iniciativa de la protección social básica del año 2009 expresada en la recomendación 202. Resulta bastante evidente que para la OIT en el centro del sistema de protección social sigue estando el sistema contributivo. Es la imposibilidad horizontal de alcanzar a todos mediante estos sistemas lo que fundamenta la necesidad de un piso de protección básico no vinculado al empleo formal. En otras palabras, el piso no es una preferencia a priori (técnica o normativa) por un sistema no vinculado al empleo de protección social lo que alimenta esta propuesta. En definitiva, la OIT sigue defendiendo un modelo contributivo como el que se veía posible forjar en el inicio de la posguerra en los países centrales en base a modelos industriales fordistas de pleno empleo y asumiendo modelos familiares estables, pero reconoce que para alcanzar coberturas básicas para todos, dicho modelo es insuficiente.

**CUADRO 4**  
**ARQUITECTURAS ALTERNATIVAS DEL PISO**  
**Y ESCALERA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA OIT**



Fuente: OIT, 2013.

La propuesta de la OIT es fuertemente normativa y orientada a resultados de cobertura. Se detiene en menor medida en la arquitectura concreta que estas modalidades tendrían, y lo hace por razones explícitas. Cree y fundamenta que cada país debe darse sus herramientas particulares para el logro de coberturas universales en aseguramiento de ingreso y acceso a servicios esenciales.

Tampoco explicita cuáles serían las fuentes de financiamiento de la ampliación universal de cobertura, pero por la naturaleza de la misma es razonable asumir que se está pensando fundamentalmente en rentas generales. Lo que se señala en forma clara es que países con diferentes niveles de desarrollo económico y capacidades fiscales, deberán abordar la construcción de estos pisos con ambiciones diferentes. En los países más maduros tiende a ver al piso de protección social

esencialmente como una etapa, que permita luego dar paso a la cobertura universal de la población en la seguridad social contributiva. En los países de menor desarrollo relativo, define al piso como una pieza inicial fundamental, pero sin por ello renunciar a la construcción de sistemas de seguridad social contributivos.

Es bastante explícita la desconfianza de OIT por sistemas de corte puramente universal financiados desde rentas generales para dar protecciones básicas a la población.

“El concepto de *Piso de Protección Social* **no sustituye a los seguros sociales clásicos** ni tiene por objetivo proponer que las políticas de protección social tengan un diseño *flat-rate*. La prioridad ética y moral, asignada en el nivel internacional, a la erradicación de la pobreza y a la extensión de políticas de protección social sobre los excluidos por medio de un Piso de Protección Social, conforme la Recomendación 202, **en ningún momento impide el concomitante desarrollo vertical de los regímenes contributivos y/o universales ya existentes**” (OIT, 2013, p. 14, énfasis en el original).

Un problema central que surge con esta propuesta es el relativo a las fuentes de financiamiento de estos sistemas básicos y como compite la misma con los recursos que se vuelcan a los sistemas contributivos. La OIT señala que en los países maduros es necesario mejorar la sostenibilidad actuarial de los sistemas contributivos, lo que indica, al menos, una preocupación por dichos costos. Pero resulta claro que para la OIT el papel del Estado en gestar, regular y eventualmente sostener los sistemas contributivos tradicionales debe continuar siendo central.

En suma, la propuesta de OIT posee la novedad de reconocer la imposibilidad de lograr coberturas adecuadas a través de la seguridad social clásica y defender explícitamente un papel del Estado para el logro de dicho objetivo. Pero si bien es sin duda universalizante, es más arriesgado caracterizar a esta propuesta como de arquitectura estatal universal.

## **B. Universalismo eficiente: aseguramiento universal de trabajadores**

Santiago Levy (2009, 2011) y un conjunto de técnicos desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y desde el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de México (Antón, Hernández y Levy, 2012) son responsables de esta propuesta, que por primera vez, desde tiendas marcadamente liberales, aboga por un modelo de aseguramientos de corte universal para los trabajadores. La misma ha ganado creciente aceptación técnica, aunque su traducción política es aún compleja. Hay que agregar que esta propuesta ha sido pensada y desarrollada para el caso mexicano y que luego se han regionalizado algunos de sus argumentos.

El argumento central es que el actual sistema mixto que combina en forma segmentada aseguramientos y servicios para los trabajadores y sus familias de carácter contributivo y no contributivo presenta cuatro deficiencias:

- i) Proporciona coberturas incompletas y erráticas contra riesgos;
- ii) Promueve la evasión y angosta la base impositiva;
- iii) Desvincula contribuciones y beneficios atacando así la sostenibilidad fiscal;
- iv) Distorsiona el mercado laboral y disminuye los salarios reales y la productividad total de factores.

Para superar este estado de cosas, los autores proponen modificar el financiamiento desde las nóminas salariales al consumo, y la elegibilidad desde las contribuciones al mero registro del trabajador y su declaración de ingresos laborales, logrando a su juicio de esta manera mejor y más

robusta cobertura, la creación de un vínculo entre contribuciones y beneficios que garanticen la sostenibilidad fiscal (en un modelo de contribución única y beneficio *flat-rate*), la reducción de la distorsión de los mercados laborales, ganancias en equidad y reducción de la pobreza, así como reducción de la evasión y ampliación de la base tributaria. El conjunto de prestaciones básicas para los trabajadores incluyen en este caso las clásicas de retiro, invalidez y supervivencia, accidentes laborales y aseguramiento en salud. Se agrega el seguro de desempleo y se suprimen de este pilar las guarderías infantiles para los niños de los trabajadores, que hoy existen en México como parte del sistema.

En el presente, en México estas prestaciones aplican a los trabajadores formales que contribuyen desde la nómina salarial, junto con los aportes de los empleadores y en algunos casos aportes estatales. Pero por otra parte, los trabajadores no asalariados y asalariados informales acceden a otro conjunto menor y de menor calidad de prestaciones por la vía no contributiva, desde diferentes criterios de focalización. De esta manera, por un lado, se pueden generar distorsiones en el mercado laboral e incentivos hacia los empleados y empleadores a evitar la formalidad y acogerse al subsidio que el Estado estaría proporcionando al trabajo informal. Por otra parte, debido a que muchos trabajadores formales que aportan a la seguridad social no se beneficiarán de sistemas de retiro, invalidez y supervivencia por no contar con la densidad de cotizaciones suficientes, perciben su contribución, no como un aseguramiento que los beneficiará eventualmente, sino como un impuesto.

En la raíz de la propuesta se encuentra una mayor búsqueda de eficiencia en el mercado laboral y un sistema más transparente de financiamiento y elegibilidad. La propuesta es simple: estos sistemas y sus prestaciones se financiarán en forma universal en base a una porción de los impuestos al consumo (o un nuevo impuesto al consumo). En su forma más detallada, estos sistemas serían idealmente plenamente financiados (*fully funded*) y no de reparto (PAYG), solo que será el Estado el que hace los aportes individuales por trabajador en base a los impuestos al consumo y al registro individual de los trabajadores.

Por otra parte, este modelo permite separar más claramente lo que será aseguramiento universal de los trabajadores de los que son transferencias netas para atacar situaciones de pobreza. Estas transferencias no desaparecen por entero, pero solamente se atienen al alivio de la pobreza y la redistribución hacia los pobres. Asimismo, sistemas de aseguramiento más exigentes y de mayor calidad también persisten y serán proporcionados por las empresas a sus trabajadores con modalidades contributivas, pero no serán sistemas respaldados legalmente por el Estado (véase cuadro 5). En una versión ya operacionalizada para México (Antón, Hernández y Levy, 2012), estos segundos pilares adquieren carácter obligatorio.

**CUADRO 5**  
**MODELO ESTILIZADO DEL ASEGURAMIENTO UNIVERSAL DE TRABAJADORES**



Fuente: Elaboración propia en base a Levy, 2011.

Este modelo posee la ventaja de presentar alternativas concretas de financiamiento y atacar una de las raíces de la dualidad de los mercados laborales latinoamericanos: los sistemas contributivos de base en la nómina salarial formal. Ahora bien, este modelo, es en rigor un modelo de aseguramiento universal de los trabajadores y un modelo de focalización de los pobres, no un modelo universal puro.

Nótese que las pensiones y el seguro de salud serán universales para los trabajadores. Lo que se suprime es la distinción entre asalariado, no-asalariado y entre formal e informal. No se proponen criterios de elegibilidad que no estén basados en el trabajo. En parte ello es así porque muchos de los riesgos que se buscan cubrir se emparentan o definen como riesgos inherentes a la condición de trabajador. Sin embargo, esto no tiene por qué ser necesariamente así. El sistema de pensiones de base no contributiva de Holanda, Nueva Zelanda y otros que dominaron las arquitecturas de los países escandinavos en sus etapas tempranas de construcción del Estado de bienestar, no definen la elegibilidad a partir de la condición laboral, previa o presente, sino solamente a partir de la ciudadanía, residencia y edad. De hecho, el sistema de pensión básica del Distrito Federal de México es similar. La protección no es en este caso un aseguramiento frente al retiro laboral, sino una garantía de ingreso básico ciudadano.

Por otra parte, en esta propuesta la elección de la modalidad de financiamiento se ubica claramente en el impuesto al consumo, y la razón para ello es que este instrumento sería el más neutro en materia distributiva (muchos lo consideran regresivo, especialmente tal y como se aplica en la región). Resulta evidente en cualquier caso que un sistema de aseguramiento universal de estas características sería potencialmente mucho más redistributivo que el sistema de nómina salarial para los trabajadores formales. Pero ello solamente indica el grado de regresividad de estos sistemas en muchos países de la región, no una vocación redistributiva explícita del nuevo sistema. Tal como lo señalan Antón, Hernández y Levy (2012), acorde al mantra económico, no es razonable pedirle a un solo instrumento (el sistema de seguro universal) dos funciones: modificar los consumos en el tiempo de los individuos (su objetivo explícito) y redistribuir ingresos (objetivo que también se logra, pero derivado de la alta desigualdad de partida y de la estructura regresiva de la arquitectura de seguro social existente).

### **C. El universalismo básico: ciudadanía e inversión social**

El universalismo básico nace como propuesta a partir del trabajo de un conjunto de técnicos independientes que se vinculan a debates que en el seno del Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) y el BID se venían desarrollando respecto a las reformas sociales de los años noventa en América Latina (Filgueira y otros, 2006). Desde una posición en principio crítica tanto de los viejos modelos contributivos, como de los nuevos modelos focalizados y obligatorios de mercado, se propone la idea de un modelo de vocación universal básica, esto es, de garantías fundamentales de aseguramientos y servicios. Al mismo tiempo, se argumenta que debe limitarse el gasto en las opciones contributivas tradicionales y moderar la apuesta a las modalidades de aseguramiento individual obligatorio con administración privada, porque ello es equivalente a que el Estado renuncie a corregir la miopía de los sectores de ingresos altos y medios. Finalmente esta propuesta no se opone a las políticas focalizadas que dan inicio en el siglo XXI para las familias pobres con hijos u otras poblaciones vulnerables, pero las ve como un escalón, no para pasar a sistemas contributivos como en cierta medida lo hace OIT, sino para erigir luego edificios de cobertura universal o cuasi-universal de base ciudadana y de persistir luego de la

construcción de estos pisos básicos universales, hacerlo como políticas, ahora si focalizadas, a casos de pobreza extrema y exclusión social (Huber y Stephens, 2012)<sup>12</sup>.

El universalismo básico (UB) se detiene en cinco sistemas claves de prestaciones y transferencias:

- i) Garantía de ingresos básicos a las familias con hijos;
- ii) Garantía de ingresos básicos para la tercera edad;
- iii) Ingresos básicos ante situaciones de desempleo;
- iv) Cobertura universal educativa de ciclo obligatoria;
- v) Aseguramiento en paquete de salud básico universal;
- vi) Servicios de cuidados y políticas familiares de tiempo universales.

Como puede verse en la propia descripción de las prestaciones básicas, el UB se aleja de la noción de modelos de seguridad social vinculados a los riesgos del trabajador (con excepción del aseguramiento básico ante el desempleo). Estas prestaciones básicas son pensadas como un sistema de aseguramiento e inversión social general, no vinculado ni al empleo formal, ni al trabajador. Si bien el UB comparte con la OIT el llamado a un piso básico universal y comparte ampliamente -y documenta- los problemas de eficiencia y eficacia de los sistemas contributivos y no contributivos segmentados que Levy y sus colaboradores plantearían seis años más tarde, el UB va más allá. Se inscribe e inspira más en los modelos de salario ciudadano y en los de servicios universales nórdicos, separando la garantía de bienestar básico tanto cuanto sea posible de la inserción laboral y de la capacidad de compra en el mercado de las personas y las familias (Huber y Stephens, 2012). Posee también un fuerte énfasis en los estilos de *welfare* productivistas y de inversión social temprana, apostando a la eficiencia no sólo por levantar los costos y las distorsiones de los sistemas contributivos sobre el mercado laboral, sino también por garantizar consumo adecuado en las etapas tempranas de la vida.

Su cobertura pretende ser total para las categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas poseen o tienen altas posibilidades de poseer en algún momento de su ciclo vital. Así, todos los niños, todas las madres, todas las personas adultas mayores, todos los desempleados, todos los enfermos, deberán estar cubiertos por uno o varios de los diferentes dispositivos de un régimen de UB. Los sistemas basados en la pertenencia a grupos sociales vulnerables o a situaciones de necesidad definidas por renta, pueden o no formar parte de las estrategias de UB dadas las limitaciones fiscales y capacidades institucionales de los Estados en un momento determinado, pero su destino en este tipo de modelo es divergente dependiendo de la madurez de sus sistemas contributivos: en los sistemas maduros estas modalidades tienden a desaparecer o a ocupar un lugar marginal en el edificio de protección social, en los sistemas de menor desarrollo, pueden ser la base para un piso universal, pero por ello mismo perderían su carácter focalizado tradicional.

Existen algunos atributos del UB que hacen muy compleja su operacionalización en política pública y su viabilidad política. El UB propone que para avanzar en este conjunto de prestaciones básicas los Estados deben alejarse del financiamiento de la seguridad social basado en la nómina salarial, y moverse hacia rentas generales, pero ello supone también en la perspectiva del UB hacer

---

<sup>12</sup> Ver en particular el capítulo tres de Huber y Stephens (2012) en donde inspirados en el modelo de UB se realiza una propuesta explícita de universalismo básico con exclusión de los deciles superiores de ingreso para llegar a aproximadamente al 60/70% de las poblaciones potencialmente elegibles y se estiman los efectos redistributivos de dicha estrategia.

dos muy difíciles operaciones concomitantes. Por un lado, disminuir las cargas sobre la nómina salarial pero también los gastos y por tanto las prestaciones que estos sistemas otorgan. En rigor, lo que propone el UB en el largo plazo es desmontar o minimizar el peso de los sistemas contributivos estratificados o convertirlos paulatinamente en modelos de cobertura universal *flat-rate* admitiendo modelos voluntarios de mercado o solidarios, pero sin participación ni sustento estatal. Para el UB, esta operación es indispensable, porque requiere liberar a los sectores formales altos y medios de las contribuciones que hoy realizan a la seguridad social, para poder luego imponerles mayores cargas desde el impuesto a la renta y los impuestos al consumo.

Desde estas nuevas bases fiscales, el UB monta un sistema de prestaciones a la población en general y no al trabajador. Lo hace, por otra parte, en un conjunto altamente selectivo de prestaciones y en cantidades y calidades acotadas. La operación conceptual es equivalente a la colectivización radical de riesgos básicos en formato redistributivo, la inversión básica en capital humano en la población en general y la privatización de las operaciones de suavización de las curvas de consumo estratificadas y de inversiones adicionales de capital humano. Una forma esquemática de ver el modelo puede ilustrarse en el cuadro 6.

**CUADRO 6**  
**MODELO ESTILIZADO DEL UNIVERSALISMO BÁSICO**



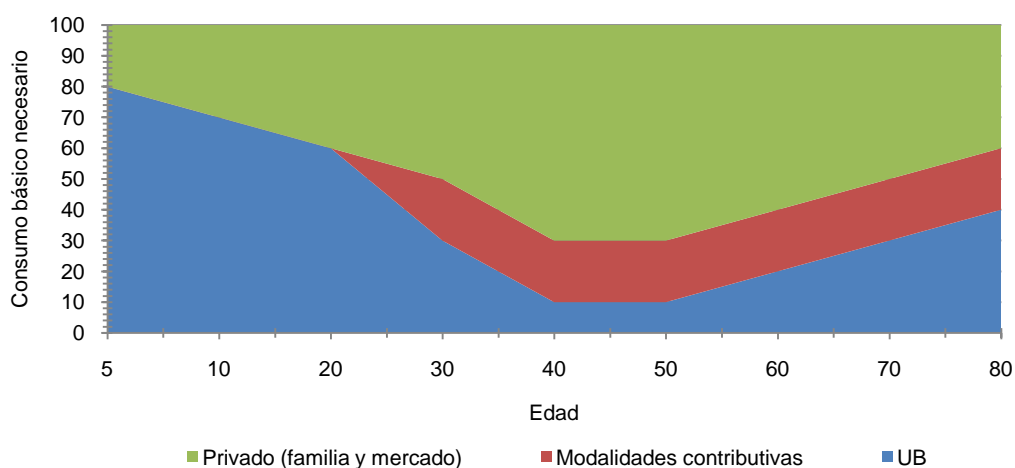
Fuente: Filgueira y otros, 2006.

En definitiva, la operación propuesta es simple técnicamente pero compleja políticamente, ya que se redefinen y reordenan las funciones estatales de suavizar curvas de consumo y de redistribución. El eje pasa a ser redistributivo, en tanto el estado se aleja o minimiza su rol de suavizar curvas de ingreso y consumo a lo largo de toda la estructura social, y se concentra en garantizar básicos de renta y servicios de calidad homogéneos a toda la población. Tampoco le compete al Estado subsidiar la inversión social en toda la cadena de estratificación de oportunidades, sino solamente en un nivel básico común. La clave de la redistribución es inherente al sistema: recauda en forma progresiva y gasta en forma homogénea o casi homogénea<sup>13</sup> (Huber y Stephens, 2012; Filgueira, 2007; Afonso, 2006). Por ello, la focalización es también en este modelo un instrumento marginal, cuya función está orientada a atacar situaciones de exclusión extremas, antes que a redistribuir ingresos.

<sup>13</sup> Casi homogénea porque algunas de las propuestas que han ido adaptando el UB a las restricciones fiscales admiten la exclusión de los sectores altos de las prestaciones y transferencias. En expresión de Huber y Stephens: “target them out of the system”. La otra opción es la recuperación de dicho gasto por la vía de altas tasas marginales en materia impositiva al quintil o decil más rico.

Una característica adicional del UB es su fuerte sesgo generacional, en términos de qué esfuerzos fiscales elige hacer y por tanto qué magnitud del riesgo y la inversión decide colectivizar en las diferentes generaciones y qué parte de dicho riesgo e inversión decide dejar en manos del mercado o de la decisión de los agentes individuales. El gráfico 12 muestra la tendencia estilizada que se puede leer como una estructura deseable del UB en términos de consumos garantizados, consumos dependientes de modalidades de aseguramiento contributivo y consumo al que se accede por poder de compra en el mercado (o ahorro privado), respecto a un 100% que representaría consumos básicos adecuados<sup>14</sup>. Dadas las capacidades fiscales de los países, el peso promedio de cada esfera variará (debido al PIB per cápita y la capacidad de extracción fiscal, la formalidad del trabajo, y, el poder de compra privado) pero no la orientación etaria de la arquitectura.

**GRÁFICO 12**  
**EDAD Y PESO DE LAS DIFERENTES LÓGICAS EN EL ACCESO AL CONSUMO ADECUADO EN EL MODELO UB**



Fuente: Elaboración propia en base a Filgueira y otros, 2006 y Filgueira, 2007.

Finalmente el UB tiende a ser amigable con las lógicas del mercado laboral desregulado, emparentándose con las nociones de flexi-seguridad. De la misma manera que impone altos niveles de recaudación y gasto social, elige un sistema de regulación laboral flexible, acorde a la máxima de defender a la persona y no al puesto de trabajo. Por ello mismo desdibuja los límites de formalidad e informalidad. O dicho de otra manera redefine el espacio de producción y garantía de derechos sociales: del trabajador al ciudadano.

<sup>14</sup> El consumo adecuado en este caso se define como un nivel de consumo superior a los ingresos que definirían umbrales de vulnerabilidad, lo cual en textos recientes se ha estimado en 1,8 líneas de pobreza de la CEPAL. Ello implica que para temprana infancia el UB garantizaría siempre un consumo por encima de la línea de pobreza (80% de 1,8 líneas de pobreza). Claro está que poder llegar a estos umbrales requiere de un proceso complejo de reforma y fortalecimiento de los instrumentos fiscales del estado, así como cambios en la orientación del gasto social y mayor cobertura y calidad de servicios básicos. Constituye por tanto no una meta inmediata sino una orientación técnica y distributiva.



## **VI. El universalismo, sus aliados y enemigos: límites de la reforma social en América Latina**

Las capacidades fiscales del Estado, las transferencias directas a las familias con hijos, los mecanismos de aseguramiento solidario, la aparición de las políticas de cuidado y su cruce con el género y la desigualdad se debaten hoy entre diferentes modelos de Estado de bienestar que le darán rumbo, arquitectura y contenidos a los Estados de la región. No existirán modelos puros, aunque si predominará una u otra arquitectura: el universalismo de corte igualitario, el corporativismo estratificado o el modelo de focalización. Seamos claros: las tres opciones estatales, como parte de la arquitectura de un régimen de bienestar que incluye al mercado y las familias, ofrecen posibilidades de cobertura universal (aunque el Estado ni lo garantice ni lo promueva explícitamente) en materia de aseguramiento, protección e inversión social, pero cada modelo apuesta a una forma diferente para lograr dichas coberturas y admite grados diferentes de estratificación en dichas coberturas. En efecto, un mercado laboral pujante y altamente formalizado que extiende la protección contributiva a las familias puede ser una ruta a la cobertura universal. Asimismo, una economía que permita a los sectores medios niveles de ingreso que los habiliten a comprar aseguramientos, cuidados y educación en el mercado combinado con políticas focalizadas puede ser otra ruta.

Sin embargo, nos parece que ello es poco probable. La alta desigualdad, baja formalización de la fuerza de trabajo, la incorporación parcial pero incompleta de la mujer al mercado laboral y las importantes transformaciones de la familia, atentan contra estas posibilidades. Por ello creemos que es necesario un rol de aseguramiento y promoción de corte universalista básico si se quiere alcanzar efectivamente coberturas de tipo universal.

En un trabajo reciente Jennifer Pribble (2013) propone un conjunto de criterios que estarían en la base de un modelo de corte universalista, básico e igualitario, y establece criterios para abordar una evaluación de los avances o reformas hacia dicho modelo:

- Universalidad de cobertura;
- Transparencia y derechos en la asignación (no discrecionalidad o producto de presiones distributivas);
- Calidad de servicios o magnitud de transferencias con baja segmentación;

- Financiamiento de base equitativa y sustentable.

Un modelo puro de universalismo sería aquel con cobertura universal plena (es decir, todas las familias con hijos, todos los adultos mayores, todos los desocupados, toda la población activa y pasiva con acceso a salud), basada en criterios objetivos y sustentados en leyes que respaldan derechos básicos, calidades adecuadas y homogéneas de servicios y baja o nula estratificación de transferencias, y financiamiento basado en rentas generales (con base tributaria progresiva). Dicho financiamiento debe ser por otra parte sustentable. Tornando más laxos los criterios, Pribble (2013), admite reformas y modelos que serían catalogados como de universalismo avanzado (no puro), moderado y débil. Reformas fallidas o regresivas implican que la nueva configuración de una prestación social sería menos universal en los criterios definidos por Pribble (2013): cobertura, criterios de asignación, calidad, estratificación y financiamiento.

La realidad en la región no permite aseverar que se está en una ruta de avance hacia modelos universales puros, aunque sí resulta claro que se produce un marcado incremento del esfuerzo por parte de los Estados para avanzar en cobertura en aseguramientos y servicios a la población pobre y en algunos casos a la población vulnerable. Por otra parte también es posible identificar esfuerzos o respuestas del Estado ante presiones sociales para mejorar la calidad o nivel de las prestaciones o transferencias. Finalmente, los Estados avanzan en la variedad de prestaciones y transferencias que buscan cubrir mayores y más diversos riesgos sociales.

Sin embargo, también es claro que estos esfuerzos, rara vez se plantean desde una perspectiva universalista clara. Más bien lo que se produce es un intento por generar o bien programas focalizados o bien subsidios a la incorporación, que atacan las fisuras de los regímenes contributivos y/o la imposibilidad de ciertos sectores de acceder por la vía del mercado a ciertos aseguramientos y servicios. Ello está generando, en la región, cobertura ampliadas, pero aún incompletas y/o marcadamente segmentadas.

En efecto dichos esfuerzos en general se plantean como medidas diferenciadas de los pilares contributivos y de los aseguramientos en base a lógicas de mercado. De esta manera a lo que asistimos es a mejoras en la cobertura y alcance de los Estado sociales, sin que ello implique una modificación sustantiva en el diseño de corte contributivo del sistema original y sus variantes mercado-céntricas y focalizadoras de los noventa. Presiones universalizantes a cargo del Estado en el marco de matrices segmentadas de los regímenes de bienestar marcan los esfuerzos recientes de los gobiernos de izquierda. Una forma de caracterizar estos esfuerzos puede abordarse con la caracterización de regímenes híbridos (Midaglia y Antía, 2007) que se ha propuesto para el caso uruguayo. Ello es particularmente cierto para los países con regímenes de bienestar maduros o más desarrollados.

La economía política del giro político reciente ayuda a entender parcialmente estas dinámicas. Al respecto, cabe destacar tres factores: i) las coaliciones electorales; ii) el efecto candado de los sistemas contributivos y el efecto veto de los sistemas privados de prestación social; y iii) los caminos privados que estructuran el imaginario de los sectores emergentes de alcanzar el status de clase media.

## **A. Las coaliciones electorales en la base de los giros políticos y de política pública**

Las coaliciones electorales laxas que llevan al gobierno a opciones con retórica y acción redistributiva se apoya en los sectores medios y formales –históricamente beneficiarios de los modelos previos a los ochenta– y en los sectores excluidos de dichas protecciones, pero alcanzados parcialmente por las políticas focalizadas de los noventa. Lo que es más importante aún, este segundo grupo de población es un sector crecientemente importante en la dinámica electoral. Por su

parte, el primer grupo, es fundamental como base organizada de muchos de los partidos o coaliciones de izquierda que llegan al poder en el nuevo milenio. Esta combinación de bases corporativas y nuevos sectores que se hacen claves en la lucha electoral, explican la forma híbrida de reformar el régimen de bienestar. Así un conjunto de reformas apuntan a mejorar las prestaciones de los sectores integrados al régimen contributivo, en tanto otras reformas apuntan a incorporar en nuevas prestaciones no contributivas a sectores históricamente desafiados. Pocas reformas procuran generar prestaciones uniformes de base no contributiva o de financiamiento mixto, que tengan como destinatarios a los sectores informales -pobres y vulnerables- y, al mismo tiempo, a los sectores medios-bajos y medios formales.

El problema con estas estrategias y sus límites en forjar coaliciones distributivas es que las mismas generan crecientemente una sensación de “injusticia fiscal” que afecta la posibilidad de seguir fortaleciendo las capacidades de recaudación del Estado. La percepción de los sectores medios de la población es que estos aportan fiscalmente a un Estado que les da pocos beneficios. Ello es en rigor falso, ya que estos mismos Estados han expandido en muchos casos más los subsidios a sus prestaciones contributivas en salud y seguridad social que a los sectores pobres en materia asistencial.

Pero los regímenes contributivos desfinanciados esconden por su propia naturaleza estos subsidios, en tanto se hacen evidentes, también por su propia institucionalidad y criterios, los subsidios a las poblaciones pobres. Ello conlleva un creciente enfrentamiento simbólico y distributivo entre las bases que forjaron el arribo de las nuevas coaliciones gobernantes al poder.

## **B. El efecto candado de los sistemas contributivos y el efecto veto de los sistemas privatizados y privados de prestación social**

Por otra parte, en los países en donde ya existen amplios regímenes contributivos en materia de salud y seguridad social, es sumamente compleja la ingeniería institucional, fiscal y en muchos casos constitucional para redefinir parte de las prestaciones (una canasta de salud, una parte de las transferencias) como piso básico de carácter universal. En esos países, el camino técnicamente adecuado sería definir parte de las prestaciones y transferencias ya existentes como piso universal y sumar cobertura integrando a los sectores no cubiertos. Esta operación requeriría redefinir los derechos de los beneficiarios de los regímenes contributivos y aplicarles nuevos criterios de garantía e indexación de parte de sus prestaciones presentes. Fundamentalmente, ello implicaría limitar los subsidios al sistema contributivo estratificado y re-direccionarlos hacia los sectores no protegidos o cubiertos.

No implica esto, suprimir las prestaciones contributivas, pero sí ajustar la expansión de su calidad y costo a niveles actuarialmente sustentables. Chile es el país que más ha avanzado en un modelo de este tipo, precisamente porque sus reformas liberales habían suprimido los regímenes contributivos de reparto (salvo para el colectivo militar) y de aseguramiento solidario (vertical) en salud. Sin embargo, Chile también encuentra límites en una ruta de universalismo más marcado, debido a un nuevo actor de veto a la expansión de los derechos sociales en base no contributiva: los actores privados de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE).

Para estos actores privados, una cobertura que compite con su “clientela” y una calidad que torna su oferta de costo-beneficio poco atractiva, es una amenaza directa a su supervivencia. Por ello, estos actores vetarán modalidades universales que vayan más allá de los sectores vulnerables y limitarán tanto cuanto sea posible la calidad de los beneficios. Un modelo focalizado a la población

que no forma ni formará parte de su “cartera” a cargo de Estado, les es funcional. Ir más allá hacia una desmercantilización sustantiva de los sectores medios constituye una amenaza.

### **C. Los costos fijos privados y los caminos privados que estructuran el imaginario de los sectores emergentes de alcanzar el status de clase media**

En las sociedades más desiguales del mundo, alcanzar un bien promedio que sea atractivo para las clases medias es una tarea sumamente compleja. Por su parte, las clases medias emularán a los sectores altos, buscando soluciones privadas a sus aseguramientos y servicios. Lo que es más, para las clases medias, compartir servicios con los sectores vulnerables y pobres constituye una amenaza a su status.

Esto implica altísimos costos fijos de gasto privado para alcanzar un estatus medio. Si los sectores emergentes y vulnerables que han salido de la pobreza en esta década, “compran” dicho modelo, la construcción de un régimen de bienestar universal y solidario se vuelve tarea casi imposible. Por otra parte, las presiones distributivas se volverán inmanejables. La propia población que vota por una opción más redistributiva y universal es un tanto esquizoide respecto a sus preferencias: quieren más aseguramiento solidario, transferencias públicas y servicios de calidad, pero al mismo tiempo quieren más poder de compra en sus salarios y jubilaciones para poder acceder por la vía privada a patrones de consumos percibidos como los adecuados para ser sectores medios. Y ello es en parte porque consideran que los bienes públicos y colectivos garantizados o subsidiados por el Estado son de calidad inferior a los proporcionados por la esfera privada.

Las tasas de crecimiento de la última década permitieron atender estos dos frentes (salario privado y gasto social), pero difícilmente dicha estrategia sea sustentable económica y fiscalmente en el futuro. Esto se vincula directamente o puede ser leído como una trampa de los bienes públicos, que puede ser formulada de la siguiente manera: los bienes públicos son de mala calidad, lo que lleva a los sectores medios a exiliarse de los mismos tan pronto sus ingresos se lo permiten (educación privada, salud privada, segregación residencial, aseguramiento privado ante riesgos). Este autoexilio de las elites y los sectores medios altos y medios, implica que los bienes públicos carecen de demandantes exigentes y poderosos en materia de calidad, lo que retroalimenta una baja provisión de bienes públicos de calidad. En una tragedia típicamente Hirshmaniana (salida, voz y lealtad), la sociedad se segmenta por capacidad de compra privada y los bienes públicos y colectivos se deterioran o pierden la carrera frente a la esfera privada.

En suma, el giro redistributivo en tono e ideología en América Latina se apoyó en una laxa coalición de sectores subordinados que castigaron las fallas de un proyecto de modernización conservadora que legitimó aspiraciones pero no permitió el acceso robusto a esferas que permitieran satisfacerlas. Pero esta laxa coalición inter-clase no es una coalición distributiva estable y no lo será de no lograrse un conjunto de bienes públicos, transferencias y servicios garantizados desde el Estado hacia los que estas poblaciones sientan en primer lugar satisfacción en tanto consumidores y, en segunda instancia, lealtad.

Pero es cierto que este dilema tiene mucho de huevo y gallina. Para contar con dicha coalición distributiva se requiere de bienes y servicios de calidad; y para construir dichos bienes y servicios se requiere de una coalición distributiva que sostenga en el gobierno a opciones que afectarán intereses en el corto plazo, para generar bienestar agregado y más equitativo en el largo plazo. De no mediar un cambio en la economía política que dio sustento a este giro político y de política pública, esta misma economía política bien puede ser su enterrador.

El empuje hacia el universalismo es una pieza importante de este deseable giro en la economía política distributiva de nuestra región.

## VII. Conclusiones

América Latina se encuentra hoy inmersa en un experimento social de magnitud tectónica. Los caminos que transitarán los países de la región dependen de la economía política, los saberes técnicos y los consensos que la academia, los organismos internacionales y sus tomadores de decisión (técnicos y políticos) generen sobre las opciones posibles y deseables en los países de la región.

Una ruta que se dibuja en el horizonte es la de un modelo social que sin modificar drásticamente su ADN, agrega un componente no-contributivo estable a su menú y herramientas de combate a la pobreza. En este modelo existen tres formas de protección social que se diferencian y segmentan: una política para pobres de transferencias y servicios, un modelo contributivo restringido a los trabajadores formales de ingresos medios y a los funcionarios público con privilegios, y un modelo privado para sus sectores altos por la vía de mercado.

Otra ruta que aparece como posible aunque menos probable es la de un sistema universal de prestaciones y transferencias básicas y un modelo adicional de corte contributivo y/o de mercado para aseguramientos y acceso a bienes y servicios adicionales. Este documento quiere sentar las bases para esta segunda opción, en el convencimiento de que la misma constituye la mejor estrategia para lograr mayores niveles de eficiencia, igualdad y cohesión social en la región. Si la opción que ofrecen los Estados a las nuevas clases emergentes de la región es la de aumentar su poder de compra privado para acceder a adecuados aseguramientos, bienes y servicios, los pobres quedarán solos y las presiones distributivas se harán inmanejables. Si, por el contrario, el Estado logra contribuir en generar con responsabilidad fiscal un piso básico común para los sectores pobres y medios que estos valoran y defienden, las presiones distributivas serán más moderadas y el camino al desarrollo más solidario.

Por otra parte este documento ha sugerido, pero resta argumentar en forma más robusta, la necesidad de reorientar los objetos del gasto social. Los sistemas de protección social pasivos (protección frente a la pérdida de ingresos) deben dar lugar a sistemas de protección social activos (protección de ingresos y servicios para el consumo básico adecuado en infancia, servicios que favorezcan la incorporación de la mujer en el mercado laboral, así como educación y salud). Es en esta última orientación donde la apuesta a mínimos universales garantizados rinde su mayor provecho, generando sinergias positivas entre familia, Estado y mercado, y contribuyendo a una orientación productivista de los regímenes de bienestar, combinando objetivos de igualdad, eficiencia y cohesión social.



## Bibliografía

- Afonso, José Roberto. 2006. “Universalización del gasto y diversificación de las fuentes de financiamiento. El caso de la Seguridad Social en Brasil”. Documento presentado en el Seminario Cohesión Social en América Latina y el Caribe. Una revisión perentoria de alguna de sus dimensiones. Panamá: CEPAL.
- Antón, Arturo; Hernández, Fausto; Levy, Santiago. 2012. “The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance”. Final Draft: January, 2012
- Barr, Nicholas. 2012. *The Economics of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford. Quinta Edición.
- Becker, Gary. 1981. *A Treatise on the Family*. Harvard, Harvard University Press.
- Bertranou, F, y E. Vezza (2010). “Piso de Protección Social en Argentina”, Buenos Aires, OIT.
- BID (*Banco Interamericano de Desarrollo*). 2012. Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo. *Editores: Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibils y Eduardo Lora*.
- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo. 2011. *Protección social inclusiva: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Libro de CEPAL no. 111. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2012 *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. 2010 a. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. 2010 b. *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Shaping the Future of Social Protection. Access, Financing and Solidarity*. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- CEPAL/SEGIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Secretaría General Iberoamericana) (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile, enero.

- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. 2006. “Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina. Similitudes y diferencias”, en Cohen, E. y Franco, R. (Comps.) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada Latinoamericana*. México DF: FLACSO México–SEDESOL.
- Consejo Europeo (2001), “Promoting the policy debate on social cohesion from a comparative perspective”, Trends in Social Cohesion 1 [en línea] social cohesion/social\_policies/06.Documentation\_Publications/Trends in social\_cohesion/Trends.asp.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles*. Florence: European University Institute.
- Esping-Andersen, Gøsta, Duncan Gallie, Anton Hemerijck y John Myles. 2002. *Why We Need a New Welfare State*. Nueva York: Oxford.
- Filgueira, Fernando. 1998. “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada” en Brian Roberts (ed.) *Ciudadanía y Política Sociales*. San José de Costa Rica: FLACSO-SSRC.
- \_\_\_\_\_. 2005. “The Political Keys of the Reluctant Latin American Social State”. UNRISD. Working Paper, Welfare and Democracy Series, Ginebra.
- \_\_\_\_\_. 2007. “Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina”, Serie Políticas Sociales No. 135. Santiago de Chile: CEPAL.
- Filgueira, Fernando; Molina, Carlos.; Papadópolos, Jorge; Tobar, Federico. 2006. “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina” en Carlos Gerardo Molina (ed.) *Universalismo Básico: una nueva política social para América Latina*. Washington D.C.: BID, pg. 19-55.
- Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando. 2002. “Models of welfare and models of capitalism: The limits of transferability.” En Evelyn Huber (ed.), *Models of Capitalism: Lessons from Latin America*. University Park, Pennsylvania State University.
- Filgueira, Fernando, Luis Reygadas Juan Pablo Luna y Pablo Alegre. 2011. “Shallow States, Deep Inequalities and the limits of Conservative Modernization: The Politics and Policies of Incorporation in Latin America” en Blofield, Merike, *The Great Gap. Inequalities and the Politics of Redistribution in Latin America*. University Park, Pennsylvania State University Press, pp. 245-277.
- Flora, Peter (ed.), 1986. *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Huber, E. (ed.). 2002. *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. Pennsylvania State University Press, University Park.
- Huber, Evelyne, y John D. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press, Selections.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Combating Old and New Social Risks*. Ponencia presentada a la 14th International Conference of Europeanists, Palmer House Hilton.
- Huber, Evelyne y John D. Stephens. 2012. *Democracy and the Left*. Chicago. University of Chicago Press.
- Gómez-Sabaini, Juan C. 2006. “Cohesión Social, Equidad y Tributación. Análisis y perspectivas para América Latina”. Documento presentado en el Seminario Cohesión Social en América Latina y el Caribe. Una revisión perentoria de alguna de sus dimensiones. CEPAL, Panamá, 2006.
- Korpi, W. and J. Palme. 1998. “The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries.” *American Sociological Review*, Vol. 63, No. 5, pp. 661–687.
- Lavigne, Milena, 2013a. *Perú. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-GIZ.

- \_\_\_\_\_. 2013b. *Paraguay. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-GIZ.
- Levy, Santiago. 2011. “¿Universalización de la salud o de la seguridad social?” En *Gaceta Médica de México*. Washington DC: BID.
- \_\_\_\_\_. 2009 “Some Remarks on Social Policies from Latin America”, *Seminar on Social Policies in China* co-organizado por Cairncross Foundation, China International Capital Corporation Limited (CICC) y el East Asian Institute of National University of Singapore (EAINUS).
- Lo Vuolo, Rubén. 2010. “Las perspectivas y los desafíos del Ingreso Ciudadano en América Latina” International Conference of the Basic Income Network. San Pablo, Brasil.
- Midaglia, Carmen y Florenia Antía. 2007 La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N°16, pp. 131-157.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martinez Franzoni, Juliana. 2008. *Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica/UNDP.
- \_\_\_\_\_. 2013a. *Guatemala. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. CEPAL/GIZ. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. 2013b. *El Salvador. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. CEPAL/GIZ. Santiago de Chile.
- Martínez Franzoni, Juliana y Koen Voorend 2009. “Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina ¿Una cosa lleva a la otra?”. Documento de trabajo Serie 27. Madrid: Fundación Carolina
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2013, *El rol de los Pisos de Protección Social en los sistemas integrales de seguridad social en América Latina y el Caribe*. Lima, OIT.
- Orloff, Ann Shola. 1993. “Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States”, en *American Sociological Review* vol. 58, No 3.
- Polanyi, Karl 1944. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Pribble, Jennifer, 2013. *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. 2003, *States and Markets: A Primer in Political Economy*, Cambridge University Press.
- Repetto, Fabian y Fernanda Potenza Dal Masetto. 2012. *Argentina. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-GIZ.
- Santos, Wanderley Guilherme dos. 1979. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Editorial Campos.
- Segura-Ubiergo, Alex. 2012. *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy, and Development*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Serrano, Claudia. 2005a. “Chile: Programas de superación de la pobreza y capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile”. Seminario “Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción”. CEPAL, 2005.
- \_\_\_\_\_. 2005b. “Más Región, Capital Social y Políticas Públicas”. Programa Integrado de Gobernabilidad y Descentralización. Enero 2005.
- Skocpol, Theda. 1991. “Targeting within universalism: Politically viable policies to combat poverty in the United States.” In C. Jencks and P.E. Peterson (eds.), *The Urban Underclass*. Washington DC: Brookings Institution.
- Sojo, Ana 2003. “Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe” en *Revista de la CEPAL*, No. 80, Santiago de Chile.
- Stiglitz, Joseph 1991. “The Invisible Hand and Modern Welfare Economics”. NBER Working Paper No. W3641., National Bureau of Economic Research (NBER)
- Tobar, Federico. 2000. *Los sistemas de Salud en América Latina*. Buenos Aires: Fundación Isalud.

- Tokman, Víctor. 2005. “Empleo y protección: una vinculación necesaria”. Ponencia presentada en el seminario “Construyendo una nueva política social en la región. El universalismo básico”. Organizado por el INDES/BID, Washington, octubre 2005.
- Valencia Lomelí, Enrique, Foust Rodríguez, David y Weber T. Darcy. 2013. *México. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-GIZ.