

Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones

Ana Sojo y Andras Uthoff, editores



UNION DE NACIONES

CEPAL

Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones

**Ana Sojo
Andras Uthoff
(editores)**



NACIONES UNIDAS



Los trabajos reunidos en este volumen fueron presentados en el seminario internacional "Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones", organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Gobierno de Panamá, que se llevó a cabo en la ciudad de Panamá durante los días 7 y 8 de septiembre de 2006. Se contó con el auspicio del proyecto EUROsocial de la Comisión Europea, la Fundación Konrad Adenauer y la Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA). La compilación de las ponencias de los distintos autores fue realizada por Ana Sojo, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social y Andras Uthoff, Oficial a Cargo de esta división.

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

Publicación de las Naciones Unidas

Diseño de portada: Rosa Varas. Foto de Andrea Sterling, con autorización de Getty Image Bank.

LC/W.120

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

I. Presentación	5
<i>Ana Sojo y Andras Uthoff.....</i>	<i>5</i>
II. Discursos inaugurales	7
<i>Discurso Sr. José Luis Machinea</i>	<i>9</i>
<i>Discurso Sra. María Roquebert</i>	<i>13</i>
<i>Discurso Sr. Samuel Lewis Navarro</i>	<i>15</i>
III. Discursos de clausura.....	17
<i>Discurso Sr. Paulino Romero.....</i>	<i>19</i>
IV. Conferencia inaugural	21
El financiamiento de la protección social: condición indispensable para un pacto de cohesión social en América Latina	
<i>José Luis Machinea</i>	<i>23</i>
V. Cohesión social y derechos ciudadanos	35
Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración	
<i>Martín Hopenhayn</i>	<i>37</i>
VI. Instrumentos de cohesión social en Europa: lecciones para la región.....	49
1. El modelo nórdico de protección social y sus efectos en la cohesión social	
<i>Peter Abrahamson</i>	<i>51</i>
2. Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea	
<i>Sonia Draibe y Manuel Riesco</i>	<i>67</i>
3. Los fondos europeos de cohesión social: algunas lecciones desde la reunificación alemana	
<i>Hans Jürgen Rösner</i>	<i>77</i>
4. Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina.	
Avance de proyecto	
<i>Juan Carlos Feres y Carlos Vergara.....</i>	<i>87</i>
VII. Pobreza, desigualdad, discriminación y vulnerabilidad: la cohesión social en jaque	101
1. Argentina, de la crisis a la cohesión social	
<i>Eduardo Amadeo</i>	<i>103</i>

2.	Discriminación en México y sus factores subyacentes: la otra cara de la cohesión social	
	<i>Miguel Székely</i>	127

VIII. Panel Ministerial

	Cantidad y calidad: políticas hacia una educación relevante y equitativa en la región	135
	Una educación para saber producir, saber vivir, y saber convivir	
	<i>Leonardo Garnier</i>	139

IX. Reformas a la protección social

1.	Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina	
	<i>Fernando Filgueira</i>	149
2.	Reformando “la reforma” del sistema de pensiones: recuperando cohesión social en Chile	
	<i>Andras Uthoff</i>	171
3.	Sistema de salud y cohesión social. El acceso universal a los servicios de salud en Costa Rica	
	<i>Adolfo Rodríguez Herrera</i>	181

X. Cohesión social y finanzas públicas

1.	Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización	
	<i>Oscar Cetrángolo</i>	193
2.	El financiamiento bifurcado de la protección social y de salud en Brasil	
	<i>José Roberto Afonso</i>	209
3.	Cohesión social, equidad y tributación: análisis y perspectivas para América Latina y el Caribe	
	<i>Juan Carlos Gómez-Sabaini</i>	219
4.	Comentarios a sesión sobre cohesión social y finanzas públicas	
	<i>Juan Alberto Fuentes K.</i>	243

I. Presentación

Ana Sojo y Andras Uthoff

En América Latina y el Caribe el desempeño económico ha dificultado crear empleo de calidad, y existen importantes rezagos de inversión en capital humano. Por su parte, los altos índices de pobreza y la persistente concentración del ingreso se conjugan en esta región mestiza, pluriétnica y pluricultural, con la “negación del otro”, que sigue marcando una ciudadanía a medias. Simbolismos sobre diferencias raciales, de género, étnicas y culturales recrean jerarquías y discriminaciones que, con diversa intensidad, se expresan en desigualdades y exclusión de oportunidades económicas. Así, se entrelazan y amalgaman fenómenos de diversa data en nuestra historia, que derivan en formas diversas de exclusión social, cuyos efectos trascienden las condiciones materiales de vida de las personas. De allí que las políticas públicas deban actuar sobre los obstáculos que impiden avanzar hacia una ciudadanía efectiva, horizonte en el cual cobra sentido la creciente preocupación por la cohesión social.

Para avanzar en esa perspectiva, la CEPAL y el Gobierno de Panamá organizaron en Ciudad de Panamá en septiembre del 2006 el seminario “Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones”, que contó con el auspicio de la Agencia Sueca de Cooperación, de la Fundación Konrad Adenauer y del Programa EUROsociAL de la Comisión Europea.

Ya que la distribución del riesgo social no es aleatoria, son cruciales los mecanismos que permiten hacer frente a las estructuras de riesgos. De allí que en primer lugar se vinculara la cohesión social con la protección social y con los desafíos que encara la región para avanzar hacia sistemas universales y solidarios, habida cuenta, entre otros aspectos, de la dinámica de los mercados de trabajo y de los sistemas de financiamiento excluyentes. La discusión sobre cohesión social se inició indagando en el propio concepto y su vínculo con otros conceptos afines, buscando avanzar hacia una definición que considere tanto el conjunto de mecanismos de inclusión/exclusión que existen en una sociedad, como las percepciones que tienen los ciudadanos sobre ellos y que determinan su sentido de pertenencia al colectivo social. También se consideró la cohesión en la perspectiva de la construcción de los derechos económicos y sociales.

Para nutrir el debate latinoamericano se analizó la experiencia europea. A tal fin se tomaron en cuenta los sistemas nórdicos de protección social, las discusiones conceptuales sobre el Estado

de Bienestar y su pertinencia para la región, las experiencias europeas en torno a los fondos de cohesión social, y los sistemas de indicadores para monitorear el avance de políticas de cohesión social.

Concientes de que la cohesión social puede analizarse desde múltiples dimensiones, se seleccionaron solo algunas. Respecto de la estructura social se analizaron dos experiencias: la trayectoria de Argentina en los últimos años, en cuanto al empobrecimiento de los sectores medios y su capacidad de recuperación, y de México, las expresiones de discriminación social y los factores que subyacen a ella.

Otro ángulo de la discusión se enfocó en el papel de las políticas sociales respecto de la cohesión social. En primer término, una ronda con los respectivos Ministros de Educación de Costa Rica y de Panamá permitió conocer las políticas que están llevando a cabo ambos gobiernos en la etapa actual de la reforma educativa para elevar la equidad tanto en términos de cobertura como de dar un salto en la calidad y en la relevancia de la educación. Posteriormente, se analizaron los retos para la protección social que emergen de la transformación de la estructura de riesgos en la región. Finalmente, se analizaron dos experiencias específicas de búsqueda de equidad: la reforma chilena que pretende imprimir solidaridad en un sistema de pensiones de capitalización individual, situando esta experiencia en el contexto más amplio de los principios de solidaridad y de eficiencia con que debieran diseñarse estos sistemas de protección social. Por otra parte, los mecanismos mediante en los cuales se ha avanzado en la universalización de la salud en Costa Rica.

El seminario se cerró con una detallada discusión sobre el tema del financiamiento de políticas que pueden cementar la cohesión social. En esa perspectiva se analizó la trayectoria de los procesos de descentralización en la región que buscan incrementar la cohesión social. Se consideró la experiencia brasileña, país que tiene la mayor carga tributaria de la región, evaluando las tendencias de gasto y de financiamiento de las actividades y servicios de la seguridad social para indagar en la calidad de la estructura tributaria que ha acompañado los procesos de universalización y los factores que han incidido en sus características. Finalmente un detallado análisis de la estructura de la carga tributaria en la región permitió analizar los esfuerzos requeridos en el fortalecimiento de la imposición directa y en el nivel de la carga tributaria para mejorar la distribución secundaria y visualizar la magnitud cuantitativa de estos esfuerzos para lograr un sistema tributario que contribuya a la equidad.

Como no se hizo una grabación de las intervenciones de expositores y comentaristas, la compilación no pudo ser exhaustiva. Por tanto, no se pudieron incluir las exposiciones de Miguel Ángel Cañizales y de Susana Villarán de la Puente ni los comentarios de Briceida Ayard, Carlos Peña, Pablo Sauma, Ana Sojo e Ignacio Soleto, ni las palabras de cierre de Andras Uthoff.

La rica discusión que reunió a una pluralidad de expertos en un diálogo no tan frecuente desde las distintas disciplinas, nos motivó al esfuerzo de síntesis que presentamos en este libro. Voces múltiples en torno a una preocupación común.

II. Discursos inaugurales

Discurso Sr. José Luis Machinea

Excelentísimo señor Samuel Lewis Navarro, Primer Vicepresidente y Canciller de la República de Panamá, Estimados miembros del Gobierno, Estimados miembros del Cuerpo Diplomático y de Organismos Internacionales, Estimados académicos, Señoras y señores:

Esta iniciativa conjunta del Gobierno de Panamá y de la CEPAL que hoy nos reúne, cuenta con el auspicio de la Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), la Comisión Europea y la Konrad Adenauer Stiftung, a los que quiero agradecer muy especialmente. Esta iniciativa nos convoca a iniciar el examen de cómo fortalecer la cohesión social en la región latinoamericana y caribeña.

Cabe recordar que la cohesión social ha adquirido creciente relevancia durante las últimas dos décadas, en particular una gran notoriedad política en Europa, concebida como una condición esencial para la seguridad democrática y el desarrollo sustentable.

La necesidad de reconocer que las desigualdades sociales no garantizan estabilidad en el largo plazo, fue uno de los factores que llevó, en 1997, a que los Jefes de Estado y gobiernos de los países integrantes del Consejo Europeo la identificaran como una de las necesidades principales del conglomerado y como un complemento esencial en la promoción de los derechos y la dignidad humana. La importancia de la cohesión social en el horizonte de políticas se reforzó a partir de 2000, cuando una sesión especial del Consejo Europeo en Lisboa acordó el refuerzo conjunto del empleo, de la reforma económica y de la cohesión social como un nuevo objetivo estratégico de la Unión Europea.

Hoy Europa encara ingentes desafíos adicionales en materia de cohesión social relacionados con: la ampliación de la Unión Europea; las masivas migraciones desde África; los malestares asociados a la segregación territorial de algunas urbes y por el acceso limitado al empleo de los jóvenes; el fundamentalismo que acecha en comunidades que no han sido integradas adecuadamente por políticas multiculturales; y los ataques y amenazas terroristas en tierra europea, desafíos que no eran avizorados, al menos en su actual magnitud, hace algunas décadas. Claro está que Europa enfrenta estos nuevos desafíos con un bagaje de experiencias en el diseño de estrategias y políticas orientadas a mejorar la equidad y facilitar la integración que, sin duda es, más allá de los problemas actuales, la envidia de gran parte del mundo y, en particular, de América Latina y el Caribe.

Por su parte, en nuestra región el término cohesión social emerge con gran fuerza en los últimos años, debido a la urgente necesidad de encarar pertinaces problemas: los altos índices de pobreza e indigencia; la extrema desigualdad que nos caracteriza, así como las diversas formas de discriminación y de exclusión social que hunden sus raíces en nuestra historia. Asimismo, el desarrollo regional nos enfrenta a una realidad cada vez más evidente: la dinámica del mercado del trabajo en nuestra región ha mostrado una escasa capacidad incluyente, en términos de la generación de empleo de calidad. La población enfrenta riesgos relacionados con la falta de ingresos, la inestabilidad de esos ingresos, la salud, el envejecimiento, y las transformaciones de la familia y de las comunidades.

La aparición de la cohesión social como tema dominante en las agendas públicas de la región y la experiencia de Europa en la materia, han abierto un nuevo campo de cooperación entre la Unión Europea y América Latina. En ese contexto, no es de extrañar que el tema haya ocupado un lugar relevante en el discurso de la Cumbre de Guadalajara en 2004. Asimismo, en el último período de sesiones de la CEPAL con la participación de sus gobiernos miembros, que se realizó en Montevideo este año, la cohesión social estuvo presente en nuestras resoluciones.

Sin embargo, cabe reconocer que el término, tanto en Europa como en nuestra región, dista de tener un uso riguroso. Evidentemente, es un objetivo u horizonte político que se asocia de manera indistinta con diversos y abigarrados aspectos del desarrollo social que, se afirma, coadyuvan al logro de cohesión social o, por el contrario, lo interdicen o, en el peor de los casos, delatan su ausencia.

En tal sentido, el presente seminario pretende contribuir a que el concepto adquiriera un mayor perfil, identidad y profundidad, que le permita llegar a ser una referencia inconfundible en el diseño de las políticas públicas.

Intuitivamente, la cohesión social puede asociarse con un sinnúmero de aspectos del desarrollo social, económico y político. El seminario selecciona algunas dimensiones para profundizar en ellas: el financiamiento de la protección social y el vínculo de la protección social con la ciudadanía y los derechos exigibles; la relación de la cohesión social con la pobreza, la desigualdad y los riesgos; las políticas para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación; la arquitectura institucional de la protección social; los retos que impone la informalidad en el mercado laboral; el contenido y derrotero de reformas que buscan conciliar solidaridad, universalidad y eficiencia. Todo ello, considerando el contexto, el que determina la viabilidad política de las reformas por emprender. Con el fin de extraer lecciones para la región, de la experiencia europea se analizarán algunos modelos de protección social y sus actuales retos y la experiencia de los fondos europeos de cohesión social.

Permítanme unas breves reflexiones para intentar precisar el concepto de cohesión social. En Europa, el foco está puesto en la superación de la pobreza y la exclusión social. En términos más generales, en el acortamiento de distintas brechas. Y, ello, en el nivel interno de los Estados miembros como entre los Estados miembros. Se trata de sociedades cohesionadas, pero más que todo, de una Europa cohesionada.

El concepto que nosotros estamos desarrollando en la CEPAL es uno que considera tanto el conjunto de mecanismos de inclusión/exclusión que existen en una sociedad, como las percepciones que de ellos tienen las personas. Es decir, no sólo las brechas objetivas sino también la percepción de los ciudadanos. Estas percepciones son fundamentales, ya que determinan el sentido de pertenencia que tienen los individuos y los grupos a la sociedad como un todo. Inciden en la exclusión las brechas sociales y sus diversas dimensiones, que abarcan la desigualdad de ingresos, la exclusión de oportunidades económicas, la pobreza, el monto y la desigualdad de recursos efectivamente destinados a la inversión social, aspectos todos que tienen hondas raíces históricas y un fuerte asidero en la cultura, las costumbres, tradiciones e instituciones. El sentido de pertenencia

y la percepción de cohesión e integración social que tiene la ciudadanía deben ser tomados en cuenta por las políticas públicas.

Más allá de su indudable relevancia ética en razón de la equidad, la cohesión social es relevante para determinar la solidez del orden social democrático. La discriminación, por ejemplo, es un fenómeno complejo que se manifiesta concretamente en exclusión y subjetivamente en representaciones socioculturales, estereotipos, tradiciones y estigmas; también se traduce en manifestaciones simbólicas de inequidad, que no necesariamente tienen un vínculo directo con las condiciones materiales de vida de las personas.

La permanencia de mecanismos de exclusión social y su intensidad, la magnitud de la población excluida, la concurrencia de un gran número de factores adversos en un mismo grupo de personas, llegan a permear las percepciones hasta de quienes no son excluidos. De esta manera, se tiende a difundir en la población un imaginario o representación negativa respecto del funcionamiento de la sociedad, de los poderes y de quienes lo detentan.

Por el contrario, cuando el funcionamiento de la justicia, el cumplimiento de normas mínimas en la sociedad, el control de las condiciones que determinan el bienestar social y el acceso a oportunidades son percibidas positivamente por parte de los ciudadanos, ello incide en conformar actitudes y predisposiciones que favorecen la cohesión social, tales como el pluralismo y la no discriminación, el sentimiento de confianza en los demás y en las instituciones, y el sentido de solidaridad.

El documento del último período de sesiones de la CEPAL sella un compromiso con un pacto social que refleje un acuerdo político para repensar la protección social, sobre la base de derechos universalmente reconocidos. Los países de la región, en tal sentido, requieren concordar caminos que permitan conjugar el desarrollo orientado a los derechos ciudadanos con instituciones y políticas que doten de efectividad a tales derechos. Tales aspiraciones, indudablemente, son parte fundamental de la cohesión social.

Amartya Sen nos advierte acerca de cómo la ilusión de una identidad única sirve de base al conflicto y la violencia que campean en el mundo, hoy no menos que en el pasado. Para Sen, la identidad miniaturizada va de la mano de la violencia. La identidad que pretende abarcar el todo, ignora y oblitera la diversidad que es intrínseca al ser humano y a su vida en sociedad. Diversidad que se refiere tanto a los múltiples aspectos de la identidad como la clase, género, profesión, religión, lengua, raza, etnia, inserción laboral, identificación política, ética, gustos estéticos y muchos más, como a la libertad de la que deben gozar los individuos para determinar, cada uno, la importancia relativa que le asignan a sus variadas pertenencias y afiliaciones y para hacer elecciones respecto de las identidades sociales diversas.

La cohesión social fundada en valores democráticos debe velar porque las pertenencias no sean fuente de exclusión. También debe velar por la robustez de la pluralidad de identidades, que precisamente pueden encontrar en la cohesión democrática el cemento de su reconocimiento recíproco, espejo en el cual la heterogeneidad se descubre, y se construye el nosotros. Magna tarea en la región, para también aportar a encarar pacíficamente los conflictos del jironado mundo en que nos toca vivir.

Discurso Sra. María Roquebert

Muy buenos días en nombre del Gobierno de la República de Panamá, presidido por el Excelentísimo Martín Torrijos Espino, reciban las organizaciones auspiciadoras de este seminario un saludo y nuestras más sinceras felicitaciones por esta importante iniciativa de generar un espacio para propiciar, impulsar y reforzar los diálogos políticos, sobre un tema tan trascendental y esencial en el fortalecimiento de nuestras democracias, como lo constituye la cohesión social en nuestra región.

Hacemos extensivo este saludo a las representaciones diplomáticas y delegaciones de Europa y América Latina y del caribe, a la vez que reciban una sincera, afectuosa y cordial acogida en nuestro país.

En nuestra calidad de ministra de desarrollo social y coordinadora técnica del gabinete social, es oportuno expresarles lo honradas y honrados, que nos sentimos como gobierno de ser sus anfitriones y haber colaborado en la realización de este seminario.

Especialmente por la importancia que reviste para nuestra región continuar reforzando los acuerdos de asociación emanados de la Cumbre de Guadalajara del año 2004 y reafirmados en la cumbre de Viena 2006, para traducir la cohesión social en un objetivo común y componente prioritario de las relaciones políticas de cooperación y solidaridad que nos unen.

En la cumbre de Guadalajara los jefes de estado y de gobierno de América Latina y la Unión Europea reiteraron su responsabilidad primaria, junto con sus sociedades civiles, de dirigir procesos y reformas orientadas a aumentar la cohesión social, a través del combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

Es así, que en acuerdo con la CEPAL y las Organizaciones Internacionales que nos auspician, nos reunimos aquí hoy, con el propósito de reflexionar sobre un modelo de desarrollo e integración a partir de las potencialidades de nuestra región en un contexto de crecimiento económico e inserción internacional que promuevan políticas sociales de largo plazo y encaminadas a fortalecer la cohesión social y la gobernabilidad democrática.

Es un compromiso consolidar los sistemas políticos que nos permitan construir estados sociales de derecho y una institucionalidad política moderna y democrática, abierta a la promoción de la participación ciudadana.

Para ello estamos desarrollando políticas sociales activas, sistémicas y territoriales, fomentando la inversión social para reforzar las potencialidades y el desarrollo de las capacidades de las personas y las comunidades.

Sin embargo, este desafío sobrepasa la dimensión nacional de cada estado, por ello, el fortalecimiento del multilateralismo y de la cooperación internacional es imprescindible para todos nuestros países.

En este tema en particular, debemos actuar coordinada y firmemente para lograr la modernización de la institucionalidad internacional existente y adaptarla a las nuevas realidades contemporáneas.

La integración sólo tiene sentido si viene acompañada de la inclusión social partiendo de la premisa de un mutuo respeto a nuestra diversidad cultural.

Debemos impulsar con determinación esas transformaciones, ubicando los recursos que se necesitan, convocando a sus mejores talentos, e imprimiéndole mística a ese empeño tan trascendental.

El diálogo y el compromiso mutuamente confiables lo hacen viable, no para establecer otro género de uniformidad, sino un marco de pluralidades donde los diversos integrantes puedan encontrar espacios de concertación, corresponsabilidad y participación.

En esa dimensión, es fundamental que los marcos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, tomen en cuenta que la fortaleza y continuidad de las políticas que hoy impulsamos, se garantiza con la organización y participación de una ciudadanía crítica que defienda su derecho a ejercer en la práctica los derechos de los que son titulares y proteja en consecuencia la institucionalidad que los sustenta.

Durante estos dos días se compartirán e intercambiarán ideas y experiencias sobre el concepto de cohesión social de la unión europea, en el marco del desarrollo de temas como:

- La implementación y reformas de la protección social;
- Garantías para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales,
- Lecciones aprendidas sobre instrumentos de cohesión social;

Y los grandes desafíos que enfrentan nuestros estados como la pobreza, desigualdad y vulnerabilidad social, la calidad de la educación y el ordenamiento de las finanzas públicas para contribuir a la cohesión social.

Creo entonces propicio proponerles que el análisis y la discusión de tales temas se desarrolle de la manera más informal posible, que permita generar opiniones a fondo, más allá del protocolo, y explorar a través del diálogo franco y abierto algunas dimensiones que son urgentes de considerar para lograr consensos y acuerdos que apunten con recursos y con voluntad política la cohesión social en nuestra región.

Representa un gran honor para mí, declarar formalmente inaugurado el seminario internacional “cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones”.

Muchas gracias y éxitos en el cumplimiento de los objetivos establecidos.

Les reitero la bienvenida a nuestro país, teniendo la seguridad de que les haremos disfrutar su visita con la genuina calidez y hospitalidad de nuestra gente.

Muchas gracias.

Discurso Sr. Samuel Lewis Navarro

En nombre del pueblo y Gobierno de Panamá les doy la más cordial bienvenida a este país que les desea alcancen los mejores resultados en este seminario internacional sobre cohesión social, tema de vital importancia y actualidad.

Estoy seguro que todos compartimos la visión de una región donde una democracia efectiva, gobiernos eficientes y transparentes, faciliten la consolidación de sociedades integradas, solidarias, sin exclusiones, donde toda persona pueda participar y aprovechar las oportunidades que ofrezca la economía para alcanzar mejores niveles de vida.

Para concretar esta visión, se requieren políticas públicas diseñadas con amplios consensos políticos y sociales. De allí que el fortalecimiento de la cohesión social, mediante la supresión de la exclusión, de la pobreza extrema, debe ser parte esencial de las políticas públicas de los gobiernos latinoamericanos.

La desigualdad, la pobreza y la exclusión debilitan la democracia y amenazan la paz y la estabilidad en nuestras sociedades. La exclusión económica genera exclusión política. Al poner en peligro la justicia social, la desigualdad provoca malestar y descontento sociales.

Las tensiones sociales y el rendimiento económico están estrechamente vinculados, ya que cualquier tipo de incertidumbre afecta negativamente al comportamiento del sistema productivo y de los mercados financieros.

En Panamá, con una de las más altas tasas de inversión social en la región, estamos comprometidos como gobierno a desarrollar una activa agenda de desarrollo social y combate a la pobreza y la marginación, haciendo esa inversión más eficaz mediante la incorporación activa y directa de las poblaciones en las tareas de atención de sus necesidades más apremiantes y creando respuestas de mayor alcance.

Este seminario internacional constituye una magnífica oportunidad para el intercambio de experiencias, a fin de que contribuyan al mejoramiento de las estrategias sobre educación equitativa, protección social y derechos ciudadanos, factores que nos conducirán al logro de una sociedad más justa, más moderna y más solidaria.

Muchas gracias.

III. Discurso de clausura

Discurso Sr. Paulino Romero

Con la sesión de esta tarde hemos dado ya cima a las labores de este Seminario Internacional. Nos felicitamos porque los trabajos realizados coincidan, no sólo con la prioridad expresada por nuestros Jefes de Estado desde hace dos años en Guadalajara, México, sino también, por el compromiso renovado de reflexionar sobre un modelo de desarrollo e integración, a partir de las potencialidades de nuestra región, en un contexto de crecimiento económico e inserción internacional, que promueva políticas sociales de largo plazo y encaminadas a fortalecer la cohesión social y la gobernabilidad democrática.

Recibimos hoy, un conjunto de propuestas para construir, para consolidar avances y superar obstáculos que dificultan el desarrollo en cada uno de nuestros países.

Esta convergencia de enfoques y prioridades, muestra de manera transparente el interés de promover un diálogo con el objetivo de contribuir a la promoción de la cohesión social y a la reducción de las desigualdades sociales en nuestros países, a través, de un mayor acceso al empleo, un mejoramiento de la calidad de la educación y de una distribución más equilibrada de ingresos, derechos y oportunidades entre los distintos grupos sociales.

La situación a lo interno del continente latinoamericano, exige enrumbarnos por un modelo de crecimiento económico que tenga como meta principal aquellas políticas que generen cohesión social.

Pero, es necesario reiterar que no puede haber crecimiento económico sostenible sin una sociedad basada en principios de equidad en el acceso a las oportunidades. Las reformas, para que sean reales y logren los resultados esperados, deben estar asentadas en una mayor inclusión social.

Señores:

El fortalecimiento de los valores democráticos en América Latina ofrece la oportunidad para lograr una sociedad más cohesionada, regida por un Contrato Social explícito entre ciudadanos con derechos y deberes, y un Estado efectivo, transparente, justo y solidario. La democracia es probablemente el único sistema a través del cual las oportunidades y las libertades pueden extenderse y consolidarse para todos. Aprovechémosla con madurez para que nuestra sociedad tenga una base amplia y políticamente sostenible.

Panamá impulsa el Programa Nacional de Fomento de la Transparencia. Es un vínculo directo entre ciudadanos y gobierno. Es un esfuerzo dirigido a la conciencia nacional, acompañado de una campaña permanente dirigida a padres de familia, maestros y profesores, niños y jóvenes, trabajadores y empresarios, profesionales y medios de comunicación social. Es decir, que alcance a

cada panameño y panameña, para que podamos renovar principios y valores morales que hagan variar en forma radical los niveles éticos de la nación.

Conviene destacar también que, la alianza y colaboración birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, se ha visto fortalecida con la ampliación de los objetivos, meta y resultados que esperamos alcanzar en este nuevo marco de cooperación programado para su ejecución en el período 2007-2013, y donde la cohesión social se constituye en un componente esencial y prioritario.

No vacilo en expresar mi convicción de que estas labores, desarrolladas durante los días 7 y 8 de septiembre actual, han sido sumamente provechosas, especialmente para nuestro país. El acervo de opiniones, de comentarios, de argumentos, de hechos históricos, de citas, que ha brotado de estas deliberaciones, habrá de ser extremadamente útil, no solamente para los asistentes a este importante Seminario y para todas aquellas personas que se preocupan por esta clase de estudios, sino también para los jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Región Latinoamericana y del Caribe que tienen en sus manos la tarea de luchar por la solución de esos problemas.

Las importantes conclusiones tomadas con respecto a las deliberaciones de este histórico seminario, pueden servir de guía para el desarrollo de las actividades, según los planes y proyectos elaborados por cada país de la región. Puede verse que, en lo general, ha habido un consenso unánime con respecto a los principales problemas que se han tratado y que están enumerados en la agenda o temario, los que han quedado cubiertos en una forma o en otra por los diferentes oradores o expositores que han intervenido en el seminario.

Me limito, pues, a dar este mensaje de reconocimiento y a expresar el agradecimiento profundo del Gobierno Nacional y del pueblo panameño, por la colaboración erudita, talentosa y autorizada que nos han prestado los distinguidos especialistas y autoridades de diferentes países de América que han concurrido a este feliz encuentro en Panamá.

En representación de Su Excelencia Samuel Lewis Navarro, Primer Vicepresidente de la República y Ministro de Relaciones Exteriores, reitero una vez más mis sinceras felicitaciones por el exitoso trabajo realizado, y a nombre del Gobierno de la República de Panamá, declaro formalmente clausurado los trabajos de este importante Seminario Internacional.

Muchas gracias.

IV. Conferencia inaugural

El financiamiento solidario de la protección social: condición indispensable para un pacto de cohesión social en América Latina¹

José Luis Machinea²

A. ¿Por qué la protección social?

La protección social en el marco de las propuestas de la CEPAL

Esta mañana me referí a la cohesión social y al significado que ella reviste actualmente desde la óptica de la CEPAL. Desde esa perspectiva, a continuación voy a tratar cuáles retos enfrenta el financiamiento de la protección social en América Latina y al Caribe.

En la concepción del desarrollo que la CEPAL forjó desde sus inicios, se privilegiaba la modernización productiva como eje decisivo de articulación entre el crecimiento económico y la integración social. Desde comienzos de la década pasada y, en un esfuerzo por recrear sus planteos en función de los nuevos contextos históricos, la misma CEPAL viene proponiendo un nuevo marco paradigmático del desarrollo, adecuado a un mundo globalizado de economías abiertas. Dicho marco prolonga la vocación secular de la institución, en el sentido de tener como propósito la búsqueda de sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social en el contexto de una modernización productiva, en la que destaca la importancia de mejorar la competitividad, velar por los equilibrios macroeconómicos y fortalecer la democracia política participativa e inclusiva.

La idea central en torno a la cual se estructura este planteamiento, es que el desarrollo de las economías latinoamericanas y caribeñas requiere de una transformación de las estructuras productivas, acompañada de un proceso intensivo de formación de capital humano. Cuanto más se centre la competitividad de las economías de la región en recursos humanos capacitados y en una incorporación selectiva, y a la vez amplia, de progreso técnico y menos dependa la competitividad de bajos salarios o de la sobreexplotación de recursos naturales, más sostenible será el crecimiento a largo plazo y mejores efectos distributivos tendrá en toda la sociedad.

¹ El presente texto resume algunos planteamientos del texto “Síntesis. La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad” (CEPAL, 2006a) elaborado para el trigésimo primer período de sesiones de la Comisión (Montevideo, Uruguay, 20 al 24 de marzo del 2006), con algunas modificaciones realizadas para la presentación en el seminario.

² Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

Con base en esta propuesta, la CEPAL ha venido presentando periódicamente nuevos aportes consistentes en diagnósticos y propuestas de políticas económicas y sociales, aportes que ha dado a conocer sistemáticamente en los documentos elaborados para los periodos de sesiones durante los últimos 15 años.³ En la esfera social, se ha dado especial importancia a fomentar una mayor igualdad de oportunidades por medio de la educación y las ventajas que aporta a las familias pobres, el abordar y contrarrestar las dinámicas excluyentes de mercados de trabajo caracterizados por la heterogeneidad estructural, el extender a los grupos más desprovistos los beneficios de la sociedad de la información, el redistribuir activos mediante el gasto social y fomentar el pleno ejercicio de la ciudadanía, con lo cual se fortalece la democracia y se crean las bases políticas de sociedades más incluyentes.

Uno de los principales mensajes que se ha deseado transmitir en este marco de propuestas es que un desarrollo más justo y sostenido requiere de sociedades más integradas, sobre todo en lo referido a las instancias que posibilitan la formación de capital humano, el empleo productivo y la participación ciudadana. La política social cobra especial relevancia en este contexto, a lo que se suma el hecho de que debe operar con verdadera vocación universal, eficiencia en el uso de recursos, criterios de solidaridad y capacidad para articular urgencias a corto plazo e inclusión social a largo plazo.

Con el documento que la CEPAL presentó en el último Período de Sesiones con los Gobiernos se propone avanzar un paso más en esta línea, centrando la atención en la protección social. Esto concuerda en varios sentidos con el enfoque descrito de la CEPAL. En primer lugar, la protección social responde a la idea de que el crecimiento debe basarse en la competitividad sistémica, ya que incide en la formación de capital humano.⁴ En segundo lugar, se retoman aquí los planteos formulados en otros documentos sobre consolidación de la ciudadanía, en la medida que la protección social se enmarca en el contexto de los derechos sociales exigibles por los ciudadanos y traducibles a políticas. En tercer lugar, se hace especial hincapié en la necesidad de un pacto social de protección, que complementa las propuestas ya formuladas por la CEPAL relativas al pacto fiscal y al pacto de cohesión social.⁵

En relación con la agenda de la equidad, la protección social resulta hoy decisiva, por cuanto muchos se ven privados de sus prestaciones, dada su precaria inserción en el empleo o la falta de acceso a redes de apoyo y atención. De hecho, la desigualdad se refleja muy claramente en la exposición a riesgos y, sobre todo, en la incapacidad para reaccionar ante ellos, por lo que en este documento se da especial importancia a los mecanismos de transferencia solidaria de los sistemas de protección social.

Así como la CEPAL ha insistido en la equidad desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades de inclusión social, ahora es necesario complementar la prioridad que se le ha atribuido con la igualdad de oportunidades de protección social, entendiendo que los riesgos son la otra cara de la moneda que representa las oportunidades, y que los grupos desprotegidos concentran las desventajas de la exclusión social y la mayor exposición a riesgos.

³ Las propuestas que la CEPAL planteó a los gobiernos a partir de 1990 en los periodos de sesiones de la Comisión se desarrollan principalmente en los siguientes documentos: *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P); *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/L.668); *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P); *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.1997/Rev.1-P); *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P); *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157/SES.29/3)), y *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234/SES.30/3)), 2004. Este último contiene un análisis más pormenorizado de propuestas particularmente relevantes sobre un pacto de cohesión social y la relación entre desarrollo productivo e inclusión social, que toma en consideración los distintos niveles (o “velocidades”) del aparato productivo y el empleo.

⁴ De acuerdo con los tres primeros textos citados en la nota anterior, la competitividad auténtica se centra en la incorporación de progreso técnico en el aparato productivo, mientras la espuria basa sus ventajas en bajos salarios y una explotación excesiva de los recursos naturales.

⁵ Lo primero en CEPAL (1998), y lo segundo en CEPAL (2004a).

B. La protección social ante una nueva inflexión histórica

La protección social exige un cambio de enfoque ante el nuevo orden global y su efecto en las sociedades nacionales. La principal razón que lleva a repensar los mecanismos instituidos de solidaridad con fines de protección social es que el mercado del trabajo no ha mostrado una capacidad incluyente, ni en términos de creación de empleo de calidad, ni en términos contributivos. Por lo mismo, ni a corto ni a mediano plazo podrá ser el único mecanismo utilizado para proteger al grueso de la población frente a riesgos relacionados con la falta de ingresos, la salud y el envejecimiento, entre otros.

Desde la década pasada, el empleo y la protección social centrada exclusivamente en sistemas contributivos han perdido capacidad integradora y de protección contra riesgos. Por lo tanto, la protección social no puede quedar restringida a los mecanismos contributivos que ofrece el mundo laboral. El gran desafío que se plantea actualmente es repensar la solidaridad con fines de protección social de manera integral, vale decir, tanto dentro como fuera del mundo del trabajo y, en ese marco, replantear los mecanismos de transferencia que permiten plasmar dicha solidaridad integral.

Cabe recordar que el modelo de estado de bienestar que se planteó como paradigma de protección social desde fines de la segunda guerra mundial hasta mediados de la década de 1970 se basaba en la “sociedad del trabajo”; es decir, suponía una situación ideal de pleno empleo, cada vez más formal, a partir de la cual la protección social iría consolidándose mediante prestaciones progresivas a la fuerza laboral. La ciudadanía social debía ligarse a la ciudadanía laboral, y el Estado era el agente a cargo de la cobertura universal de servicios básicos y educación, todo esto sobre la base de contribuciones tripartitas en las que se sumaban el aporte del Estado, el empleador y el trabajador (modelo “bismarckiano”) y bajo el supuesto de que el trabajador —jefe de familia— aseguraba a todo el grupo familiar con sus ingresos y protección social.

Este modelo, basado en el empleo formal, siempre tuvo un alcance parcial en América Latina y el Caribe y sigue teniéndolo, porque los mercados laborales de la región no han logrado transformarse en la puerta de entrada universal y dinámica a los esquemas de protección social. En particular, cabe destacar las altas tasas de desempleo que superaron el 10% en la región en 2003-2004 (CEPAL, 2005a), mientras el empleo en sectores informales representaba al 47% a comienzos de la presente década (OIT, 2005). De hecho, según los datos disponibles, la cobertura contributiva disminuyó en la región entre 1990 y 2003 (véase el gráfico 1).

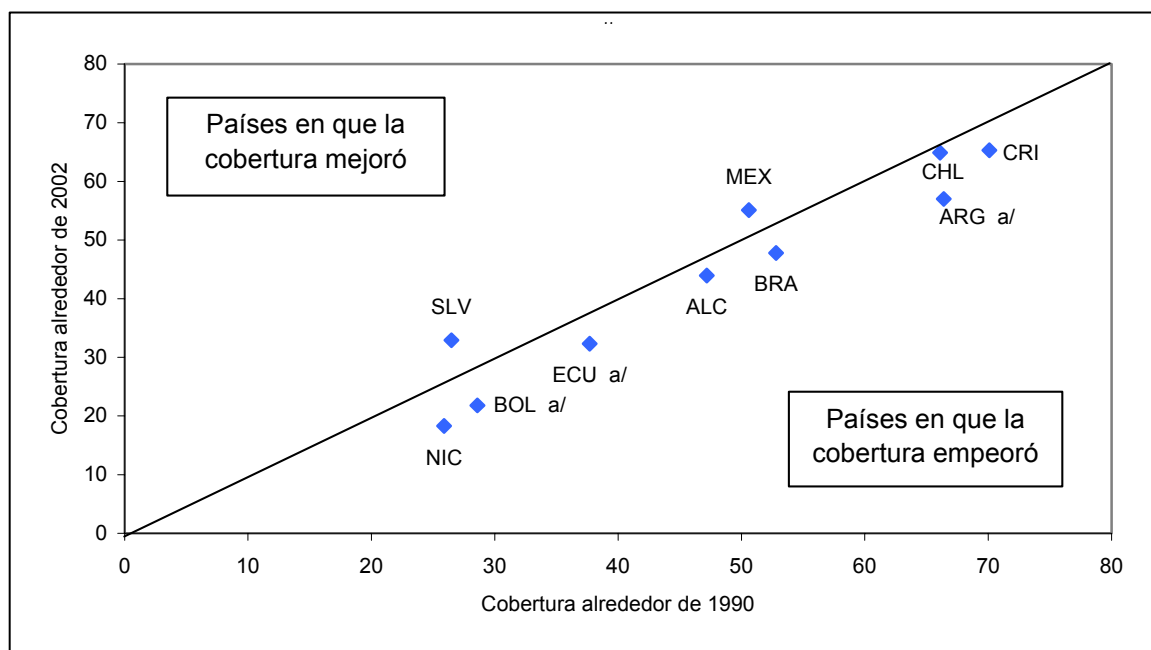
La protección social por la vía contributiva abarca actualmente a solo una fracción de los trabajadores y trabajadoras. Esta situación es particularmente compleja en los sectores rurales y en el sector informal de la economía; además, ni siquiera todos los trabajadores insertos en empleos urbanos formales y en sectores de alta productividad cuentan con una protección garantizada por la vía contributiva. Asimismo, el sistema sexo-género vigente que tiende a delegar en la mujer las labores de cuidado doméstico e infantil no remunerado, además en ausencia de políticas públicas relacionadas con las necesidades de cuidado de la sociedad, dificulta la inserción laboral de las mujeres, haciéndolas muchas veces dependientes de sus cónyuges para acceder a servicios de protección social de tipo contributivo.

El descenso de la cobertura de la seguridad social contributiva puede atribuirse al débil y volátil crecimiento económico, así como a los cambios ocurridos en el mercado laboral, que condujeron a una baja del empleo formal y una precarización de los distintos tipos de empleo.

La transformación estructural del empleo en los países latinoamericanos, junto a un contexto económico más inestable, se ha traducido en una mayor vulnerabilidad ante el desempleo y una tendencia a la mayor precarización e informalización del empleo. Además, la agudización del desempleo que se da en los períodos de recesión demora en reducirse en las fases de recuperación.

Más aún, en la década de 1990 el incremento de la tasa de desempleo solo se compensa parcialmente en las reactivaciones del crecimiento, lo que conduce aparentemente a una expansión de la tasa “natural” de desempleo.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE COBERTURA DE TRABAJADORES OCUPADOS CA. 1990-2002
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares.

a/ Países con encuestas urbanas.

Aunque con grandes diferencias entre países, el promedio simple muestra que sólo el 39% de los ocupados se encuentra cubierto.⁶ Sin embargo, este promedio esconde grandes diferencias entre los ocupados dependiendo del lugar de residencia, el tamaño de la empresa, la formalidad del empleo y el nivel de ingreso de la familia de origen. La baja tasa de aportes de los trabajadores del sector urbano informal es muy importante porque estos representan el 48,6% de los ocupados urbanos de la región (de los cuales 31% son no asalariados). Esto significa que casi la mitad de los trabajadores urbanos están insertos en actividades en que menos del 20% participa de la seguridad social contributiva (véase el gráfico 2).

Junto con los problemas del mercado de trabajo y las restricciones fiscales de los países, otros factores agudizan la presión ejercida en los sistemas de protección social. Entre ellos, destacan los cambios ocurridos en las familias y la incorporación de la mujer al mundo del trabajo, la transición demográfica y la mayor volatilidad de la economía.

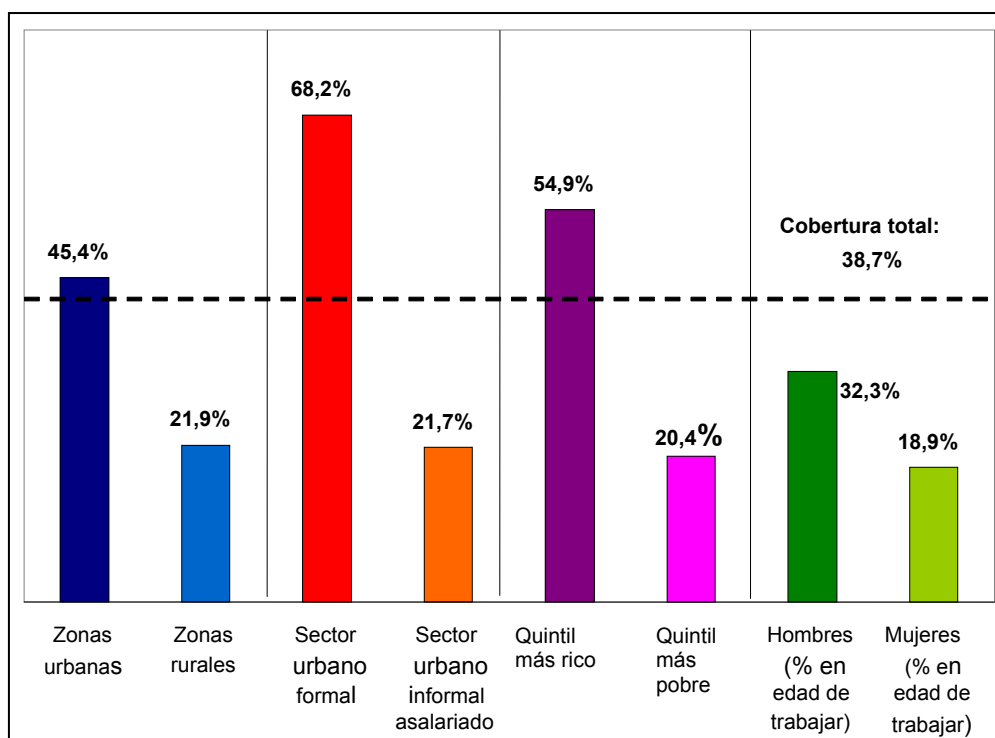
El modelo tradicional de familia nuclear biparental, encabezada por un padre proveedor, sirvió de base al diseño de la protección social. Este modelo de familia está cambiando aceleradamente, debido a los cambios demográficos, económicos y culturales. Las familias nucleares que corresponden al modelo tradicional de familia nuclear, constituida por el padre y la madre e hijos

⁶ La pequeña diferencia entre este valor y el que aparece en el gráfico 1 se debe a que las fuentes de información son distintas

y en la que la cónyuge realiza las tareas domésticas, ya no son la mayoría en América Latina (CEPAL, 2004b; Arriagada, 2004).

Paralelamente a los cambios en la estructura familiar, se produce en la región una creciente incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo. Entre 1990 y 2002, la tasa de participación femenina en zonas urbanas de América Latina aumentó del 37,9% al 49,7% (CEPAL, 2004b). Sin embargo, debido a que todavía la tasa de participación de la mujer es menor que la de los hombres y, en general, a la menor calidad de los empleos de las mujeres, la brecha contributiva existente entre hombres y mujeres en la región es significativa, puesto que solo el 19% de las mujeres de 15 a 64 años hace aportes al sistema de seguridad social, lo que se compara con un 32% en el caso de los hombres (véase el gráfico 2).

GRÁFICO 2
‘INEQUIDAD EN LA ESTRUCTURA DE LOS APORTES’. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
OCUPADOS QUE COTIZAN CA. 2002
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales.

En todos los países, la transición demográfica y el envejecimiento de la población influyen negativamente en los sistemas de protección y, en particular, en la protección de la salud y los ancianos. El aumento de la esperanza de vida se traduce en una mayor carga para los sistemas de pensiones, encarece la atención de la salud y acentúa la relación de dependencia entre beneficiarios y contribuyentes.

Hoy en día, una alta proporción de la población económicamente activa de América Latina y el Caribe oscila intensamente entre el empleo y el desempleo y entre el empleo con y sin protección. Esto significa que los trabajadores entran y salen más de una vez en su vida de ese espacio consagrado de integración y protección social que era el trabajo formal. En este contexto, la protección social debe cubrir el costo de esas rupturas, fundamentalmente para evitar pérdidas de

capital humano y de patrimonio básico en los períodos de cambios cíclicos, que tienen efectos negativos para los individuos y las familias, y que se manifiestan como deserción escolar, desnutrición y trabajo infantil, entre muchos otros fenómenos; asimismo, la protección social debe resguardar la titularidad de los derechos básicos de acceso a los servicios de salud y de una vida digna en la vejez.

La actual inflexión histórica obliga, por tanto, a replantear la protección social en el marco de una solidaridad integral, en que se combinen mecanismos contributivos y no contributivos. Universalizar y mejorar la protección social es un desafío que hoy recorre el debate político y académico, ocupa titulares de prensa y ronda como urgencia en la conciencia de latinoamericanos y caribeños. Son muchos y muchas quienes en la región se ven afectados por la incertidumbre sobre su futuro laboral, la atención de la salud, la cobertura de la seguridad social y la disponibilidad de ingresos familiares.

Lo mencionado en los párrafos previos explica la importancia de potenciar los mecanismos de protección social no contributivos, que hoy en día se encuentran limitados por recursos fiscales generalmente escasos, lo que deja a amplios sectores de la población al margen de los sistemas formales de protección. Es por ello que, junto con buscar mecanismos para mejorar la capacidad de las economías de crear trabajos decentes y ampliar la base contributiva, debe garantizarse progresivamente un financiamiento adecuado y estable, que complemente la protección de origen laboral, con mecanismos solidarios de protección no contributiva. Si bien es prioritario adoptar políticas laborales proactivas, también es necesario considerar que es difícil aumentar la protección social por la vía contributiva a corto y mediano plazo, dado que este proceso es lento, y vulnerable al ciclo económico y a las limitaciones estructurales de la economía.

En este contexto cabe formular, o reiterar, la pregunta sobre el fundamento ético del desarrollo: ¿cómo garantizar los derechos sociales y, sobre todo, el derecho a la protección social?

C. Hacia un sistema de protección social fundado en derechos y plasmado en un pacto social

i. La protección social en el contexto de los derechos

La protección social no puede concebirse actualmente fuera del contexto de los derechos humanos, en la medida en que todos los Estados refrendan constitucionalmente y suscriben los tratados internacionales sobre la materia. Más aún, dado que el fundamento de la protección social es proteger a la población contra los riesgos que representan las enfermedades, la vulnerabilidad de la vejez y la falta de recursos de las familias para satisfacer sus necesidades básicas, se relaciona, en última instancia, con el derecho a la vida y al bienestar.

Cada vez más, los derechos sociales son invocados como criterio orientador fundamental de la política social. Reconocido su carácter imperativo, convendría fortalecer urgentemente los mecanismos de distribución de activos que permiten avanzar hacia formas menos excluyentes de sociedad. Esto no supone una dicotomía entre el desarrollo centrado en derechos y las opciones que privilegian el crecimiento económico; por el contrario, supone buscar soluciones óptimas que permitan enmarcar el crecimiento económico en políticas que, junto con fomentar la ciudadanía social, contribuyan a la estabilidad política (mediante la reducción de las diferencias sociales), la legitimación de la democracia (vinculándola al realce general del bienestar) y la mayor formación de capital humano (mediante la ampliación del acceso a la educación, la salud y la empleabilidad).

En este marco, la protección social responde a un derecho básico de pertenencia a la sociedad, razón por la cual adquiere un carácter imperativo. Según Piron, la contribución más importante de un enfoque de derechos de la protección social son las obligaciones que les plantea a

los Estados, la prioridad otorgada a la ciudadanía, la exigibilidad de ciertas condiciones mediante instancias de reclamo y participación reconocidas internacionalmente y el carácter político de las prestaciones que consagran el ejercicio de los derechos (Piron, 2004). Más aún, una noción de protección social basada en derechos no se limita a respuestas asistenciales o paliativas, sino que se extiende a políticas de fomento del desarrollo del capital humano y prevención de riesgos, en un sistema integrado de acceso universal a prestaciones garantizadas explícitamente.

Ante necesidades y derechos considerados universales, el Estado debe apoyar especialmente a quienes no están en condiciones de financiarse a sí mismos y cuya voz es más débil en el debate público. Por consiguiente, la selectividad y la focalización bien entendidas no contradicen el carácter universal de los derechos sociales, sino todo lo contrario: son un instrumento redistributivo que, considerando los recursos disponibles para reparto, apuntan a la titularidad de un derecho social de quienes se ven más privados de su ejercicio. Pero esto no puede justificar una política en virtud de la cual el Estado solo brinde servicios o prestaciones a los pobres, dado que este presunto corolario contradice abiertamente el carácter universal de los derechos sociales.

En la coyuntura histórica actual de la región, hay que pasar de un conjunto de políticas sociales a un sistema de protección social integral que las conjugue. Este paso es coherente con la concepción de desarrollo centrado en derechos, pero plantea dificultades relacionadas con su contenido y los procedimientos, la primera de las cuales es el conflicto entre derechos, recursos, patrones distributivos y diseño institucional. Por lo tanto, no existen soluciones universales; de hecho, en cada país y en distintos períodos o coyunturas, el contenido efectivo de los derechos sociales no puede concebirse sin considerar los recursos disponibles para distribución y las restricciones que son consecuencia tanto de factores exógenos como de equilibrios internos.

ii. Hacia un pacto de protección social

La afirmación de los valores de la democracia y la adhesión a acuerdos y principios éticos globales por parte de los Estados de la región llevan hoy en día a plantear la protección social en el cruce entre la eficacia de las políticas y la fuerza normativa de los derechos sociales. Vivir protegido o protegida no es solo una conquista social o un logro de los gobiernos: es exigible como imperativo de la ciudadanía.

En este marco, se hace necesario adoptar un pacto social que se refleje en un acuerdo político y que permita refundar la protección social sobre la base de derechos universalmente reconocidos. Hay, por lo menos, dos motivos que lo justifican. En primer lugar, la envergadura de la tarea impone lograr amplios consensos nacionales que permitan realizar reformas sociales (innovaciones institucionales, magnitud y asignación de recursos y la forma en que la solidaridad se traduce concretamente en transferencias). El segundo motivo es la importancia esencial de políticas e instituciones estables a lo largo del tiempo, más allá de la acotada temporalidad de los gobiernos.⁷

Un pacto social estructurado en torno a la protección tiene tanto aspectos sustantivos como procesales. Los primeros se refieren a los contenidos y se relacionan con garantías irreductibles, formas concretas de solidaridad y transferencias, progresividad de la cobertura, prestaciones de calidad y expansión del acceso. Un pacto social de protección debe regirse por principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. Esto no significa que todo beneficio sea universalizable. Significa que la sociedad establece, a partir de un diálogo entre los agentes sociales, estándares de calidad y coberturas que deben garantizarse a todos sus miembros. Además, junto con contener reglas claras y explícitas y normas sobre gestión, un pacto social debe adherir a criterios de estabilidad macroeconómica vinculada a la socialización de beneficios y sacrificios. Solo una economía con una

⁷ Un acuerdo o pacto social –y fiscal– permite “blindar” la porción del gasto social que se considera más importante y cumple un doble propósito. Por una parte, la prioridad es objeto de un acuerdo político explícito en el ámbito parlamentario y, por otra, se destinan recursos fiscales a un financiamiento que permite la continuidad en el tiempo de los programas incluidos en dicha categoría.

estructura productiva estable y vigorosa, que incorpore a vastos segmentos de la población, y un sistema de protección social universal y que promueva el desarrollo de capacidades y oportunidades, permitirán conjuntamente conciliar las dos caras del desarrollo: el crecimiento y la equidad.

Los aspectos procesales de un pacto social se refieren a cómo se convoca al pacto, quiénes participan, cuáles son los procedimientos de deliberación y representación, cómo se fiscalizan los acuerdos y se controla su aplicación, y cómo desempeña el Estado su papel regulador. En ausencia de acuerdos y pactos, los logros estarán sujetos a los vaivenes de las negociaciones contingentes, sin continuidad asegurada a mediano plazo y con incierta legitimidad social.

Es indispensable, entonces, que los países de la región concuerden en caminos para conjugar el desarrollo orientado a los derechos con el diseño de instituciones y políticas; estas últimas deben hacer posible la generación y asignación de los recursos necesarios para darle carácter efectivo a tales derechos. Esto implica la construcción de pactos entre los diversos agentes del Estado y de la sociedad civil, y una consecuente institucionalidad y autoridad sociales que otorguen fuerza y viabilidad políticas para avanzar en esa dirección. En ese marco, tendrán que concertarse también pactos fiscales para que la sociedad pueda disponer de los recursos necesarios para dar vida a los acuerdos constituyentes de un pacto de protección social.⁸

Las sociedades más igualitarias y que cuentan con recursos políticos y técnicos apropiados ostentan mayores logros en materia de protección social. Por lo mismo, pueden hacer más efectiva la ciudadanía social (titularidad real y universal de derechos sociales) que sociedades con similar nivel de desarrollo, pero con mayor concentración de los ingresos y los beneficios. Más aún, una mejor estructura distributiva no solo facilita el financiamiento de una protección social más inclusiva, sino que también complementa positivamente el diseño de instituciones y políticas adecuadas, en la medida que dispone a los agentes involucrados a la búsqueda de orientaciones y acuerdos compartidos.

Al mismo tiempo, es indispensable conjugar la voluntad de concertación de un pacto de protección social con la evaluación de las restricciones financieras y las formas de superarlas mediante distintos mecanismos de política. No se trata solamente de formular orientaciones técnicas adecuadas que permitan optimizar la generación y uso de recursos en esa dirección. Básicamente, se trata de un desafío de carácter político, un componente clave y problemático del cual es la distribución de los recursos. En este contexto, la estructura y la carga tributaria, la expansión y selectividad del gasto social y el grado de descentralización son elementos determinantes, pero polémicos, para avanzar en la protección social mediante una mejor redistribución de costos y beneficios.

Efectivamente, para ampliar el alcance del sistema de protección social, haciendo frente a una creciente demanda de prestaciones no contributivas es necesario tomar medidas destinadas a reorientar el gasto social y elevar el financiamiento proveniente de recursos tributarios. Esto último supone trabajar de acuerdo con prioridades definidas en función de la situación específica, y tomando en consideración las fortalezas y las debilidades de cada país.

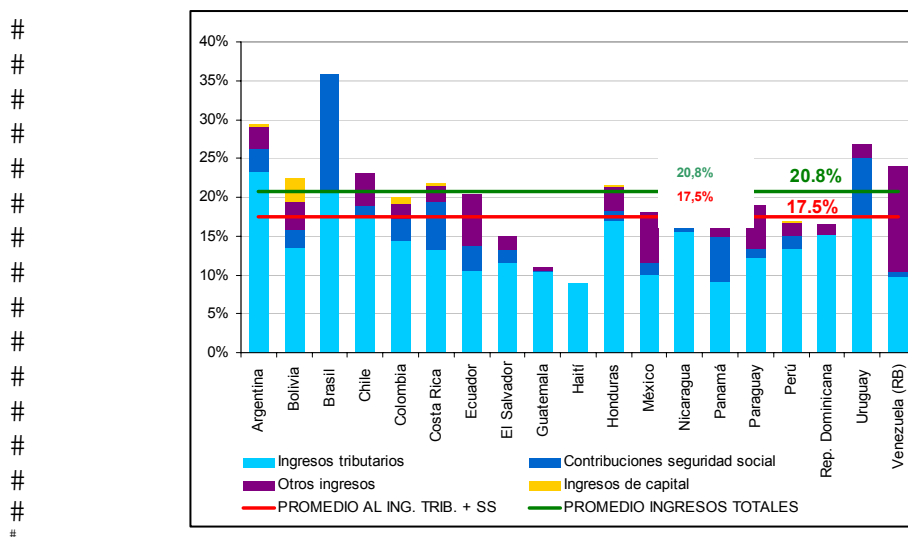
La preocupación por el gasto social debe centrarse tanto en su volumen como en su estructura y eficiencia. Si bien mejorar el gasto social y su uso eficiente debe ser un objetivo de todos los gobiernos y los logros en esta área constituirán avances significativos en materia de protección social, ello no debe ser un argumento para descartar la “opción impositiva”. Por el contrario, los avances en ambos frentes deben ser complementarios. En la mayoría de los países de la región, la carga tributaria es comparativa o notablemente baja, por lo que un desarrollo centrado en los derechos sociales debe expandir los márgenes del gasto social, elevar la tributación y darle

⁸ La idea del pacto, tanto fiscal como social, no es nueva en el pensamiento de la CEPAL. Véase al respecto la propuesta de un pacto fiscal formulada por la CEPAL (CEPAL, 1998 y 2000) y más específicamente la propuesta de un pacto de cohesión social presentado por la Comisión en el documento del trigésimo período de sesiones (CEPAL, 2004b).

una mayor progresividad a su estructura, sin descuidar la responsabilidad fiscal y el estímulo adecuado a la competitividad.

En términos comparativos, los países de América Latina y el Caribe presentan una carga tributaria cercana al 17,5% del PIB, cifra sustancialmente inferior a la de los países de la OCDE, aunque esta situación varía bastante de un país a otro. En varios de ellos, los ingresos tributarios constituyen prácticamente la única fuente de ingresos corrientes del gobierno central, mientras en otros se complementan con fondos provenientes de la explotación de recursos naturales. Esta heterogeneidad responde en parte a la marcada dispersión del ingreso per cápita, que reproduce el patrón habitual acorde al cual los ingresos fiscales aumentan junto con el desarrollo económico. Esto plantea otro desafío, ya que los países con mayor necesidad relativa de protección social, los de menor ingreso per cápita, son los que tienen una menor capacidad de financiamiento (véase el gráfico 3).

GRÁFICO 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): ESTRUCTURA DE LA CARGA
TRIBUTARIA, 2004
(Porcentaje del PIB)



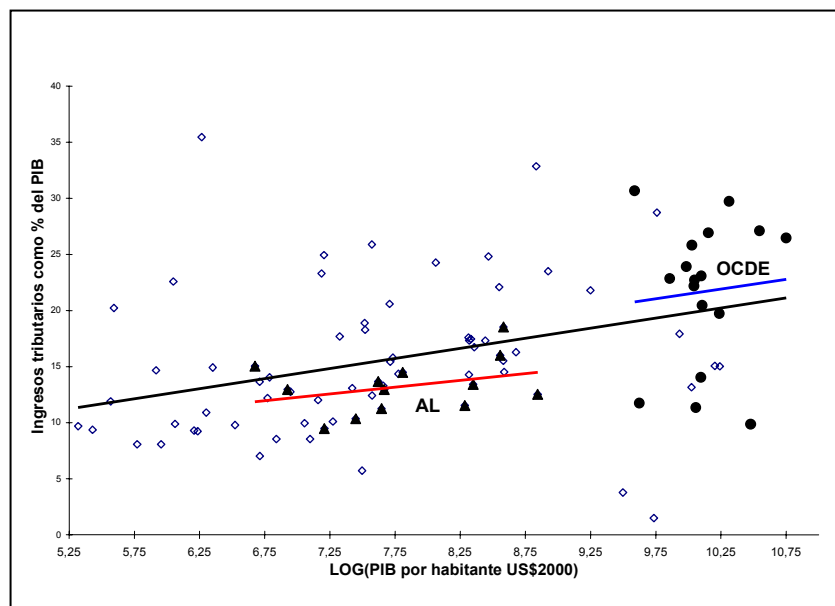
Fuente: CEPAL, (2006b).

Pero la diferencia de recaudación tributaria entre países va más allá de las diferencias de ingreso por habitante. Más aun, la baja recaudación promedio de la región respecto de otros países de mayor desarrollo relativo no puede ser explicada simplemente por la diferencia del ingreso por habitante. Tal como se muestra en el gráfico 4, América Latina y el Caribe tiene la característica de tener un nivel de recaudación inferior al que le “correspondería” por su nivel de ingreso por habitante. En síntesis, un mayor nivel de recaudación tributaria es un esfuerzo que varios países de la región deben hacer si se pretende aumentar la protección social de los ciudadanos de la región. Cómo hacerlo, es un tema que va más allá de los objetivos de este artículo, aunque a continuación se vuelcan unas reflexiones al respecto.

En América Latina y el Caribe, los sistemas tributarios se basan principalmente en impuestos indirectos, en tanto que la recaudación directa es más baja que en otras regiones. Asimismo, con respecto a la evolución reciente, cabe destacar la pérdida de importancia de los impuestos al comercio exterior, el fortalecimiento del IVA, la falta de avances sustanciales en la tributación sobre las rentas, la concentración de los sistemas en menos impuestos y la imposición de nuevos tributos extraordinarios o con fines de emergencia (Gómez Sabaini, 2005). A partir de estas características comunes, se sugiere ampliar progresivamente las fuentes de tributación, fortalecer las bases imponibles y perfeccionar los efectos redistributivos del sistema tributario, tomando en

cuenta, por supuesto, el efecto que esto tenga con respecto a la competitividad de la economía. Asimismo, las mejoras en materia de administración tributaria y de los mecanismos distributivos en el marco de procesos de descentralización tendrán que desempeñar un papel importante en el futuro.

GRÁFICO 4
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE E INGRESOS TRIBUTARIOS
COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2003
(En dólares constantes de 2000)



Fuente: Titelman y Cruces (2006).

En términos generales, hay márgenes que permitirían incrementar la recaudación tributaria, especialmente cuando el entorno macroeconómico es favorable. En un contexto caracterizado por crecientes dificultades para instaurar nuevos impuestos o elevar las tasas impositivas, la eliminación de exenciones y la limitación de las deducciones tributarias surgen como fuentes significativas de recursos fiscales para el futuro, que también podrían recabarse mediante mejoras de la administración tributaria. Lejos de proponer un tipo de solución simple y general, se trata de instrumentar una serie de reformas en forma sostenida, con el objeto de desarrollar un sistema fortalecido y maduro de financiamiento estatal de la protección social.

El pacto social debe basarse en un enfoque de derechos humanos y en su formulación debe considerarse la necesidad de una solidaridad integrada, es decir, de la adopción de un sistema de transferencias que ofrezcan protección ante los riesgos tanto por vía contributiva como no contributiva. Solo mediante un sistema de ese tipo es posible universalizar el derecho a la protección social y realzar la equidad, sobre todo en una coyuntura histórica en la que el mundo del trabajo deja grandes contingentes de la población al margen del sistema contributivo y en una situación de desamparo ante los riesgos. En este sentido, el pacto no solo debe contener disposiciones sobre cómo se traducen los derechos en un ejercicio efectivo, sino también cómo se financia la solidaridad para garantizar tales derechos a toda la sociedad. Otra dificultad que se plantea en esta esfera es que el fortalecimiento del componente solidario no contributivo debe definirse teniendo en cuenta su impacto en los incentivos para cotizar en el componente contributivo.

En este contexto, la protección social responde a dos lógicas: la que relaciona de manera más o menos lineal los aportes (“cotizaciones”) y los beneficios y la que distingue claramente entre

aportes y retribuciones, vía impuestos o subsidios cruzados. En el primer caso, cuando el afiliado proyecta una clara relación entre lo que aporta a la seguridad social y los beneficios que obtiene, rige el principio de equidad individual. En el segundo, en tanto los beneficios no necesariamente reflejan las contribuciones, rige el principio de equidad colectiva.

Uno de los ejemplos más claros de equidad colectiva son los programas sociales de lucha contra la pobreza, cuyo propósito es fomentar la inclusión social mediante financiamiento solidario. En este caso los contribuyentes hacen aportes mediante impuestos y, en cambio, lo que reciben los beneficiarios no está relacionado con sus contribuciones. De hecho, lo habitual es que los beneficiarios de los programas sociales sean quienes menos aportan a través de los impuestos durante su vida activa. Es precisamente por este motivo que los programas sociales tienen una función redistributiva; porque canalizan transferencias de quienes tienen más a los que tienen menos. La determinación de los derechos que deben garantizarse y, por lo mismo, de qué riesgos la sociedad está dispuesta a asumir como responsabilidad colectiva, debe conducir a la definición explícita de los bienes de carácter público de los cuales el Estado se hace insustituible e indelegablemente responsable, al margen de si su prestación esté en manos de instituciones públicas o privadas.⁹

En este marco, un pacto o contrato social que contenga estándares aceptables de protección social para todos los ciudadanos siempre se encuentra entre los dos extremos mencionados: el de la equidad individual y el de la equidad colectiva. Excesivo énfasis en cualquiera de los extremos reduce el financiamiento necesario para lograr una cobertura amplia. En el primer caso -equidad individual- por falta de solidaridad, por lo que sólo unos pocos tendrán cobertura; en el segundo, por falta de incentivo a contribuir, lo que reduce los ingresos individuales. Además, en ambos extremos se crean problemas de equidad de distinto tipo. El equilibrio idóneo es el que permite movilizar un máximo posible de recursos y, a la vez, lograr una distribución óptima de los destinados a protección social.

Por último, en todo pacto de protección social centrado en el reconocimiento explícito de los derechos económicos, sociales y culturales la política social debe concebirse como un instrumento que realce la equidad, junto con resguardar los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. Tal como lo ha planteado la CEPAL, “la universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad y no puede extenderse hasta niveles de protección que no sean financiables; los grados de solidaridad deben ser acordes con las exigencias de integración social y con la estructura de la distribución del ingreso; y la eficiencia no puede leerse solo en los términos del ámbito macroeconómico sino, por último, debe entenderse como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos” (CEPAL, 2000a, p. 16).

iii. Los alcances de un pacto de protección social

Un pacto social centrado en la protección representa, como se indica en un comienzo, la culminación de un acuerdo en el que los derechos sociales se consideran como horizonte normativo y las desigualdades y restricciones presupuestarias como limitaciones que es necesario enfrentar. Se trata, por lo tanto, de conciliar los imperativos éticos que sirven de fundamento a un acuerdo centrado en derechos sociales y las restricciones financieras. Asimismo es importante realzar la eficiencia del empleo de los recursos, a fin de ampliar la cobertura y elevar la calidad de los servicios, sobre todo los destinados a la población no cubierta o mal cubierta. Las propuestas deben tender puentes entre los derechos sociales y los criterios de política que contribuyen a ampliar el acceso, incrementar el financiamiento y fortalecer la solidaridad. En particular, es necesario prestar especial atención a algunos de los principales temas relacionados con la protección social, entre otros los procesos de reforma y diseño de los sistemas de salud y previsión social, tomando como

⁹ Provisión que, por lo demás, debe ser normada, regulada y fiscalizada por el Estado, para que este pueda garantizar que los bienes públicos pertinentes se conformen a determinadas normas sobre cantidad y calidad, y el costo que tendrán para sus destinatarios.

base tanto la dinámica del mercado laboral como las posibilidades fiscales de los países. Asimismo, otorgar especial consideración a los programas de apoyo a los grupos más pobres de la sociedad (véase CEPAL, 2006a, b).

Paralelamente, en el pacto social se debería determinar cómo plasmar la solidaridad en el diseño de los sistemas de salud y de pensiones. No se trata, entonces, de optar por un mayor gasto social o una mayor presión tributaria, sino también de instituir mecanismos de transferencia solidaria como parte de los sistemas de prestaciones. Es necesario repensar los sistemas de protección desde la perspectiva de la solidaridad integral, es decir, tratando de articular los pilares que lo componen (sobre todo, los contributivos y no contributivos), mediante mecanismos eficaces de financiamiento solidario.

Las sociedades latinoamericanas y caribeñas se enfrentan, como imperativo de la actual coyuntura histórica, a la necesidad de definir formas de integrar la equidad individual con la equidad colectiva, la lógica de los incentivos con la de la solidaridad. Para ello es necesario analizar alternativas viables para avanzar en la consolidación de la plena titularidad de los derechos sociales de las y los latinoamericanos y caribeños, corrigiendo desigualdades y manejando las restricciones y posibilidades que plantea el actual proceso de globalización.

Bibliografía

- Arriagada, Irma (2004), “Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina. Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces, *serie Seminarios y conferencias*, N° 42 (LC/L.2230-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.150.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006a), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Síntesis. (LC/G.2295), Santiago de Chile, febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: SES.31/4.
- ____ (2006b), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294), Santiago de Chile, febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: SES.31/3.
- ____ (2005a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005* (LC/G.2279-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.2.
- ____ (2005b), *Panorama social de América Latina, 2005. Documento informativo* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.
- ____ (2004a), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile, junio.
- ____ (2004b), *Panorama social de América Latina, 2004* (LC/G.2295-P), Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.148.
- ____ (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P/E), Santiago de Chile.
- ____ (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile, mayo.
- ____ (1998), “El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos”, *serie Libros de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- Gómez Sabaini, Juan C. (2005), “Evolución y situación tributaria actual en América Latina: Una serie de temas para la discusión”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre, inédito.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2005), *Panorama laboral 2005. América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Piron, Laure-Hélène (2004), *Rights-Based Approaches to Social Protection*, Londres, Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido, septiembre.
- Titelman, Daniel y Guillermo Cruces (2006), “Protección Social en América Latina: Cobertura, financiamiento y organización de los sistemas”. Documento preparado para el Seminario Políticas Económicas para un Nuevo Pacto Social en América Latina. Fundación CIDOB, Barcelona, 6-7 de octubre de 2006.

V. Cohesión social y derechos ciudadanos

Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración

Martín Hopenhayn¹⁰

A. El superávit semántico

La sociología clásica entiende la cohesión social como “el grado de consenso de los miembros de un grupo social en la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común.” (Wikipedia)¹¹ Llama la atención, en primera instancia, que el acento recae más sobre las percepciones de pertenencia que sobre los mecanismos de integración social. En este sentido, también, la cohesión tiene una relación directa con la intensidad de la interacción social dentro de un grupo determinado. Además, la cohesión social se opone a la *anomia*, vale decir, a la pérdida de normas de convivencia y estructuración social, y “sin una imagen colectiva que represente qué somos y hacia dónde vamos, la cohesión social tiene pocas posibilidades de sobrevivir” (Tironi, 2005).

La noción de *cohesión social* retorna hoy a la agenda política de regiones y países con mucha fuerza, pero su acepción resulta poco unívoca y no sigue necesariamente las referidas acepciones convencionales. Más aún, el alcance difuso del concepto de cohesión social sirve para colocar bajo su alero los problemas generales de pobreza, desigualdad, exclusión social y gobernabilidad. La Estrategia del Consejo de Europa para la cohesión social, por ejemplo, define dicho término como “la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar las disparidades y evitar la polarización: una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo compuesta por individuos libres que persiguen estos objetivos comunes por medios democráticos”.¹² Tal definición se amplía en el mismo texto al reconocer que “en una sociedad cohesionada la gente también acepta la responsabilidad mutua, por lo cual es necesario reconstruir un sentido de sociedad, de pertenencia y de compromiso con objetivos sociales compartidos”.

¹⁰ Oficial Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social de la CEPAL.

¹¹ En la tradición clásica el aporte más conocido es el de Emile Durkheim y remite a la relación entre formas de solidaridad y niveles de desarrollo en la división del trabajo.

¹² Ver www.coe.int, “European Strategy for Social Cohesion”.

En la inflexión actual, el concepto o la reivindicación de cohesión social añade una ambivalencia adicional. Por un lado evoca un anhelo de comunidad perdida ante la fuerza centrífuga de la globalización y la falta de certezas que puedan unir a las personas en torno a comportamientos e ideales compartidos. Por otro lado plantea una urgencia de gobernabilidad democrática ante la agudización de brechas salariales y sociales, la dispersión de intereses y demandas y el exceso de individuación propio de la nueva fase de modernización. Por lo mismo, la invocación puede ser tanto nostálgica (la “comunidad perdida”) como propositiva (¿qué hacer?).

B. El vecindario semántico de la cohesión social

Aristóteles planteó que la definición de conceptos opera por género próximo y diferencia específica. Ceñido a este precepto, a continuación intentaremos delimitar la noción de cohesión social encontrando su sitio preciso dentro de su vecindario semántico.

Una primera noción cercana a la de cohesión es la de *capital social*, que a su vez tiene varias acepciones. Robert Putnam definió el capital social como “rasgos de organización social tales como redes, normas y confianza social, que facilitan la coordinación y la cooperación para beneficio mutuo” (Putnam, 1995). Coleman, a su vez, lo definió como “la habilidad de la gente para trabajar en conjunto con propósitos compartidos por grupos y organizaciones” (Coleman, 1998). Puede entenderse, también, como patrimonio simbólico de la sociedad en el manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza, que permiten reforzar la acción colectiva, sentar bases de reciprocidad en el trato y crear mayores sinergias a través de la concertación grupal en torno a objetivos comunes. Por lo mismo, existe un círculo virtuoso entre la disposición a la reciprocidad y la cooperación, por un lado, y los logros sociales por el otro. De este modo, el concepto de capital social es afín al de cohesión por cuanto vincula disposiciones subjetivas con dinámicas colectivas.

Una segunda noción cercana es la de *integración social*, entendida como el proceso dinámico y multifactorial que posibilita a las personas participar al menos del nivel mínimo de bienestar que es consistente con el desarrollo alcanzado en un determinado país (Wikipedia). Esta definición restringida opone integración con marginación. En un sentido más amplio la integración de los miembros de la sociedad ha sido concebida como un sistema compartido de esfuerzos y recompensas, que es igualador en oportunidades y meritocrático en retribuciones, y donde la educación y el trabajo constituyen los dos mecanismos privilegiados, aunque no exclusivos. En un sentido aún más amplio aún, otros autores han definido la integración social como dinámicas de sociedades que son estables, seguras y justas, basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, como también en la no-discriminación, la tolerancia, el respeto por la diversidad, la igualdad de oportunidades, la solidaridad, la seguridad, y la participación de todos, incluyendo a los grupos y persona en situación de desventaja y vulnerabilidad (Schindlmayr, Huber y Zelenev, 2006). En sentido crítico, se ha asociado la integración social con mecanismos de homogenización cultural o bien de racionalización sistémica, donde el costo por incorporarse a las dinámicas de la modernización es el desarraigo respecto de culturas de origen o bien la “caída” en el “hombre unidimensional” (Marcuse, 1987).

La noción de *inclusión social* ha tendido en las últimas dos décadas a usarse como relevo de la de integración. Sin embargo, mientras la idea de integración social, al menos en América Latina, ponía el acento en condiciones de estructura que permitían a los individuos incorporarse en la lógica sistémica, la inclusión también supone el esfuerzo por adaptar el sistema de manera tal que pueda incorporar a una diversidad de actores e individuos en su calidad de tales. En este sentido la inclusión responde a la idea de desarrollo humano y de libertad en Amartya Sen (Sen, 1999 y 2000) que, en oposición a la idea de exclusión centrada en la privación de capacidades, connota la incorporación de los excluidos a mecanismos de transmisión y dotación de capacidades que permiten revertir los círculos viciosos de la pobreza (o los multifactores de la misma) para que las

personas puedan llevar adelante sus proyectos de vida conforme a sus propios valores. Con ello, la noción de inclusión no sólo implica revertir la exclusión sino también hacer posible la mayor autodeterminación de los actores en juego.

En el campo político, la inclusión implica que las entidades de gobierno “alientan pro-activamente y facilitan la participación activa de los ciudadanos a través de todo el proceso de gestión y aplicación de políticas”(Schlindlmayr y otros, op. cit.), y uno de sus mecanismos privilegiados es el “*mainstreaming*”, a saber, “una estrategia que permite que las preocupaciones y experiencias de los grupos excluidos hagan parte integral del diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que la desigualdad no se perpetúe”(ibíd.). Este concepto resulta también muy útil a la cohesión social, por cuanto evita que las aspiraciones y demandas de algunos grupos que carecen de voz o de condiciones mínimas de deliberación política, queden confinados al círculo vicioso de la invisibilidad-exclusión. Colocar tales aspiraciones y demandas en el “torrente” por donde fluye la política y las políticas, modifica no sólo sus condiciones sociales, sino su percepción respecto de la sociedad a la que pertenecen.

Finalmente, la noción de *ética social* también ronda en el vecindario semántico de la cohesión. En principio, la ética social supone una dimensión subjetiva, a saber, la interiorización por parte de los sujetos de un “saber conducirse” en las relaciones con los demás, donde los bienes públicos y el bienestar general aparecen como motivaciones que guían comportamientos de las personas. En términos objetivos, la ética social alude al conjunto de normas y valores que una sociedad posee como patrimonio simbólico consolidado y vigente. Para nuestros fines, la ética social se refiere a la comunidad de valores, el consenso en torno a mínimos normativos y mínimos sociales, la solidaridad como valor ético y valor práctico, y un principio asumido de reciprocidad en el trato.

C. Hacia una dialéctica entre estructura y subjetividad

La cohesión social se nutre de los conceptos planteados en el punto anterior. Más aún, puede integrarlos bajo una definición comprehensiva (la “diferencia específica” y el “género próximo” de Aristóteles), según la cual la *cohesión social reside en la dialéctica entre integración e inclusión, por un lado, y capital social y ética social, por el otro*. Dicho de otro modo, la cohesión social incorpora tanto la dimensión estructural como la subjetiva, y puede entenderse como *la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan*. Los mecanismos de integración e inclusión sociales incluyen, entre otros, el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos, y las políticas pro-equidad, pro-bienestar y de protección social. Los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia, y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos. Tratándose de una dialéctica, no se restringe a una relación causal-lineal en que mayor bienestar genera mejores disposiciones, sino a la relación en que las dinámicas de integración/inclusión sociales y las de capital/ética sociales se cruzan entre sí, sea bajo la forma de círculos viciosos o círculos virtuosos.

Tal concepto permite vincular dimensiones heterogéneas en las dinámicas del desarrollo: la política social y el valor de la solidaridad difundido en la sociedad; las sinergias entre equidad social y la legitimidad política; la transmisión de destrezas y el “empoderamiento” de la ciudadanía; la relación entre confianza de la gente y gobernabilidad; el impacto de las transformaciones socio-económicas en los cambios en la interacción social (y viceversa); la armonización entre mayor igualdad económica y mayor reconocimiento de la diversidad cultural; y cómo se afectan mutuamente las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia. No se trata tampoco de que la

cohesión social sea una panacea epistemológica, pero sí puede operar, así definida, como una definición de relación que sirva de piedra angular en un enfoque sistémico del desarrollo.

Así definida la cohesión social, puede ser fin y medio. Como fin, provee contenido y sustancia a las políticas sociales, por cuanto éstas apuntan, en sus resultados como en su proceso de gestión y aplicación, a reforzar tanto la mayor inclusión de los excluidos como mayor presencia de éstos en la política pública. Bienestar, visibilidad y protagonismo constituyen tres sentidos de la política social “incluyente” en relación a los sectores de la sociedad que se sienten menos representados y menos beneficiados por el “*mainstream*” del desarrollo. Y en una inflexión histórica de cambios profundos y veloces, precipitados por la globalización y el nuevo paradigma de la sociedad de la información (Castells, 1999), recrear y garantizar el sentido de pertenencia y de inclusión es, en sí mismo, un fin. Políticas sociales incluyentes, como se ha planteado más arriba, tienen la cohesión como un objetivo tanto de procedimiento como de finalidad.

Pero la cohesión social también es, en varios sentidos, un medio. Por un lado, sociedades más cohesionadas proveen un mejor marco institucional para el crecimiento económico, fortalecen la gobernabilidad democrática y operan como factor de atracción de inversiones al presentar un ambiente de confianza y reglas claras (Ocampo, 2005). Por otro lado, la cohesión social permite avanzar en pactos entre agentes diversos, que se sienten parte de una comunidad política, para sustentar políticas de largo plazo que aspiran a igualar oportunidades y darle mayor proyección estratégica al desarrollo. Para eso, los actores deben sentirse parte del todo, y con la disposición a ceder en sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto.

D. Los problemas candentes de la cohesión social

La creciente preocupación de la comunidad internacional por la cohesión social se explica por las aprehensiones respecto de cómo dicha cohesión puede verse amenazada por procesos globales que impactan las realidades nacionales. Tales procesos se refieren al reordenamiento económico y productivo a escala mundial y su impacto sobre condiciones de bienestar y de igualdad (o desigualdad), a las mutaciones culturales que emanan de la difusión de la sociedad de la información y de las comunicaciones, y a la recomposición socio-demográfica por efecto de migraciones internacionales. Al respecto cabe destacar algunos elementos de particular relevancia para la cohesión social. (Hopenhayn, 2005).

1. *La dificultad de lograr las necesarias tasas de crecimiento para contar con los recursos requeridos para promover mayor bienestar, y el impacto negativo sobre la cohesión social que ejerce la volatilidad de dicho crecimiento.* En la perspectiva de las dos últimas décadas, no sólo el ritmo de crecimiento económico promedio en la región es insuficiente para ampliar al ritmo deseado las oportunidades de bienestar de toda la población. Además la volatilidad macroeconómica de las últimas dos décadas es factor de desigualdad, pues “los ciclos económicos de expansión y contracción de la actividad y la inversión, cada vez más breves, provocan a su paso un efecto más destructivo sobre los activos de los pobres, sobre todo aquellos relacionados con el acceso a empleos de calidad, pero también con el acceso a financiamiento”, y por otro lado, “el gasto público ha tendido en la mayoría de los países a seguir un comportamiento pro-cíclico que redobla los efectos regresivos en los puntos bajos de los ciclos económicos, si bien hoy existe conciencia difundida respecto de la necesidad de adoptar políticas contracíclicas para proteger a los grupos más vulnerables.”(Machinea y Hopenhayn, 2005).

Así, la volatilidad es regresiva en términos distributivos, genera una profunda desconfianza respecto de las perspectivas de acumulación, difunde una sensación de vulnerabilidad económica pero también de atropello humano, y siembra la desconfianza

entre distintos grupos sociales, dado que éstos son impactados de maneras muy distintas por las crisis económicas. La idea de que “a río revuelto, ganancia de pescadores”, merma la adhesión de la gente a los mecanismos más consagrados de meritocracia y sistema de aportes y beneficios al todo social.

Además, bajos niveles de crecimiento se asocian con bajos niveles de creación de empleo formal, mermando así el mecanismo privilegiado de integración social y superación de la pobreza. Y el insuficiente dinamismo de las economías también implica restricciones a la movilidad social y constriñe las arcas fiscales, lo que a su vez impide que las políticas sociales puedan surtir el efecto esperado para que todos se sientan titulares efectivos de los derechos sociales. Por todo lo anterior, un nivel adecuado de crecimiento económico es condición indispensable para promover mayor cohesión social.

Todo lo anterior hace que siga vigente lo que plantea la CEPAL hace casi dos décadas: el desarrollo latinoamericano adolece de un “casillero vacío”, pues no logra conjugar el crecimiento con la equidad (CEPAL, 1990), lo que tiene un impacto negativo sobre la cohesión social. De una parte, el crecimiento y el mayor acceso a información y comunicación generan expectativas de mayor bienestar, pero ellas chocan con la concentración de la riqueza. Esta percepción de injusticia social, junto a la frustración de expectativas de movilidad social y acceso a recursos y al consumo, deterioran la confianza sistémica, y socavan la gobernabilidad democrática.

2. *Las restricciones en el mundo del trabajo como eje de integración e inclusión social.* En América Latina la historia de la modernización va marcada por la heterogeneidad estructural, vale decir, por una dualización o segmentación del aparato productivo que hace que la población trabajadora tenga acceso muy estratificado a tecnología, educación, crédito y mercados. A esto se añaden nuevos cambios en el mundo del trabajo que incluyen el creciente desempleo, el aumento de la brecha salarial, la expansión de la informalidad y distintas formas de precarización que surgen de las formas predominantes de flexibilización laboral.

Estas tendencias contrastan con la centralidad que se le asigna al trabajo en la vida moderna: eje de integración social, sentido para la vida personal, espacio privilegiado de la participación ciudadana y motor del progreso material. Como señala Zigmunt Bauman, “el ‘trabajo’ ya no puede ofrecer un huso seguro en el cual enrollar y fijar definiciones del yo, identidades y proyectos de vida.” (Bauman, 2003, p. 149). En sentido parecido, Dominique Méda habla de “desencantar el trabajo”, dado que éste ha perdido el peso que la modernidad le atribuyó en la vida social durante más de dos siglos. (Méda, 1995). Hoy se habla, en todo el planeta, del crecimiento sin empleo (o la menor generación de empleo en relación al crecimiento económico), del aumento en la brecha salarial que coloca en un extremo a los “analistas simbólicos” (Reich, 1992) y en el otro a grandes masas de potenciales excluidos del mundo laboral.

Pero si el trabajo atraviesa una fase de restricción en el acceso, inestabilidad en la permanencia, y debilitamiento en su función de constitución de actores colectivos: ¿qué relevo existe para recrear los enclaves de cohesión social? Este problema es aún más crítico en la juventud. Por un lado los jóvenes están, al menos potencialmente, más dotados para desempeñar trabajos relacionados con el nuevo patrón informacional que las generaciones precedentes. Tienen más educación formal que sus padres, más capacidad de adaptación a nuevos lenguajes y formas de aprendizaje, y más flexibilidad en cultura institucional. Todo ello debiera hacerlos más dotados para participar productivamente de la sociedad de la información y la comunicación. Pero en los hechos los jóvenes padecen con mayor fuerza el drama de la desocupación. En América Latina y el Caribe el desempleo juvenil duplica el desempleo global y triplica el desempleo de adultos, y en algunos países hasta

quintuplica el de los mayores de 45 años, al punto punto que los jóvenes representan alrededor del 50% del total de desempleados en casi todos los países de la región. Así, con más capital humano acumulado, pero con opciones más restringidas de incorporación al mundo del trabajo, ¿qué esperar del “lado subjetivo” de la cohesión social en las nuevas generaciones? (CEPAL-OIJ, 2004).

3. *Disociación entre activos materiales y simbólicos.* Si la sociología clásica colocaba la brecha de expectativas como problema central de la pérdida de cohesión social, dicha brecha se ve hoy exacerbada. Esto, porque se ha disociado la expansión de bienes simbólicos en relación a los bienes materiales. Dicho de otro modo, una parte muy grande de las sociedades nacionales incrementa exponencialmente su consumo de imágenes, información, mensajes, símbolos e íconos; y en contraste con ello, su acceso a bienes y servicios, que demanda disponibilidad de ingresos crecientes, tiene una expansión mucho más restringida (con caídas en tiempos de crisis). Más educación y más consumo de medios de comunicación genera mayores expectativas de consumo material, sobre todo porque la educación transmite la idea misma de que el capital humano tiene altos retornos, y porque la televisión se financia con publicidad que busca capturar mercados de consumidores. Esta asimetría es problemática, por cuanto el consumo simbólico creciente induce aspiraciones crecientes, que sobrepasan claramente la expansión en ingresos monetarios. Si bien el crédito de consumo compensa parcialmente la brecha, por otra parte crea mayores restricciones futuras, por cuanto un porcentaje creciente del presupuesto familiar tiene que consagrarse a pagar consumos ya realizados.

La brecha entre el acceso a bienes materiales y a bienes simbólicos se traduce en otras disimetrías: más educación pero menos empleo (como ya se señaló); más expectativas de autonomía pero menos opciones productivas para materializarlas; más acceso a información pero menos acceso al poder (o a instancias decisorias); mayor difusión de derechos civiles y políticos (y de la democracia como régimen de gobierno) que no se traduce en mayor titularidad efectiva de derechos económicos y sociales. Estas brechas afectan con mayor fuerza a quienes se encuentran en situación socioeconómica menos privilegiada, y afectan negativamente la confianza en el futuro, la cultura meritocrática y la “democracia deliberativa”. Por lo mismo, colocan un signo de pregunta sobre la cohesión social.

4. *La negación del otro como marca secular de ciudadanía incompleta.* En América Latina el tema de la exclusión y de la falta de ciudadanía efectiva hunde sus raíces en un patrón histórico dominante, desde la conquista española hasta bien avanzado el siglo XX, que hizo del otro-distinto un sometido, exterminado, explotado, arrasado y finalmente “aculturado”. El excluido de todos los beneficios de la modernidad ha sido por mucho tiempo el privado de los derechos ciudadanos (Hopenhayn 2005). El blanco –primero conquistador, luego colonizador, luego patrón de fundo o dirigente republicano– estableció la diferencia y, al mismo tiempo, la jerarquía en la diferencia. Convertido en juez y parte, dispuso una jerarquía de derechos que por mucho tiempo estuvo correlacionada con el color de la piel, el género, los códigos culturales y la propiedad sobre el trabajo y el capital.

Esta dialéctica de la negación del otro (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996) priva de derechos efectivos a ese otro que puede ser indio, negro, mestizo, zambo, campesino, mujer o marginal urbano. Hasta hoy siguen siendo los indígenas, afrodescendientes y las mujeres quienes padecen distintas formas de discriminación y/o exclusión mayores que otros grupos sociales. Esto coloca la tensión entre multiculturalismo y ciudadanía en el centro de la historia de la inclusión y la exclusión. Mientras se impuso –o se impone– una racionalidad cultural basada en esta negación del otro, se impuso o impone también la negación del vínculo social y ciudadano de reciprocidad. No es sólo que los grupos

discriminados tienen acceso más precario a la educación, el empleo y los recursos monetarios. También padecen la exclusión por la falta de reconocimiento político y cultural de sus valores, sus aspiraciones y sus modos de vida.

Hay que considerar, además, que este rasgo secular de negación del otro instala en la cultura política y en la vida cotidiana un patrón de valoración que refuerza la desigualdad y la segmentación sociales. La idea “normalizada” de sociedades muy desiguales en términos de ingresos, bienestar, acceso a instancias decisorias y visibilidad pública se remonta a esta “cultura de la negación del otro” que hace parte esencial de la historia latinoamericana.

5. *Los cambios culturales promueven mayor individuación, pero no es claro cómo recrean vínculos sociales.* Muchos autores hacen referencia al creciente individualismo asociado a la fase tardía de la modernidad, a la globalización o a la postmodernidad. Al respecto se alude a la menor seducción que ejercen las ideologías que imprimen sentido a la vida personal a partir del compromiso colectivo, a la segmentación de la masa en una amplia diversidad de públicos consumidores, y al endiosamiento de la autonomía personal frente a la autoridad heredada o exógena.

Por cierto, el individualismo tiene su lado positivo en cuanto cuestiona la tradición y amplía los márgenes de libertad de las personas para tomar sus decisiones respecto de cómo orientar sus vidas. Pero la contraparte es el debilitamiento de los vínculos sociales duraderos o ampliados, frente a “la tiranía de lo efímero” o de lo inmediato.

El mayor peso de lo privado frente a lo público, y de la autonomía personal frente a la solidaridad colectiva, se ven precipitados tanto por la economía como por la cultura mediática y por el papel más relevante del consumo en la vida social. Tales tendencias despiertan interrogantes sobre cómo se recrea el vínculo social, desde el micro-ámbito familiar hasta el de la sociedad en su conjunto. Trabajar por la cohesión social significa, en este marco, trabajar por recrear el vínculo social, el “pegamento” que, en palabras de Bauman, mantiene vigente la esperanza en el “volveremos a vernos mañana”.

6. *La mayor complejidad y fragmentación en el mapa de los actores sociales torna más difusa la confluencia en aspiraciones comunes.* La diferenciación de actores e intereses, en el campo cultural, hacen difícil la “agregación” de demandas o aspiraciones en proyectos de mayor escala. La convergencia en agendas de interés común y estrategias de acción conjunta se hace cada vez más problemática a medida que se diversifican los actores y se hace más fuerte la voluntad de individuación. Al decir de Bauman, los problemas más comunes de los individuos “no se dejan sumar en una causa común: se pueden juntar, pero no cuajarán... (carecen)...de la interfaz necesaria para engancharse con los problemas de las otras personas.” (Bauman, 2003, p. 40). Los sujetos colectivos históricos que participaban como protagonistas de la negociación política (sindicatos y gremios) se fragmenta cada vez más y las nuevas formas de organización y flexibilización también segmentan intereses y demandas en su seno. Se añaden, además, actores emergentes difíciles de subsumir en demandas restringidas al mundo laboral: mujeres, grupos étnicos, jóvenes, campesinos sin tierra, ecologistas, grupos barriales, y otros.

Por otro lado, las redes electrónicas permiten mayor visibilidad a actores tradicionalmente sumergidos, y hacen proliferar movimientos y conflictos que trascienden fronteras nacionales. Esta diversificación de canales para visibilizar y procesar demandas tensiona el sistema consagrado de mediaciones entre el sistema político (gobierno, partidos, parlamento) y la sociedad civil. Campos de autoafirmación cultural que antes eran competencia exclusiva de negociaciones privadas y acotados a pequeños grupos y territorios, hoy pasan a ser competencia de la sociedad civil, de conversación “hacia afuera” y del devenir-político y el devenir-público de reivindicaciones asociadas. A las clásicas demandas

de mayor inclusión y bienestar sociales se añaden demandas de reconocimiento de la diversidad y la identidad. La relación entre política y cultura se hace más candente, pero también más problemática.

7. *Menor claridad respecto del orden simbólico.* Existe menos certidumbre respecto de las normas mínimas de sociabilidad. Esto responde a la mayor conciencia de la ciudadanía respecto de la incidencia de poderes fácticos (no representativos ni públicos) sobre las oportunidades de la gente, la información a la mano sobre la corrupción pública y privada, sobre la falta de transparencia en decisiones y acciones que afectan a todos, sobre el acceso discriminatorio a la justicia, y la poca claridad respecto a la relación entre méritos y recompensas. Estos factores corroen el orden simbólico, vale decir, la adhesión clara de la ciudadanía a un marco normativo de reciprocidad y de respeto a la legalidad. Lo que afecta la cohesión social, pues ésta se define por oposición a la crisis de normatividad y por proximidad con la ética social.

Un efecto corrosivo surten la corrupción pública y los abusos de poder sobre el orden simbólico. En cierta forma, ambos son fábricas de anomia social. Hay países de la región donde el aumento (o la divulgación) de la corrupción del gobierno o del Estado va de la mano con el aumento en la delincuencia e inseguridad ciudadanas. Si el Estado opera como modelo, y si el modelo es percibido como impune y operando fuera de la ley, este comportamiento se reproduce en el tejido social bajo distintas formas de trasgresión a la ley (“si roban arriba, robamos abajo”).

8. *La brecha entre el de jure y el de facto.* Las encuestas de opinión muestran una tendencia a la pérdida de confianza en el sistema de justicia, como también frente a otras instituciones públicas como las policías y el parlamento. De una parte, esta desconfianza emerge de la distancia entre igualdad jurídica y desigualdad social, entre el *de jure* y el *de facto*, o entre la titularidad formal de derechos y la ineficacia del sistema judicial o de las políticas públicas para garantizar la titularidad efectiva. Además, en muchos países de la región existe la percepción difundida de que el sistema de justicia discrimina en favor de los ricos y en perjuicio de los pobres, vale decir, que en los hechos hay ciudadanos de distintas categorías, no existe un trato igualitario en lo jurídico, que muchos delitos (sobre todo financieros pero también de delincuencia común) permanecen impunes, y no operan mecanismos efectivos y ecuanímenes de sanción y fiscalización. Esta falta de confianza en el sistema de justicia corroe la cohesión social porque el ciudadano percibe que no son claras las reglas del juego, ni es efectiva la reciprocidad en derechos y compromisos.

Las consideraciones recién planteadas muestran que los problemas de cohesión social son multifacéticos y, en consecuencia, requieren de un enfoque sistémico, que debe considerar las dimensiones de inclusión socioeconómica, de reconocimiento de la diversidad, de perfeccionamiento de instituciones de sanción y fiscalización, de reforzamiento de la cultura cívica y de la solidaridad.

E. Cohesión social, ciudadanía y pacto social

La respuesta europea frente a estos elementos es que la plena titularidad de derechos sociales constituye la manera más universal y democrática de promover la cohesión social. No es, pues, sólo cuestión de prestaciones que las personas reciben del Estado en su calidad de vulnerables o pobres, sino de derechos que se ejercen en calidad de ciudadanos. Esta diferencia, marca toda una diferencia. Porque el sentido de pertenencia a la sociedad se juega sobre todo en esta condición de ser “un igual” en cuanto a derechos, por el hecho de hacer parte de la misma sociedad.

Según Norberto Bobbio, “la razón de ser de los derechos sociales como a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, es una razón igualitaria” puesto que “tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no “tienen, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social.” (Bobbio, 1995, p. 151). Un desarrollo basado en la ciudadanía social conlleva, pues, la decisión de una sociedad de *vivir entre iguales*, lo que no implica homogeneidad en las formas de vivir y pensar, sino una institucionalidad incluyente que asegura a todos las oportunidades de participar en los beneficios de la vida colectiva y en las decisiones que se toman respecto de cómo orientar esa vida colectiva. En este sentido, ser pobre no es sólo una condición socioeconómica en que no se accede a los mínimos considerados por una escala de necesidades básicas, o en que no se participa del progreso colectivo por la distancia en ingresos de los pobres respecto de los ingresos medianos; ser pobre es sobre todo carencia de ciudadanía o condición pre-ciudadana, en la medida en que se le niega al pobre la titularidad de derechos sociales y de participación.

Una sociedad de iguales implica una sociedad justa. Para John Rawls, esto último implica considerar a cada persona como digna y moral, lo que significa también que una sociedad puede garantizar el acceso para todos a ciertos bienes sociales tales como derechos, libertades, ingresos para una vida decente, poder para participar en las relaciones colectivas y, en consecuencia, los fundamentos básicos para promover la autoestima en cada cual. Más aún, según Rawls, la eficacia económica debe subordinarse a esta justicia política de iguales libertades y de igualdad de oportunidades. (Rawls, 1971). No significa esto, tampoco, la supresión de toda desigualdad, sino un ideal de sociedad en que “sus instituciones centrales son capaces de encarnar estos principios de justicia (...) y en la cual sus miembros son capaces de adherir a estos principios que sostienen las instituciones y de actuar en consecuencia con ellos.” (Salvat, 2004).

Es desde esta noción fundamental de pertenencia que se entiende como derecho ciudadano el poder disfrutar de mínimos acordes con niveles de progreso y bienestar medios de una sociedad. La ciudadanía social, entendida como pertenencia a una comunidad implica, por lo tanto, un freno a las desigualdades económicas a través de la acción deliberada del Estado, pues tales desigualdades, más allá de cierto punto, privan a muchos miembros de la sociedad a una real pertenencia a la misma.

La titularidad de los derechos sociales encarna la efectiva pertenencia a la sociedad, pues implica que todos los ciudadanos están incluidos en la dinámica del desarrollo, y del bienestar que dicho desarrollo promueve. Supone un freno a las desigualdades económicas mediante la acción deliberada del Estado, pues tales desigualdades, más allá de cierto punto, privan a muchos miembros de la sociedad de una real pertenencia a la misma; y un reconocimiento de todos los miembros de la sociedad sin distinciones de género, raza, etnia, edad, grupo socioeconómico y localización geográfica.

De este modo, el cruce entre ciudadanía y pertenencia también implica la intersección entre derechos sociales instituidos y solidaridad social internalizada. La cohesión social llama, pues, a fortalecer la disposición de los actores a ceder beneficios, en aras de reducir la exclusión y la vulnerabilidad de grupos en peores condiciones. No sólo se trata de un valor ético, sino también de un valor práctico, en la medida que los individuos consideran que se benefician más cuánto más adhieren a un “nosotros”, y que lo que beneficia a la comunidad beneficia a los individuos porque les garantiza mayor seguridad y protección a futuro.

Pero la ciudadanía no sólo implica titularidad de derechos, sino también, y en contrapartida, respeto a las reglas procesales de la institucionalidad democrática y del Estado de Derecho, y mayor disposición a participar en los asuntos de interés público. El sentido de pertenencia tiene doble dirección: como acceso y como compromiso. Un ciudadano es pasivo en cuanto se le confieren derechos, pero es activo en cuanto aporta a la cohesión social. De este modo, la ciudadanía como

sentido de pertenencia se traduce también en mecanismos propios de la sociedad civil que puedan fortalecer relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales, tanto dentro de los grupos como entre grupos; en la difusión extendida de una cultura pluralista que permite mejorar los niveles de convivencia y comunicación entre actores que se definen por su diferencia; y en la filiación progresiva de grupos sociales a redes de interacción para participar en instancias deliberativas.

Finalmente, una mayor disposición de la ciudadanía a apoyar la democracia, a participar en asuntos públicos y espacios de deliberación, a confiar en las instituciones, y un mayor sentido de pertenencia a la comunidad y de solidaridad con los grupos excluidos y vulnerables, facilita el logro de pactos o contratos sociales necesarios para respaldar políticas pro-equidad y pro-inclusión.

La afirmación es paradójica, o de círculos virtuosos: se requiere mayor cohesión social para avanzar en pactos que a su vez promuevan mayor cohesión social. O dicho de otro modo, es necesario que un amplio espectro de actores concurre para respaldar un proyecto de sociedad centrado en el compromiso de la ciudadanía y del Estado con la cohesión social. El contrato social es aquél en que la sociedad en su conjunto está representada para suscribir un marco normativo traducido a políticas, y que encarna un compromiso entre la sociedad civil y el Estado. Así, el pacto a la vez se nutre de la cohesión social y la refuerza.

Un nuevo contrato social le permite a la sociedad darse un horizonte de sentido y de orientación. Ese mismo contrato debe ayudar también a definir con mayor precisión en qué se traducen los derechos sociales, vale decir, cuál es el abanico de acceso a prestaciones, activos y beneficios al que todo ciudadano puede aspirar por su condición de tal, y cuáles son los tiempos que la sociedad fija como agenda para el logro de esta plena titularidad.

El contrato social sienta las bases para procesar intereses colectivos en torno al valor central del bien común, y a la vez requiere, como contraparte, un pacto fiscal que sirva de instrumento financiero para avanzar en la plena realización de los derechos económicos y sociales. El contrato mismo constituye un proceso en que se pone en ejercicio la pertenencia de todos a un acuerdo compartido. En cuanto tal, fija mínimos aceptables en términos de acceso y en términos de solidaridad que involucra a todos. Opera, por otra parte, como un ritual que renueva la confianza mutua y la idea del “nosotros”.

Bibliografía

- Bauman, Zygmunt (2003), *Modernidad líquida*, Buenos Aires y México, traducción de Mirta Rosenberg y Jaime Arrambide Squirru, Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto (1995), *Derecha e izquierda*, Madrid, Santillana-Taurus, cuarta edición.
- Calderón, Fernando, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone (1996), *Esa esquiva modernidad*, Caracas, Edit. Nueva Sociedad-UNESCO.
- Castells, Manuel (1999), *La era de la información: economía, sociedad y cultural*, Vol. 1 (La sociedad red), Alianza Editorial, Madrid, trad. de Carmen Martínez Gimeno, 1996, reimpresión enero de 1999.
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad*, Santiago.
- CEPAL-OIJ (2004), *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Iberoamericana de Juventud, Santiago.
- Coleman, J.S. (1988), “Social Capital in the Creation of Human Capital”, *American Journal of Sociology* N°. 94:95-120.
- Hopenhayn, Martín (2005), *América Latina, desigual y descentrada*, Buenos Aires, Norma.
- Machinea, José Luis y Martín Hopenhayn (2005), “La esquiva equidad en el desarrollo latinoamericano: una visión estructural, una aproximación multifacética”, CEPAL.
- Marcuse, Herbert (1987), *El hombre unidimensional*, Barcelona, Ariel.
- Méda, Dominique (1995), *El trabajo: un valor en peligro de extinción*, Barcelona, Gedisa Editorial, trad. de Francisco Ochoa de Michelena.

- Ocampo, José Antonio (2005), *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, CEPAL, Grupo editorial Norma.
- Putnam, Robert (1995), *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, Nueva York, Simon & Schuster Publishers.
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Estados Unidos.
- Salvat, Pablo (2004), “Ética, pobreza y justicia: la necesidad de un giro ético para recomponer el lazo social. Notas de trabajo”, inédito, Santiago de Chile.
- Reich, Robert (1992), *The Work of Nations*, Nueva York, Vintage Books.
- Schindlmayr, Thomas, Bob Huber y Sergei Zelenev (2006), “Procesos de Políticas Incluyentes”, borrador, NNUU.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*. Anchor Books, Random House, Inc. New York.
- _____(2000), “Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny”, Manila, Social Development Papers N° 1, Asian Development Bank.
- Tironi, E. (2005), *El sueño chileno. Comunidad, familia y nación en el Bicentenario*, Santiago, Edit. Taurus.

VI. Instrumentos de cohesión social en Europa: lecciones para la región

1. El modelo nórdico de protección social y sus efectos en la cohesión social¹³

Peter Abrahamson¹⁴

Introducción

La cohesión social significa formar parte de una comunidad o sociedad y tener un sentido de pertenencia con respecto a ella. En Escandinavia el sentido de pertenencia está estrechamente ligado con el desarrollo de instituciones que son características del Estado de Bienestar. En ese sentido, la cohesión social es tanto un efecto como un prerequisite del Estado de Bienestar (véase Hopenhayn, en este mismo libro, en el que se presenta un análisis detallado del concepto de cohesión social). Por lo tanto, el funcionamiento adecuado de las instituciones de bienestar es un factor determinante del grado de cohesión existente en una sociedad. En el presente artículo se analiza el desarrollo de instituciones de bienestar social en Escandinavia, y se procura determinar el grado de cohesión social que se manifiesta en la prevalencia de la pobreza. En las ciencias sociales se clasifican los Estados de bienestar en varios modelos o regímenes, por considerarse que su elemento preponderante - a saber, las obligaciones que tiene el Estado en lo que respecta al bienestar de los ciudadanos, es decir, la institucionalización de la ciudadanía social- ha tenido distintos orígenes. La primera clasificación que se hace en este contexto distingue entre Estados de bienestar institucionales y residuales, estos últimos caracterizados por ser inmaduros o estar en proceso de desarrollo. Se espera que los Estados residuales se vayan convirtiendo en Estados institucionales en un proceso de convergencia, caso en el cual la variable independiente sería el gasto social; según este argumento, cuanto más desarrollados y más institucionales sean, mayor es el gasto (Wilensky y Lebaux, 1958).

Richard Titmuss ya objeta esta idea en un artículo escrito en 1971, en el que sostiene que el modelo residual y el modelo institucional surgieron simultáneamente, junto con un tercero que define como modelo de bienestar social “de rendimiento”. El autor también especifica la definición del modelo institucional, por considerar que tiene un valor adicional: el redistributivo. Esta concepción tridimensional del Estado de Bienestar posterior a la segunda guerra mundial pasó prácticamente inadvertida a los investigadores del tema hasta la publicación en 1990 de *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Los tres mundos del capitalismo de bienestar) de Esping Andersen. En este influyente

¹³ Traducción del inglés no sometida a revisión editorial.

¹⁴ Profesor adjunto de sociología, Universidad de Copenhague (Dinamarca). En el año académico 2006-2007, profesor invitado en el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), en Ciudad de Guatemala.

libro se redefinen los modelos de Titmuss de acuerdo con las ideologías políticas que los sustentan. El modelo residual fue redefinido como “régimen liberal”; el de rendimiento como “régimen conservador-corporatista” y el institucional y redistributivo como “régimen democrático social”. Esping-Andersen afirma que esta clasificación abarca todos los casos o que se puede aplicar satisfactoriamente a toda sociedad de bienestar, ya sea de Asia, Sudamérica u otra región (1996, 1997).

En cambio, otros discrepan de esta opinión y han concebido nuevos modelos o regímenes, entre otros el rudimentario modelo “mediterráneo” en el sur de Europa (Leibfried, 1992); el “confuciano” en el sudeste de Asia (Jones, 1993); el poscomunista en Europa oriental (Deacon, 1993) y en las antípodas el laborista (Castles y Mitchell, 1990), entre otros (véase una descripción general del tema en Abrahamson, 1999).

Pese a las controversias en torno al tema, las publicaciones sobre el Estado de Bienestar concuerdan en la categoría de Estados escandinavos,¹⁵ aunque se usen distintos términos para designarlos –escandinavos, nórdicos, socialdemócratas, institucionales, generales y otros–. Con el fin de resumir las características del modelo escandinavo de bienestar social, en el siguiente cuadro se presentan las diferencias entre cuatro modelos sobre la base de sus principales rasgos:

CUADRO 1
CUATRO MODELOS DE ESTADO DE BIENESTAR TÍPICOS

	Mediterráneo	Europeo	Atlántico	Escandinavo
Criterio de elegibilidad	Necesidad	Contribución	Necesidad	Derecho
Ideología	Democratacristiana	Conservadora	Liberal	Social-demócrata
Institución predominante	Familia	Organizaciones voluntarias	Mercado	Estado
Alcance	Limitado	Integral	Limitado	Integral
Financiamiento	Organizaciones voluntarias	Miembros de la seguridad social	Estado	Estado
Población beneficiaria	Miembros de la familia y la comunidad local	Integrantes del mercado de trabajo	Ciudadanos	Ciudadanos

Fuente: Elaboración propia.

En Escandinavia, los derechos a prestaciones sociales están consagrados en la legislación (derechos constitucionales). Esto diferencia a este modelo del atlántico, basado en la evaluación selectiva de las necesidades, y del europeo, basado en contribuciones. Los derechos se derivan de la pertenencia a una comunidad, que varía de un modelo a otro. En los modelos nórdico y atlántico se exige que el beneficiario sea residente legal, es decir que sea miembro de una sociedad, ciudadano, en tanto que en el modelo europeo el requisito es la afiliación al mercado laboral y en el mediterráneo el criterio que se aplica es la pertenencia a una familia o comunidad local. La ideología política que propugna el modelo escandinavo es socialdemócrata, mientras que el modelo mediterráneo responde a una ideología democratacristiana. En el modelo nórdico el Estado es la institución social encargada de la prestación de servicios de bienestar social, no el mercado como en el modelo atlántico, ni organizaciones voluntarias como en el europeo, ni la familia como en el caso del modelo mediterráneo. Se supone que los modelos nórdico y europeo se caracterizan por ser “caros”, es decir por recaudar un gran volumen de recursos, en tanto que teóricamente los modelos atlántico y mediterráneo deberían ser menos costosos. Independientemente de la magnitud, el financiamiento del bienestar social proviene de distintas fuentes: en términos ideales en los modelos escandinavo y atlántico su fuente es la tributación general, en tanto que el sistema europeo se financia con los aportes

¹⁵ En este artículo se usan indistintamente las expresiones “escandinavo(s)” y “nórdico(s)”.

de los integrantes del mercado laboral, y el mediterráneo con recaudaciones y donaciones de organizaciones religiosas.

Lo anterior significa que, con algunas salvedades, el modelo escandinavo de bienestar es universal y, por lo tanto, costoso; está financiado con cargo a impuestos, basado en la provisión pública de transferencias y servicios de buena calidad y centrado en los servicios sociales en lugar de las transferencias; es capaz de prestar servicio de alta calidad, tiene altas tasas de compensación y, por lo tanto, es igualitario. Además, se basa en una alta participación en el mercado laboral de hombres y mujeres. Joakim Palme (1999) resume el sistema diciendo que el modelo nórdico se caracteriza por la universalidad, prestaciones altas, derechos de ciudadanía social, doble ingreso por hogar, políticas laborales activas y servicios sociales amplios. Duane Swank incluye en su definición las políticas tributarias y el pleno empleo:

“Los países nórdicos suelen caracterizarse por tener programas regulados y financiados con recursos públicos, que ofrecen cobertura amplia y universal y tienen una estructura relativamente igualitaria de prestaciones. Tradicionalmente, han sido financiados con cargo a impuestos generales de carácter redistributivo y han estado muy vinculados con el ámbito laboral, por el hecho de centrarse en políticas laborales y económicas que otorgan primordial importancia al pleno empleo (Swank, 2000).”

A juicio de Kuhnle y Hort (2004), el Estado escandinavo de bienestar institucional tiene fundamentalmente tres sellos distintivos: una política social con amplia cobertura, un principio de derechos sociales institucionalizados, y una legislación social solidaria y universal. Pero la situación no siempre ha sido así, y estas características se han ido desarrollando gradualmente desde fines del siglo XIX, como se comenta en la siguiente sección.

A. Breve historia del modelo nórdico de bienestar

Los países nórdicos tienen varias características en común: son países pequeños que se incorporaron más bien tarde al proceso de industrialización, elementos que se consideran determinantes del desarrollo tardío del Estado de Bienestar en ellos.

“Muchos de los regímenes de bienestar más pequeños del norte de Europa, entre otros Dinamarca, desarrollaron una estrategia según la cual la mayor exposición a la competencia internacional se vería compensada por la protección de un sistema de bienestar generoso a nivel nacional. En ese sentido, el factor que más influyó en la conformación de una estrategia de política social para el manejo del desarrollo económico no fue lo tardío del proceso sino la magnitud.” (Pierson, 2004).

Sin embargo, la mayoría de los países que vivieron un proceso de industrialización tardía han sido intervencionistas en términos económicos y han desarrollado programas públicos de política social en una etapa relativamente temprana de desarrollo. Los países nórdicos también eran relativamente homogéneos desde el punto de vista étnico y religioso. Como sostienen Christiansen y Markkola (2006), durante muchos años la versión luterana del cristianismo tuvo una posición hegemónica en los países nórdicos, lo que probablemente sea el factor que más influyó en las similitudes entre los países nórdicos y, sobre todo, de las variantes nórdicas del bienestar social. Además, Escandinavia tiene un largo historial de democracia y respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho. La cultura política ha respondido a una intensa participación social, y a la disposición y capacidad de dar solución pacífica a los conflictos políticos y sociales:

“Desde el período de entreguerras, la cohesión social ha sido una orientación muy importante, fomentada sobre todo por las políticas de bienestar, y en la segunda mitad del siglo XX la identificación de los países nórdicos como Estados de bienestar muy desarrollados ha pasado a

ser un componente integral de la identidad nacional en esos países” (Christiansen y Markkola, 2006).

Esta descripción de una forma de gobierno de consenso que hacen los dos historiadores es compartida por otros especialistas en ciencias sociales que sitúan el proceso en los años treinta, época en que se gestó el compromiso de respuesta a la crisis, lo que a su vez condujo a soluciones institucionales para mitigar las tensiones y que sirvieran para mediar entre los grupos de interés, entre otros del sector agrícola, industrial y laboral (Kuhnle y Hort, 2004). Sven Hort y Stein Kuhnle también atribuyen el desarrollo de programas sociales de carácter universal, menos comunes en las sociedades más heterogéneas, a la combinación de estructuras sociales relativamente igualitarias; una población reducida y relativamente homogénea en términos de etnia, religión y cultura, y una larga tradición histórica de responsabilidad pública por el bienestar social (Kuhnle y Hort, 2004). Pauli Kettunen afirma que uno de los factores constitutivos de la orientación del desarrollo en Escandinavia es el surgimiento de una identidad nacional política, económica y cultural, y cita a Dieter Senghaas, quien sostiene que también puede atribuirse a un fuerte control político de los procesos internos y externos, con el fin de evitar que el aumento de las exportaciones dé origen a una sociedad más oligárquica y a un capitalismo más orientado a la captación de rentas (Senghaas, 1985, citado en Kettunen, 2006). Kettunen va aún más lejos:

“... la conciencia nacional, la concepción de una comunidad, también dio a los grupos subordinados de la sociedad un conjunto de criterios ideales, que podían esgrimirse contra las condiciones imperantes en la sociedad. Asimismo, les ofrecía un marco de referencia para interpretar políticamente y generalizar las situaciones de subordinación e injusticia que vivían a diario. A través de “lo social” y “lo laboral”, estas tensiones sociales pasaron a formar parte de los discursos en los que se articulaban el nacionalismo y la modernización” (Kettunen, 2006).

Lo ocurrido en Escandinavia puede dividirse en cuatro etapas de desarrollo claramente diferenciadas, que se describen en forma resumida a continuación.

i. Etapa de legislación sobre pobreza y de filantropía, década de 1870 a 1918

Niels Finn Christiansen y Pirjo Markkola sostenían que la mayor preocupación de los formuladores de políticas cuando comenzaron a considerar la necesidad de algún tipo de intervención en el mercado laboral eran los niños. Desde los años setenta del siglo XIX hasta alrededor del 1900, en la mayoría de los países nórdicos se aprobaron leyes que regulaban el trabajo infantil.

“En todos los países nórdicos, el Estado otorgaba primordial importancia a la seguridad social, los adultos mayores, las enfermedades, los accidentes y el desempleo, considerados esenciales¹⁶. . . No deja de ser significativo que en la mayoría de las leyes aprobadas se prevea alguna forma de financiamiento tributario o una combinación de financiamiento proveniente del seguro y financiamiento estatal, conforme al principio de asistencia estatal a los que muestran un esfuerzo personal . . . Otras características son el predominio de los individuos como destinatarios de las medidas de política social y algunos indicios preliminares de universalismo. . . . Un rasgo común de los comienzos de la legislación sobre estas materias en los países nórdicos es el delicado equilibrio entre la legislación parlamentaria de alcance nacional y la aplicación de las leyes en el ámbito local. . . lo que dejaba a los pobres esencialmente en manos de las autoridades locales” (Christiansen y Markkola, 2006).

¹⁶ Cabe la posibilidad de que esta situación no sea exclusiva de Escandinavia. Christopher Pierson llegó a la conclusión de que prácticamente en todas las sociedades de bienestar el desarrollo de programas sigue una secuencia extraordinariamente similar: la provisión de seguro para accidentes suele ser la primera medida de seguridad social; a continuación, se adoptan medidas relativas a los seguros de salud y maternidad, luego sobre pensiones para las personas mayores y los minusválidos, y el seguro de desempleo y los subsidios familiares aparecen posteriormente (Pierson, 2004).

Pero, como dicen Eero Carroll y Joakin Palme (2006), en realidad los primeros programas previstos en las reformas originales de los países nórdicos no eran, en absoluto, extraordinarios. Se trataba de normas características de las “leyes sobre los pobres” (*poor-laws*) en las que se distingue entre pobres merecedores y no merecedores; los beneficiarios podían verse privados de sus derechos civiles mientras ejercían los nuevos derechos sociales que se les habían otorgado, lo que, de hecho, era frecuente. Estas primeras reformas tenían un fuerte componente voluntarista o se basaban en cierta medida en la comprobación de ingresos.

ii. Extensión de los derechos sociales, 1919-1950

Como ya se ha dicho, el surgimiento del modelo nórdico de organización de la provisión de servicios de bienestar surgió de los compromisos impuestos por las crisis en el período de entreguerras. Christiansen y Markkola (2006) relacionan este adelanto con un cambio en el poder de las clases sociales. Concretamente afirman que la extensión de los derechos sociales a todos los ciudadanos es el cambio más radical que se dio con respecto a las etapas anteriores. En los años veinte y treinta, el poder pasó de los agricultores y la burguesía a las clases más bajas. Y añade que el amplio apoyo popular a los socialdemócratas contribuyó a afianzar las bases democráticas de los países nórdicos en el mismo período en que éstas se veían amenazadas en la mayoría de los demás países. Sin embargo, el proceso que condujo a las reformas sociales se vio facilitado, no solo por el notable apoyo popular, sino también por los acuerdos entre amplios grupos sociales, sobre todo entre la clase obrera, los agricultores y, en algunos casos, la burguesía capitalista. Eso lleva obligatoriamente a reformular la tesis según la cual el modelo nórdico fue un logro del movimiento de trabajadores socialdemócratas, como afirman algunos, entre los cuales ocupan un lugar destacado Gösta Esping y Andersen (1985, 1990). Al término de su investigación, estos historiadores concluyeron lo siguiente:

“No obstante, tanto la perspectiva histórica a largo plazo como la inclusión de Finlandia e Islandia nos obligan a modificar la tesis de la socialdemocracia. En las primeras etapas, los agricultores, otros grupos de la pequeña burguesía y sus partidos políticos crearon las bases de los futuros sistemas de bienestar social. El universalismo, el financiamiento con fondos tributarios y la intervención estatal no son inventos socialdemócratas” (Christiansen y Åmark, 2006).

No hay que olvidar que los países escandinavos fueron predominantemente agrarios durante todo el período de surgimiento del Estado de Bienestar y lo siguieron siendo hasta los años treinta, como nos recuerdan Carroll y Palme (2006).

El movimiento de trabajadores fue influyente, a pesar de depender de otras clases y grupos de interés; en ese entonces, su influencia respondía a lo siguiente:

1. La extensión a todos los países de las relaciones autónomas dentro del mercado laboral, en virtud de acuerdos generales entre asociaciones de empleadores y los sindicatos nacionales.
2. Un grado excepcionalmente alto de organización de los trabajadores asalariados, incluidas las mujeres.
3. La capacidad de este movimiento laboral para conquistar posiciones en todos los nichos de la sociedad, incluidas las comunidades locales, y una red de comunicación muy eficaz, que transmitía la estrategia y la visión del “realismo utópico”.
4. Una efectiva colaboración entre los dirigentes provenientes de la clase obrera y los “ingenieros sociales” que se incorporaron a los partidos socialdemócratas (Christiansen y Markkola, 2006). Kuhnle y Hort describen este proceso como el desarrollo de una ciencia social positiva y, relacionado con esto, un aparato estatal en expansión que se ocupa del registro de los problemas sociales y la recopilación de estadísticas sociales (2004).

iii. La edad de oro del bienestar social, años cincuenta a setenta

El universalismo se convirtió en una de las características típicas del Estado nórdico de bienestar. En algunos campos, entre otros la educación y los servicios de salud, representaba la continuación de una larga tradición histórica, mientras en otros representaba un nuevo principio. Carroll y Palme (2006) afirman que, después de la guerra, los parlamentos de los países nórdicos dejaron de focalizar el sistema básico de pensiones y entre 1946 y 1960 se establecieron nuevos sistemas de “seguridad básica”, igual para todos los ciudadanos, resumiendo así lo que podría ser la reforma más importante del modelo nórdico. Sin embargo, la expansión de las pensiones y su desarrollo también ponen en evidencia una desviación del modelo, como indican Christiansen y Markkola (2006), quienes sostienen que en los años ochenta y noventa todos los países nórdicos establecieron sistemas de pensiones relacionados con el mercado de trabajo que de algún modo contrasta con otro de los rasgos distintivos del modelo nórdico: el financiamiento con recursos tributarios. Carroll y Palme (2006) le dan otra interpretación al proceso, por considerar que la suma de un elemento contributivo al sistema básico de pensiones representa una expansión del modelo nórdico.

“Aunque el componente laboral incorporado en Dinamarca en 1964 no se aplicaba a los ingresos, sino a los años de servicio, en los demás países nórdicos las prestaciones pertinentes de segundo nivel eran tan amplias que, con toda propiedad, se consideró que los sistemas eran “sistemas integrales”, que incluían pensiones fijas de primer nivel (“seguridad básica”) para todos los ciudadanos, y que desde entonces se combinaban con pensiones relacionadas con el ingreso para los trabajadores empleados.”

El universalismo, el financiamiento con cargo a recursos tributarios, y el alto nivel de las prestaciones y los servicios se tradujeron en una expansión masiva del sector público, sobre todo en el ámbito local. Por consiguiente, a partir de mediados de los años cincuenta la dotación de empleados públicos y de los servicios de bienestar social comenzó a aumentar en forma explosiva y, además, con un sesgo de género en el sentido de que un porcentaje desproporcionado de los funcionarios eran mujeres (enfermeras, maestras y asistentes sociales, entre otras).

Por lo tanto, desde una perspectiva de género, el derecho de las mujeres al trabajo, unido a la prestación de servicios por parte del sector público, podría ser la característica más destacada de las políticas nórdicas de bienestar social. Además, hay un alto porcentaje de mujeres en cargos públicos con autoridad, y la proporción de mujeres parlamentarias y que forman parte del gobierno fluctúan entre un tercio y la mitad (Christiansen y Markkola, 2006).

iv. Nuevos desafíos de los años setenta

A partir de fines de los años sesenta, temas como la protección del medio ambiente, las fuentes renovables de energía, la salud pública en un sentido amplio, las medidas de control alimentario y la cultura en el sentido más amplio del término, entre otros, comenzaron a ser considerados elementos esenciales de la formulación de nuevas estrategias de bienestar. A diferencia de lo ocurrido antes, estos elementos surgieron de las bases de los nuevos movimientos populares que nacieron esgrimiendo duras críticas contra la incapacidad de los partidos políticos tradicionales para identificar esos nuevos problemas, por estar obsesionados con las políticas de crecimiento económico consideradas como un prerrequisito del bienestar social (Christiansen y Markkola, 2006). En cambio, los gastos y los servicios en general fueron en aumento, aunque Dinamarca no registra pleno empleo desde comienzos de la crisis del petróleo de 1973-1974, y en los años noventa se produjeron graves crisis tanto en Finlandia como en Suecia. Muchos concuerdan en que los Estados escandinavos de bienestar sufrieron un cambio en los años noventa, pero también muchos observadores han centrado sus observaciones en la resistencia al cambio, lo que significa que los cambios no se han considerado paradigmáticos. Como dicen Kautto y otros (2001), en los últimos veinte años los Estados escandinavos de bienestar se han enfrentado a innumerables cambios de la

estructura familiar y los mercados laborales, e incluso han demostrado una extraordinaria capacidad de sobrevivir períodos de dramáticas turbulencias económicas (véase también Nordlund, 2002). En cambio, otros autores se han referido a las crecientes pruebas de incorporación de elementos originalmente característicos de los sistemas atlántico y europeo e incluso del modelo mediterráneo.

“La capacidad de control y dirección del gobierno se ven cuestionadas por una separación de los poderes horizontal y vertical poco clara, la regionalización y la globalización, la descentralización y la delegación, así como la participación de entidades no gubernamentales en la orientación de las políticas (gobernanza)”. (Micheletti, 2001).

No cabe duda de que Finlandia y Suecia tuvieron un crecimiento negativo a mediados de los años noventa y, con la excepción de Noruega, los países nórdicos no han extendido la provisión de servicios de bienestar social en términos relativos.

El universalismo es uno de los conceptos de más peso en la definición del modelo escandinavo. Cabe preguntarse si en los países nórdicos el bienestar social es más dependiente de la residencia en un determinado lugar que el hecho de integrar o no la fuerza laboral. La respuesta a la pregunta sería un “sí” categórico, aunque ahora menos que antes. En los cuatro países escandinavos las prestaciones de la seguridad social se han reducido, mientras la diferencia entre la clase media y los grupos marginados se ha acentuado. Hay factores tales como la individualización, la descentralización, la mayor dependencia de la familia y los parientes más cercanos, y las soluciones de mercado, entre otros, que han acercado a Escandinavia a la adopción de los principios rectores de los demás modelos de bienestar de la Unión Europea.

B. Unas cuantas cifras para evaluar los efectos de la protección social

A continuación, presentamos unos pocos datos estadísticos, con el fin de analizar a los Estados nórdicos de bienestar en perspectiva y demostrar sus repercusiones en términos de la cohesión social.

El gasto social varía considerablemente cuando se calcula como gasto bruto o neto, debido a que en general las prestaciones están sujetas a tributación, pero todos los países escandinavos con la excepción de Islandia gastan más que el promedio de los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Otra característica importante y distintiva de los países nórdicos es la alta participación de las mujeres y, sobre todo de las madres, en el mercado laboral; como promedio, en los países de la OCDE y en México, esta apenas supera el 50% de las mujeres en edad de trabajar que efectivamente trabajan, mientras en los países nórdicos es de un 75%. Comúnmente, el desempleo ha sido más bien alto en los países de la OCDE y Finlandia y Suecia se vieron muy afectados por este fenómeno en los años noventa. México registra una mejor situación en este ámbito, puesto que presenta una tasa de desempleo cercana al 2%. Por otra parte, la mayoría de los países de la OCDE tienen una tasa de fecundidad inferior a dos (con las excepciones de Estados Unidos, México y Turquía), en tanto que los países nórdicos tienen tasas relativamente altas, en torno a 1,75, y se ha especulado que probablemente esto se deba a la amplia cobertura del cuidado de los niños y ancianos, que permite a las mujeres trabajar y tener hijos. Cuando se considera la esperanza de vida como indicador de bienestar, no se observa una gran diferencia entre los países nórdicos, por una parte, y los de la OCDE y México por otra, pero en lo que respecta a la desigualdad en la distribución del ingreso el coeficiente de Gini indica que los países nórdicos presentan una mejor distribución que los demás integrantes de la OCDE y mucho mejor que México. Como la pobreza relativa se calcula en términos del ingreso, en este caso se observa la misma situación: tasas muy bajas en Escandinavia, tasas que equivalen a alrededor del doble en los demás países de la OCDE y una tasa equivalente al cuádruple en México.

CUADRO 2
COMPARACIÓN ENTRE ESCANDINAVIA, LOS PAÍSES DE LA ORGANIZACIÓN DE
COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) Y MÉXICO

	Desigualdad del ingreso (coeficiente de Gini)	Pobreza relativa (inferior al 50% de la mediana de ingreso neto equivalente) 2000	Gasto social neto como % del PIB 2001	Tasa de desempleo de las mujeres 2003	Tasa de desempleo 2003	Tasa de fecundidad 2002	Esperanza de vida 2002	
							Hombres	Mujeres
Dinamarca	22,5	4,3	26,9	70,5	5,4	1,72	74,8	79,5
Finlandia	26,1	6,4	...	65,7	9,0	1,72	74,9	81,5
Islandia	...	...	21,7	...	...	1,93	78,5	82,3
Noruega	26,1	6,3	23,8	72,9	4,4	1,75	76,4	81,5
Suecia	24,3	5,3	29,7	72,8	5,8	1,65	77,7	82,1
OECD	30,8	10,2	22,2	55,3	6,9	1,60	74,7	80,6
México	48,0	20,3	...	39,4	2,5	2,40	72,1	77,1

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “Society at a Glance: OECD Social Indicators, 2005 Edition” [en línea] (fecha de consulta: 3 de octubre de 2006).

Con la excepción de Islandia, los Estados de bienestar de Escandinavia tienen un alto nivel de gastos, tanto en términos absolutos como relativos. En 2004, el gasto social expresado como proporción del producto interno bruto fluctuaba entre alrededor de un 25% en Finlandia y Noruega y un 33% en Suecia, pero lo mismo ocurría en la mayor parte de los Estados de bienestar del noroeste de Europa (NOSOSCO, 2006b). En términos absolutos, en 2004 el gasto social per capita ascendía aproximadamente a 8.000 euros de paridad de poder adquisitivo, cifra que se sitúa en el límite superior de la escala, solo superada por la de Luxemburgo. En los cuadros 3 y 4 se resume la evolución registrada en este campo desde mediados de los años noventa a mediados de la presente década.

CUADRO 3
PAÍSES NÓRDICOS: GASTO SOCIAL COMO PROPORCIÓN DEL PIB
1995-2004

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dinamarca	32,2	31,3	30,5	29,9	29,8	28,8	29,4	30,0	30,7	30,7
Finlandia	32,7	31,5	29,3	27,3	26,7	25,2	25,7	26,4	26,5	26,7
Islandia	19,0	18,6	18,1	18,6	19,1	19,6	20,2	22,3	24,2	22,9
Noruega	27,4	26,1	30,0	27,7	27,7	25,3	25,8	26,3	25,6	23,7
Suecia	35,8	35,2	33,3	33,1	32,9	32,3	31,3	32,5	33,5	32,9

Fuente: Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO), Base de datos NOMESCO/NOSOSCO [en línea], <http://www.nom-nos.dk/> (fecha de consulta: 16 de octubre de 2006).

En ese período se produjo un estancamiento o una leve reducción, lo que significa que entre 1995 y 2004 no aumentó la proporción de “riqueza” de los países. Esto último podría apuntar a una “tesis de maduración”, según la cual las sociedades escandinavas habrían alcanzado un nivel de desarrollado que eliminaría la necesidad de una mayor expansión relativa, habrían madurado y llegado ya al punto deseado. En cambio, en términos absolutos en los años noventa se registró un cierto incremento del gasto social.

CUADRO 4
PAÍSES NÓRDICOS: GASTO SOCIAL (EN PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO)
(Euros per cápita)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dinamarca	6395	6882	7045	6978	7323	7966	7780	7809	8072	8590
Finlandia	5037	5268	5603	5240	5322	5337	5753	5785	6138	6736
Islandia	3410	3659	4105	4160	4674	4934	4924	5362	5884	6657
Noruega	5420	5478	6427	5652	7151	7605	7962	8123	8516	8934
Suecia	6052	6119	6579	6557	6822	6687	7060	7951	8375	9008

Fuente: Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO), Base de datos NOMESCO/NOSOSCO [en línea], [http://www. nom-nos.dk/](http://www.nom-nos.dk/) (fecha de consulta: 16 de octubre de 2006).

Por lo general, se decía que los países escandinavos se caracterizaban por tener “pleno empleo”, es decir tasas de desempleo que no superaban el 2%-3%, pero a comienzos de los años noventa no ocurría lo mismo en Dinamarca y Noruega y, muy poco después, Finlandia y Suecia comenzaron a verse afectados por un desempleo masivo. En 1994, el desempleo era de casi un 17% de la fuerza laboral en Finlandia y lo que en Suecia se define como “desempleo abierto”¹⁷ ascendía a un 8%, lo que en realidad significa que el 16% de la fuerza laboral no estaba empleada en el sentido tradicional. Por lo tanto, desde mediados de los años noventa todos los países escandinavos tuvieron que renunciar al pleno empleo, pero mientras en Dinamarca y, más aún, en Noruega el desempleo llegó en poco tiempo a niveles moderados, sobre todo en Finlandia aunque también en Suecia las tasas siguieron siendo altas hasta el final del período y, como se observa en el cuadro 5, Finlandia sigue teniendo desempleo masivo, de un 10% (NOSOSCO, 2006b).

CUADRO 5
PAÍSES NÓRDICOS: TASAS DE DESEMPLEO, 1995-2000
(En porcentajes)

	1995	1996	1998	2000	2001	2002	2003
Dinamarca	7,0	6,9	5,5	4,6	4,8	4,7	5,5
Finlandia	15,5	14,6	11,4	9,8	9,2	9,2	9,1
Islandia	4,9	3,7	2,7	2,3	2,3	3,3	3,4
Noruega	4,9	4,9	3,2	3,4	3,6	3,9	4,5
Suecia	7,7	8,1	6,5	4,7	4,0	4,0	4,9

Fuente: Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO), Base de datos NOMESCO/NOSOSCO [en línea], [http://www. nom-nos.dk/](http://www.nom-nos.dk/) (fecha de consulta: 16 de octubre de 2006).

A diferencia de lo que ocurre en los países en que los servicios de bienestar consisten en transferencias monetarias (*welfare benefits*) una de las características de los servicios de bienestar en Escandinavia es que los beneficios consisten en servicios prestados por asistentes sociales, enfermeras y maestros. De hecho, alrededor de un 40% del gasto social se destina a servicios (NOSOSCO, 2006b).

La mayor parte del gasto social corresponde a asignaciones para cuidado de los ancianos y servicios de salud, que también tienen un marcado sesgo por edad. En cierta medida, el gasto destinado a hacer frente al desempleo refleja la magnitud del problema; en Islandia y Noruega el gasto de este tipo no es muy alto, porque tienen un bajo desempleo. Es interesante observar que, pese a la atención y el debate público que ha suscitado, el gasto para vivienda y asistencia social solo representa del 3% al 6% del gasto social en Escandinavia y en Europa en general.

¹⁷ El desempleo abierto corresponde a la cifra oficial de desempleados, mientras el desempleo encubierto abarca también a los trabajadores con licencia, en programas de capacitación y otros.

CUADRO 6
PAÍSES NÓRDICOS: DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO SOCIAL, 2004
(En porcentajes)

	Dinamarca	Finlandia	Islandia	Noruega	Suecia
Familias y niños	13,0	11,4	14,0	11,9	9,6
Desempleo	9,5	9,8	2,5	3,1	6,2
Salud	20,6	25,5	34,8	33,1	25,4
Ancianidad	37,2	33,3	28,0	28,7	37,9
Minusvalía y viudez	13,9	16,9	17,3	19,9	17,0
Vivienda	2,4	1,1	1,0	0,6	1,8
Asistencia social	3,5	2,1	2,6	2,5	2,2

Fuente: Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO), *Social Protection in the Nordic Countries 2004*, Copenhagen, 2006.

Al considerar la evolución que ha tenido lugar en los últimos veinte años, da la impresión de que las expectativas de eliminar la pobreza mediante el sistema de bienestar de los países escandinavos se han visto frustradas. Sin embargo, en comparación con la mayoría de los demás países del mundo, las tasas de pobreza son más bien bajas. La pobreza en función del ingreso ha ascendido al 5%-10% de la población de Escandinavia desde los años ochenta, porcentaje que depende de la metodología y la definición empleadas (Abrahamson, 1997, 2001). En el cuadro 7 se presentan las cifras más recientes.

CUADRO 7
PAÍSES NÓRDICOS: TASAS DE POBREZA (INGRESO INFERIOR AL 50% DE LA MEDIANA)

	Dinamarca	Finlandia	Noruega	Suecia
Soltero(a) sin hijos, <65/67	18,1	16,2	17,9	14,6
Soltero con hijos	5,0	7,0	9,8	5,5
Parejas sin hijos, < 65/67	2,3	3,0	1,8	2,2
Parejas con hijos	2,1	3,0	2,2	2,2
Solteros > 65/67	3,5	9,3	12,7	6,3
Todos los hogares	4,7	5,0	5,6	5,1
Todos los hogares (límite del 60%)	9,1	11,1	11,0	9,4

Fuente: Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO), *Social Protection in the Nordic Countries 2004*, Copenhagen, 2005.

La pobreza en términos de ingreso se concentra en los adultos solteros y los jóvenes sin hijos. El sistema de pensiones y el cuidado de los ancianos mediante los servicios municipales y los sistemas regionales de atención de la salud han reducido la pobreza de los adultos mayores, en tanto que la amplia cobertura de las políticas para la familia ha tenido el mismo efecto en el caso de las familias con niños. Por eso, se podría decir que, curiosamente, la mayoría de los escandinavos pobres son los que reciben asistencia social.

Para determinar el grado de reducción de la pobreza que permiten la asistencia social y otros mecanismos de política social, se puede recurrir al cálculo de las tasas de compensación, que demuestran el valor neto relativo de las prestaciones en comparación con el ingreso neto por trabajador correspondiente a una producción promedio. En los cuadros 8 al 10, se presenta el nivel de compensación correspondiente a tres grupos: una persona soltera no asegurada, es decir un ciudadano que recibe asistencia social; un receptor de asistencia social con un hijo menor de 18 años y una persona soltera que recibe seguro de desempleo. En estos cuadros queda en evidencia que los receptores de asistencia social solteros reciben menos de la mitad del ingreso neto promedio de los trabajadores, lo que significa que, por definición, son pobres en términos de ingreso, dado que estos suelen definirse como quienes reciben menos de la mediana equivalente del ingreso. También queda en evidencia que la compensación de la asistencia social ha ido registrando una disminución relativa desde mediados de los años noventa.

CUADRO 8
PAÍSES NÓRDICOS: TASAS DE COMPENSACIÓN APLICABLE
A DESEMPLEADOS SOLTEROS NO ASEGURADOS Y SIN HIJOS
(100% IPN)*

	Dinamarca	Finlandia	Islandia	Noruega	Suecia
1995	47	42	...	...	39
1996	46	41	...	...	31
1997	45	43	...	...	29
1998	44	45	...	...	29
1999	44	45	50	...	31
2000	44	43	49	...	30
2001	44	41	48	...	31
2002	43	42	48	...	32
2003	43	40	44	...	52
2004	41	39	46	...	53

Fuente: Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO), *Social Protection in the Nordic Countries 2004*, Copenhagen, 2006.

(*) IPN= Ingreso promedio neto de un trabajador industrial en la capital del país respectivo.

CUADRO 9
PAÍSES NÓRDICOS: TASAS DE COMPENSACIÓN APLICABLE
A DESEMPLEADOS SOLTEROS NO ASEGURADOS Y CON UN HIJO
(100% IPN)*

	Dinamarca	Finlandia	Islandia	Noruega	Suecia
1995	77	77	...	...	59
1996	77	74	...	...	55
1997	76	70	...	...	54
1998	74	68	...	...	55
1999	71	66	59	...	60
2000	73	65	59	...	54
2001	73	64	57	...	55
2002	71	68	54	...	57
2003	72	65	51	...	62
2004	69	64	52	...	64

Fuente: Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO), *Social Protection in the Nordic Countries 2004*, Copenhagen, 2006.

(*) IPN= Ingreso promedio neto de un trabajador industrial en la capital del país respectivo.

Sin embargo, como se observa en el cuadro 9, cuando uno de los integrantes de un hogar es un niño, las prestaciones previstas en las políticas sobre la familia le permiten liberarse de la pobreza. En el cuadro 10 se observa que en 2004 la compensación fluctuaba entre un 52% en Islandia y un 76% en Suecia cuando el seguro de desempleo consistía en prestaciones, pero también en este caso la compensación ha ido disminuyendo.

CUADRO 10
PAÍSES NÓRDICOS: TASAS DE COMPENSACIÓN APLICABLE
A DESEMPLEADOS SOLTEROS, ASEGURADOS Y SIN HIJOS
(100% IPN)*

	Dinamarca	Finlandia	Islandia	Noruega	Suecia
1995	67	63	...	66	78
1996	66	63	...	66	74
1997	65	60	54	66	71
1998	64	63	52	66	71
1999	65	62	53	66	72
2000	64	60	52	66	69
2001	64	59	52	66	68
2002	63	59	53	66	74
2003	63	58	48	66	76
2004	60	56	52	66	76

Fuente: Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO), *Social Protection in the Nordic Countries 2004*, Copenhagen, 2006.

(*) IPN= Ingreso promedio neto de un trabajador industrial en la capital del país respectivo.

Hay dos hechos son evidentes en los cuadros 11 y 12 respecto de las personas mayores. En primer lugar, que el ingreso neto de las parejas correspondiente a pensiones básicas se ubica en torno a la línea de pobreza o apenas por encima de ella en Dinamarca y Noruega, mientras en Finlandia la compensación equivale a cerca de las dos terceras partes del ingreso promedio y en Islandia y Suecia a las tres cuartas partes de este. En segundo término, se observa que la situación de los receptores de pensiones que son solteros es relativamente mejor que la de las parejas, porque reciben una compensación que fluctúa entre el 58% en Dinamarca y el 88% en Islandia. En Dinamarca y Suecia, la tendencia apunta a una baja de las compensaciones. En cambio, en Noruega ocurre exactamente lo contrario, puesto que el valor de las pensiones de vejez ha aumentado levemente desde 1995.

CUADRO 11
PAÍSES NÓRDICOS: TASAS DE COMPENSACIÓN APLICABLE A PAREJAS ANCIANAS
(125% IPN + 100% IPN)*

	Dinamarca	Finlandia	Islandia	Noruega	Suecia
1995	45	63	76	54	77
1996	44	66	76	54	75
1997	44	64	74	54	77
1998	43	64	73	54	76
1999	43	64	74	54	65
2000	42	64	76	56	63
2001	42	64	75	54	62
2002	41	64	76	56	70
2003	42	64	75	57	71
2004	40	63	75	60	72

Fuente: Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO), *Social Protection in the Nordic Countries 2004*, Copenhagen, 2006.

(*) IPN= Ingreso promedio neto de un trabajador industrial en la capital del país respectivo.

CUADRO 12
PAÍSES NÓRDICOS: TASAS DE COMPENSACIÓN APLICABLE
A ANCianos SOLTEROS Y SIN HIJOS
(100% IPN)*

	Dinamarca	Finlandia	Islandia	Noruega	Suecia
1995	65	64	82	62	82
1996	64	66	82	62	81
1997	64	65	82	62	83
1998	63	64	85	62	82
1999	62	66	86	62	71
2000	62	66	92	63	69
2001	62	65	89	62	68
2002	61	65	89	63	75
2003	61	64	88	64	77
2004	58	63	88	66	77

Fuente: Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO), *Social Protection in the Nordic Countries 2004*, Copenhagen, 2006.

(*) IPN= Ingreso promedio neto de un trabajador industrial en la capital del país respectivo.

En último término, en el cuadro 13 se presentan los efectos de las prestaciones de los seguros de salud, datos que demuestran que en Escandinavia son los que suponen mayores tasas de compensación. En este contexto, destaca Noruega, país en el que se compensa en un 100% la pérdida de ingreso laboral debido a enfermedad, pero en todos los países nórdicos las prestaciones por enfermedad equivalen a las dos terceras partes del ingreso promedio o más.

CUADRO 13
PAÍSES NÓRDICOS: TASAS DE COMPENSACIÓN EN CASO DE ENFERMEDAD,
APLICABLE A PERSONAS SOLTERAS Y SIN HIJOS
(100% IPN)*

	Dinamarca	Finlandia	Islandia	Noruega	Suecia
1995	67	75	...	100	78
1996	67	77	...	100	74
1997	65	75	...	100	75
1998	64	75	...	100	80
1999	65	74	...	100	81
2000	64	73	...	100	81
2001	63	72	...	100	81
2002	62	72	...	100	81
2003	63	71	...	100	82
2004	60	70	...	100	80

Fuente: Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO), *Social Protection in the Nordic Countries 2004*, Copenhagen, 2006.

(*) IPN= Ingreso promedio neto de un trabajador industrial en la capital del país respectivo.

Este análisis de la evolución de las tasas de compensación en Escandinavia permite llegar a la conclusión de que, por lo general, las prestaciones de la seguridad social dan una cobertura que evitan a sus receptores caer en la pobreza, en tanto que las prestaciones de la asistencia social y las pensiones básicas por vejez generalmente apenas permiten mantenerse en torno a la línea de

pobreza o un poco por debajo de ella. Además, la tendencia general observada desde mediados de los años noventa indica que la mayoría de los sistemas han ido restringiendo las prestaciones.

C. Conclusión

Los pilares del modelo de cohesión social de los países nórdicos han sido una población homogénea desde el punto de vista étnico y religioso; la aplicación de un principio de ciudadanía (universalismo) que beneficia a todos y que todos apoyan, y la concepción del Estado como un “nosotros”, un garante de la justicia y la equidad; una cultura política basada en compromisos y coaliciones, y una participación en el mercado laboral alta y bien organizada de hombres y mujeres de todas las edades. La evolución reciente ha puesto en tela de juicio algunas de estas condiciones previas; las sociedades nórdicas se han convertido en sociedad multiculturales, y las modalidades corporativas y privadas de seguro social se han hecho más comunes.

Por otra parte, tradicionalmente las altas tasas de compensación han sido consideradas como un rasgo distintivo del modelo escandinavo. Pero, como se ha demostrado en este artículo, prácticamente en todos los casos las tasas de compensación han mostrado una tendencia decreciente, lo que significa que desde mediados de los años noventa las prestaciones se han ido limitando. La asistencia social y las pensiones básicas no son suficientes para evitar la pobreza, dado que la compensación equivale como máximo al 50% de un ingreso disponible medio. De todos modos, los países escandinavos son los más equitativos del mundo desde el punto de vista del ingreso, lo que obedece más al sistema tributario y la organización del mercado laboral que a las políticas sociales. Por el contrario, la escasa pobreza relativa existente en Escandinavia se debe a las mismas políticas que supuestamente la eliminarían.

En lo que respecta a la atención de la salud, las pensiones y los seguros de vejez y de desempleo, se han identificado cambios de segundo y tercer grado,¹⁸ todos los cuales apuntan a principios e instituciones antes considerados como característicos del modelo mediterráneo (dependencia de la familia, redes y organizaciones voluntarias), el modelo europeo (profundo arraigo en el mercado laboral y tendencia inherente al desarrollo de una estructura dual) y el modelo atlántico, en el que se otorga prioridad a las soluciones de mercado (Abrahamson, 2005; Lundberg, 2006). Sin embargo, el porcentaje de población ocupada en trabajos remunerados en Escandinavia es el más alto del mundo y el modelo, actualmente en proceso de transición, sigue contando con un amplio respaldo de la población según todas las encuestas (Andersen y otros, 1999). Los Estados escandinavos de bienestar tienen rasgos muy distintivos, pero cada vez menos, porque están siendo “europeizados” y la cohesión social se va reduciendo, lo que queda en evidencia en la exclusión de grupo procedentes de minorías étnicas y otros segmentos vulnerables de la sociedad.

¹⁸ De acuerdo a la clasificación de Peter Hall (1986, 1993), se puede distinguir entre cambios de primer, segundo y tercer grado. Los primeros son de carácter incremental y cuantitativo; pueden consistir, entre otras cosas, en un leve descenso o incremento del nivel de prestaciones y del período que abarcan. Los de segundo grado son de tipo institucional y cualitativo; pueden consistir, entre otras cosas, en una modificación del sistema de financiamiento, que deja de proceder del Estado para ser asumido por miembros de la seguridad social o a la inversa. Los cambios de tercer grado son modificaciones de las metas o los objetivos de las políticas, entre otras cosas un cambio de orientación de las medidas sobre desempleo, en virtud del cual en lugar de ayudar a los trabajadores mientras están desempleados se los ayuda a estar en condiciones de encontrar trabajo nuevamente mediante la participación obligatoria en sistemas de reinserción.

Bibliografía

- Abrahamson, P. (2005). 'La fin de modèle Scandinave? La réforme de la protection sociale dans les pays nordiques.' *Revue française des Affaires Sociales* Vol. 59, N° 3.
- _____. (2001). 'Gestao da Probreza na Escandinávia.' *Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: a Garantia de um Rendimento Mínimo*. Lisboa: Instituto para o Desenvolvimento Social.
- _____. (1999). 'The welfare modelling business.' *Social Policy and Administration* Vol. 21, N° 4.
- _____. (1997). 'Exclusión social en Europa: ¿Vino viejo en odres nuevos?' Luis Moreno (ed.) *Unión Europea y Estado del Bien Esta*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Andersen, J. G.; P. A. Pettersen; S. Svallfors; H. Uusitalo (1999), 'The Legitimacy of the Nordic Welfare States: Trends, Variations and Cleavages.' In M. Kautto; M. Heikkilä; B. Hvinden; S. Marklund; N. Ploug (eds.) *Nordic social policy: changing welfare states*. London: Routledge.
- Carrol, E. y J. Palme (2006), "Inclusion of the European "Nordic Model" in the Debate Concerning Reform of Social Protection: The Long-Term Development of Nordic Welfare Systems 1890 – 2005 and their Transferability to Latin America of the 21st Century". Santiago de Chile, United Nations: Economic Commission for Latin America and the Caribbean, *serie Financiamiento del desarrollo* N° 168.
- Castles, F. G. y D. Mitchell (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism or Four?* Australian National University, graduate program in public policy. Discussion Paper N° 21.
- Christiansen, N. F. y P. Markkola (2006), 'Introduction.' N. F. Christiansen, K. Petersen, N. Edling, P. Haave (eds.) *The Nordic Model of Welfare: an Historical Reappraisal*. Copenhagen: Museum Tusculanum Press.
- Christiansen, N. F. y K. Åmark (2006), 'Conclusions.' N. F. Christiansen, K. Petersen, N. Edling, P. Haave (eds.) *The Nordic Model of Welfare: An Historical Reappraisal*. Copenhagen: Museum Tusculanum Press.
- Deacon, B. (1993), "Developments in East European social policy". Cathrine Jones (ed.) *New Perspectives on The Welfare State in Europe*. London: Routledge.
- Esping-Andersen, G. (1985), *Politics Against Markets*. New Haven: Yale University Press.
- _____. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- _____. (1996), *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- _____. (1997), "Hybrid or unique? The Japanese Welfare State Between Europe and America". *Journal of European Social Policy* Vol. 7, N° 3.
- _____. (1986), *Governing the Economy: The Policy of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- _____. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* Vol. 25, N° 3.
- Jones, C. (1993), "The Pacific Challenge". C. Jones (ed.) *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge.
- Kautto, M.; J. Fritzell, B. Hvinden; J. Kvist; H. Uusitalo (2001), "Conclusion: the Nordic welfare states in the European context". In M. Kautto; J. Fritzell, B. Hvinden; J. Kvist; H. Uusitalo (eds.) *Nordic Welfare States in the European Context*. London: Routledge.
- Kettunen, P. (2006), "The Power of International Comparison: A Perspective on the Making and Challenging of the Nordic Welfare State". N. F. Christiansen, K. Petersen, N. Edling, P. Haave (eds.) *The Nordic Model of Welfare: an Historical Reappraisal*. Copenhagen: Museum Tusculanum Press.
- Kuhnle, S. y S. E. Hort (2004), *The Developmental Welfare State in Scandinavia: Lessons for the Developing World*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development. Social Policy and Development Programme Paper Number 17.
- Leibfried, S. (1992 [1991]), "Towards a European Welfare State?" In Z. Ferge and J. E. Kolberg (eds.) *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt am Main, Campus Verlag. First published as *ZeS Arbeitspapier* Nr. 2/91. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.
- Lundberg, U. (2006), "A Leap in the Dark. From a Large Actor to a Large Area Approach: The Joint Committee of the Nordic Social Democratic Labour Movement and the Crisis of the Nordic Model". N. F. Christiansen, K. Petersen, N. Edling, P. Haave (eds.) *The Nordic Model of Welfare: an Historical Reappraisal*. Copenhagen: Museum Tusculanum Press.
- Micheletti, M. (2001), "End of big government: is it happening in the Nordic countries?" *Governance: an International Journal of Policy and Administration* Vol. 13, N° 2.

- Nordlund, A. (2000), "Social Policy in Harsh Times: Social Security Development in Denmark, Finland, Norway and Sweden During the 1980s and 1990s". *International Journal of Social Welfare* Vol. 9, N° 1.
- _____. (2002), *Resilient Welfare States: Nordic Welfare State Development in the late 20th Century*. Umeå: Umeå University, Doctoral thesis, Department of Sociology.
- NOSOSCO (Nordic Social-Statistical Committee) (2005), *Social Protection in the Nordic Countries 2002*. Copenhagen: Nordic Social-Statistical Committee.
- _____. (2006), *Social Protection in the Nordic Countries 2004*. Copenhagen: Nordic Social-Statistical Committee.
- _____. (2006b). NOMESCO/NOSOSCO database visited October 16th.
- OECD (2006), *Society at a Glance. Social Indicators Database*. Visited October 3rd.
- Palme, J. (1999), *The Nordic Model and the Modernisation of Social Protection in Europe*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Petersen, K. (2006), 'Constructing Nordic welfare? Nordic Social Political Cooperation 1919 – 1955.' N. F. Christiansen, K. Petersen, N. Edling, P. Haave (eds.) *The Nordic Model of Welfare: an Historical Reappraisal*. Copenhagen: Museum Tusculanum Press.
- Pierson, Ch. (2004), *Late Industrializers and the Development of the Welfare State*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development. Social Policy and Development Programme Paper Number 16.
- Senghaas, D. (1985), *The European Experience. A historical Critique of Development Theory*. Leamington Spa: Berg.
- Swank, D. (2000), "Social democratic welfare states in a global economy". In R. Geyer; C. Ingebritsen; J. W. Moses (eds.) *Globalization, Europeanization and the End of Scandinavian Social Democracy?* London: Macmillan.
- Titmuss, R. M. (1971 [1987]), "Developing Social Policy in Conditions of Rapid Change: The Role of Social Welfare". *The Philosophy of Welfare*. London: Allen and Unwin.
- Wilensky, H. & C. Lebaux (1958), *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Russel Sage Foundation.

2. Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea

Sonia Draibe¹⁹ y Manuel Riesco²⁰

Presentamos aquí, de modo bien resumido, el ensayo elaborado en colaboración con Manuel Riesco, *Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*²¹ (Draibe y Riesco, 2006) y la ponencia que bajo el mismo título presentamos en el Seminario Internacional *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, a que se refiere este libro.

El ensayo tuvo por objetivo examinar la literatura contemporánea sobre los Estados de bienestar teniendo como horizonte futuros estudios sobre los sistemas latinoamericanos de protección social. Como se sabe, los Estados de bienestar latinoamericanos no siempre han sido reconocidos y analizados como tales. Al contrario, los estudios latinoamericanos sobre protección social, con pocas excepciones, han soslayado tradicionalmente tal concepto, casi siempre en nombre de la especificidad histórica de la región y de la diversidad de países. Por otro lado, muchos estudios sobre políticas sociales han tendido a disociar la política social de la política económica, con claros perjuicios para una y otra.

Sin embargo, los recientes desarrollos de la literatura internacional invitan a revisar tales perspectivas. Por una parte, el resurgimiento de las teorías de desarrollo económico parece entrañar enfoques nuevos e integrados de la política social.

Por otra parte, los estudios comparativos de sistemas de políticas sociales han abierto un campo amplio y fértil sobre los postulados teóricos del Estado de Bienestar, no sólo sobre países y

¹⁹ Profesora e investigadora *senior* del Instituto de Economía y del Núcleo de Estudios de Políticas Públicas (NEPP) de UNICAM, Brasil. Consultora del PNUD, UNRISD, Unión Europea y BID.

²⁰ Vice-Presidente del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA), Santiago de Chile; Director Escuela de Ingeniería Comercial, Universidad ARCIS; Consultor del UNRISD, PNUD y UNCTAD.

²¹ Draibe, Sonia y Manuel Riesco, 2006. *Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. Serie Estudios y Perspectivas N. 55. Sede Subregional de la CEPAL en México. Ciudad de México: CEPAL. Para las referencias bibliográficas remitimos al texto original.

regiones desarrolladas. En particular, lo que se dio en llamar “enfoque de regímenes de bienestar” y sus categorías teóricas intermedias parecen capturar con más exactitud y pertinencia la especificidad histórica de los procesos de emergencia y transformaciones del Estado de Bienestar en situaciones regionales y temporales distintas a las de Europa Occidental.

Finalmente, el notable avance de los estudios que buscan integrar las dimensiones demográficas, familiares y de género en las teorías sobre el Estado de Bienestar social estimula los esfuerzos intelectuales en esta dirección.

El trabajo examina las contribuciones recientes de las teorías y debates sobre tres cuestiones decisivas para el conocimiento del Estado de Bienestar: i) el análisis integrado de la economía y de la política social; ii) el análisis histórico comparado de los Estados y regímenes de bienestar social y iii) las dimensiones familiares y de género en la estructuración de los mismos.

En este resumen, hemos omitido la enorme cantidad de referencias bibliográficas y citas que, sin embargo pueden ser fácilmente encontradas en el trabajo original citado.

A. El tratamiento integrado de la política económica y la política social

El análisis integrado de la economía y la política social tiene una larga tradición, remontando a las grandes vertientes de la moderna sociología histórica, de Marx a Weber, a Durkheim y a Polanyi. En el campo de la teoría económica, integra los postulados del pensamiento neoclásico, que relaciona la política social con sus efectos redistributivos y de inversión en capital humano, pero su formulación más sofisticada es quizás la del pensamiento keynesiano, que captó con precisión el círculo virtuoso de lo económico y lo social en la dinámica de crecimiento económico y desarrollo social, visible en el capitalismo regulado de posguerra. A pesar de sus diferencias, estas corrientes intelectuales y académicas, además de subrayar la cuestión de la equidad, no han perdido de vista la relación entre las modernas instituciones de la política social y el proceso de desarrollo y modernización capitalistas.

En años recientes, luego de dos décadas de predominancia del corrientes formalistas y abstractas, y el tratamiento disociado de la economía y la política social, nuevas perspectivas parecen abrirse con el resurgimiento de estudios sobre el desarrollo económico y el particular espacio que tienden a reservar a la política social. Rescatando el abordaje más amplio de la relación Estado-desarrollo económico-sistemas de protección social, los nuevos enfoques, aun bajo vertientes y perspectivas analíticas bien diversas, tienden a enfatizar la capacidad de los sistemas de política social para promover y facilitar el crecimiento económico, al mismo tiempo que impulsar el desarrollo social.

Probablemente, el crédito mayor por retomar, reconceptualizar y diseminar activamente tal enfoque se debe al sistema de Naciones Unidas. Bajo su estímulo, la tesis de que la política social es condición del desarrollo económico, formulada hace más de cuarenta años bajo el concepto de desarrollo social, ha ganado amplitud y complejidad, fortalecida recientemente por los principios de los derechos sociales y humanos, los nuevos conceptos de desarrollo humano, inversión en la gente, cohesión social y las más variadas demandas de inclusión social.

En el plano teórico-conceptual, el enfoque integrado ganó centralidad en otras matrices analíticas. En torno a un supuesto común de la relación dinámica entre políticas sociales y económicas, confluyen aquí concepciones distintas, desde las que piensan la política social como subordinada a la política económica, hasta otras comprometidas con el desarrollo efectivo y centrado en las personas; desde posturas que valorizan políticas macroeconómicas que promueven el empleo, el aumento de ingresos y otros resultados positivos, así como las que prefieren

programas sociales que promuevan la participación económica de la gente y a la vez generen tasas de retorno positivas a la economía.

Desarrolladas en el campo de la teoría del capital humano, aquí se encuentran tanto corrientes que miran la política social bajo la perspectiva de la *inserción productiva*,²² como el enfoque integrado de Amartya Sen, que la concibe como inversión en capital social, en las capacidades humanas, involucrando la participación de las personas y comunidades en el proceso productivo.

El análisis histórico e integrado, en sus recientes y variadas versiones, ha avanzado y madurado mediante un amplio debate sobre las relaciones entre la economía y la política social, especialmente sobre los aspectos cambiantes y desafiantes del desarrollo económico en las condiciones actuales de globalización, confrontados con las potencialidades y límites que plantean a la política social.

Más allá de las incontestables virtudes de la articulación o integración, la perspectiva integrada ha replanteado con fuerte legitimidad el tema del desarrollo económico en el dominio de la política social. Además, apela a la perspectiva histórica de largo plazo: al relacionar los sistemas de política social con el desarrollo económico y sus variaciones en el tiempo y espacio, inmediatamente se plantean interrogantes sobre el crecimiento económico, sus estadios, sus calidades, sus requerimientos y efectos en el empleo y el bienestar de las personas, sus logros y perspectivas, etc. Tal llamado a una visión histórica de largo plazo es inherente a la perspectiva desarrollista con que se analizan ciertos tipos de Estados de bienestar, otro tópico de literatura enfrentado por el trabajo.

B. El análisis histórico comparado de los tipos y regímenes de bienestar social

Ya el análisis integrado e histórico antes referido abre espacio a comprender la emergencia de diversos Estados de bienestar social en países y regiones que se modernizaron más tardíamente. Pero, sobre todo, serán los recientes estudios sobre “regímenes de bienestar” los que permitan examinar bajo nuevos conceptos las experiencias tardías de tránsito hacia la modernidad urbano-industrial. El punto de partida ha sido la topología y caracterización de los tres regímenes de bienestar formuladas por Esping-Andersen: el ‘régimen liberal, el régimen conservador y el régimen social-demócrata.

Como se sabe, Esping-Andersen utilizó tres criterios para identificar los regímenes: la relación público/privada en la previsión social, el grado de desmercantilización (*de-commodification*) de los bienes y servicios sociales y sus efectos en la *estratificación social*. Más tarde agregó otro criterio, a saber, el grado de desfamiliarización (*de-familiarisation*). Elaboraciones posteriores de este autor y otros han especificado y ampliado significativamente esos criterios, permitiendo hoy afirmar que un régimen de bienestar social corresponde a las siguientes características y procesos:

- Un patrón dado de previsión social, que refleje el modo combinado e interdependiente como el bienestar es producido y distribuido entre el estado, el mercado y la familia.

²² La concepción del bienestar mediante la inserción productiva se presenta bajo las más diferentes versiones, manifestadas en las ideas de bienestar productivo o bienestar con trabajo o el nuevo bienestar social (*Productivist Welfare*, *Workfare* o *Welfare to Work*, *New Welfareism como en Taylor-Gooby*), en el bienestar social positivo (*Positive Welfare como en Giddens*) y en el bienestar social activo (*Active Welfare*, como en Vandenbroucke). Frecuentemente se le asocia con los partidos socialdemócratas europeos de los años noventa, en especial a la “tercera vía” y su propuesta de un “Estado de Bienestar activo” (*Active Welfare State*), que pretende promover la reducción de los riesgos sociales mediante la educación y la capacitación, con el objetivo de transformar a los ciudadanos de receptores pasivos de beneficios sociales en personas independientes, activas, coproductoras de su propia seguridad.

Frecuentemente, se suma un cuarto componente, el “tercer sector” (el sector voluntario o la comunidad o las organizaciones de la “sociedad civil”);

- cierto modelo o estructura del sistema público de políticas sociales, en general compuesto por los programas de seguridad social, servicios educativos y de salud (más o menos universales), programas de asistencia social y (eventuales) transferencias monetarias a grupos sociales determinados;
- un modelo o tipo predominante de familia, según características de la estructura familiar, de poder y de la división sexual de trabajo prevaleciente;
- como resultado de aquellas composiciones y de las instituciones en que operan, corresponde también a ciertos grados de independencia o autonomía del bienestar de las familias y personas respecto del mercado de trabajo (de-commodification) y respecto de los sistemas domésticos de cuidados y protección (de-familiarisation);
- un modelo dominante de solidaridad (individual, basado en el mérito, solidario o universal) y el efecto resultante en el grado de estratificación social, es decir, cómo y en qué extensión el sistema de políticas sociales traduce y refuerza las desigualdades, los intereses y el poder en la sociedad, reproduciendo el régimen mismo de bienestar a lo largo del tiempo;
- expresando todo el anterior, un modelo dado de financiamiento, solidario o no, compulsivo o voluntario, de base contributiva o fiscal, o distintas combinaciones de estos tipos;
- características y rasgos culturales, sistemas de valores, credos y regulaciones religiosas, en especial referidos a la esfera familiar de la reproducción social (las actividades domésticas), a la situación de la mujer en la sociedad y a la distribución trabajo remunerado / no remunerado en términos de género;
- ideas, intereses y fuerzas políticas dominantes en la sociedad en las distintas etapas de emergencia, desarrollo y reformas de los sistemas nacionales de protección social;
- condicionantes históricos e institucionales peculiares, en el entendido de que el régimen está condicionado por el derrotero (path-dependent), es decir, por estructuras pretéritas y capacidades estatales (policy feedback) y que refleja en cada momento del tiempo el poder relativo de diferentes intereses y coaliciones políticas;
- influencias, efectos e impactos del sistema internacional, sea mediante procesos de difusión y aprendizaje institucional, sea mediante impulsos, incentivos o vetos, que favorecen o inhiben el desarrollo, las orientaciones y los cambios de los sistemas de políticas sociales. El sistema internacional opera entonces como ventana de oportunidad para tales procesos.

La fuerza intelectual del enfoque de los regímenes de bienestar es indiscutible. Pero ¿en qué medida puede ser utilizado y con éxito, para tratar de países o regiones distintas de las originalmente consideradas por el autor? La pregunta remite al estatuto teórico y a la vigencia de las categorías de régimen: ¿son finalmente los tres regímenes una mera construcción ideal, de valor heurístico, con cuyo auxilio pueden ser estudiadas las más distintas realidades?, ¿o cada uno de ellos se refiere a configuraciones históricas concretas, de las cuales se han captado y generalizado las principales características?

Frecuentemente, los tipos elaborados por Esping-Andersen se toman como conceptos típico-ideales, meros instrumentos destinados a la comparación, operando como referentes o descriptores de configuraciones posibles del Estado de Bienestar. Como tales han sido utilizados en incontables estudios de países distintos a los de Europa, inclusive algunos de América Latina.

Sin embargo, construcciones teóricas como las de éste y otros autores admiten una comprensión más compleja, sofisticada y de mayor poder explicativo. Elaboradas en un nivel

teórico intermedio (*middle-range theory*), las categorías de régimen no se confunden con categorías generales más abstractas (por ejemplo, la de Estado de Bienestar en general), ni con conceptos particulares sobre casos o situaciones concretas (por ejemplo, el Estado de Bienestar francés, menos aún, como recuerda Esping-Andersen, programas sociales específicos). Al contrario, contruidos en el espacio de la tensa relación entre teoría e historia, entre categorías generales y abstractas y el nivel empírico, conceptos intermedios tales como el de régimen, al tiempo que retienen los atributos generales de un fenómeno dado, captan y retienen, por generalización, atributos propios de un conjunto dado de casos particulares.

Precisamente por tales razones, el enfoque de regímenes ha contribuido decisivamente a evitar los dos riesgos más comunes en materia de comparación histórica: la generalización indebida y el historicismo. En esta línea, los estudios contemporáneos comparativos han tratado de explorar la construcción de nuevas categorías de regímenes y de Estado de Bienestar, más sensibles a la peculiaridad histórica de países y regiones no bien abarcados por las clasificaciones previas. De especial interés son, a este respecto, los estudios relativos a países de Europa del sur y del este de Asia, sobre los cuales se ha acumulado una literatura significativa.

C. El Estado de Bienestar Mediterráneo y el Estado de Bienestar de Asia del Este: ¿poniendo a prueba el enfoque de regímenes de bienestar social?

Partiendo del enfoque régimen, el gran desafío que enfrenta la literatura es captar las características de los dos grupos de países, resistiendo a los argumentos contrarios, basados en las conocidas justificativas de la “especificidad”, el “insuficiente grado de desarrollo” o, como en el caso de los países asiáticos, una pretensa “naturaleza occidental” del Welfare State.²³

En oposición a argumentos de este tipo, varios autores han tratado de construir nuevas categorías de regímenes y de Estado de Bienestar, más sensibles a la peculiaridad histórica de países y regiones no bien ajustados a las clasificaciones establecidas. Se enfatizan especialmente las variables relacionadas con valores, tradiciones familiares y religiosas, además de las políticas e institucionales y otros criterios.

Es así como bajo conceptos como *Modelo de bienestar social del sur europeo* (Ferrera; Rhodes); *Estado o Régimen de bienestar mediterráneo* (Ferrera; Moreno; Saraceno) o *“Vía media” de desarrollo del bienestar* (Moreno, Sarasa), diferentes autores han tratado de caracterizar la configuración peculiar del régimen de bienestar de países como Portugal, España, Italia y Grecia. Aún reconociendo la heterogeneidad y las diferencias entre los países, los nuevos conceptos buscaran destacar las que parecieran ser sus características comunes:

- La dualidad de la sociedad desde el punto de vista de la protección social: dada la gran extensión de la economía informal y, más recientemente, del desempleo, los sistemas de protección social cubren sólo a una parte de la población, la cual queda escindida entre protegidos y desprotegidos.
- El papel decisivo de la familia en la previsión social; referida como “familismo”, esta característica indica el papel de la familia en la búsqueda de bienestar para sus miembros

²³ Dos son los argumentos más frecuentemente utilizados por quienes postulan la imposibilidad de “aplicar” o usar los paradigmas de bienestar social en situaciones distintas a las originales: la especificidad y el desarrollo insuficiente. El argumento de la especificidad o del “excepcionalismo” apunta a las irreducibles particularidades de las situaciones históricas a las cuales se objeta la aplicación de los conceptos, y a las características de los puntos de partida de las democracias industriales occidentales, que no se pueden reproducir. En el caso de los regímenes de bienestar, no es raro invocar categorías descriptivas, casi siempre de escaso poder analítico, entre las cuales se pueden citar las categorías de “dualidad” o “casos mixtos”, destinadas a caracterizar países o grupos de países que, se supone, presentan simultáneamente características de dos o más clases originales.

mediante transferencias intrafamiliares materiales y no materiales, especialmente el cuidado prestado por las mujeres. El alto valor conferido a la familia y el bajo grado de individuación de sus miembros expresarían esa característica.

- La peculiar estructura de la previsión social: se refiere a la composición dual de la previsión social, compuesta por el pilar de la seguridad social volcado hacia el mercado formal de trabajo (de relativamente baja cobertura, dado el significativo peso del mercado informal), y el pilar de los programas universales que, además de educación, incluye también el programa universal de salud. Otras dos características se destacan: la carencia de programas de asistencia social y apoyo a la familia, y una estructura institucional muy fragmentada.
- La significativa presencia de mecanismos políticos discrecionales de distribución de beneficios sociales: referencia a características políticas de los sistemas, como el corporativismo, el clientelismo y las “máquinas de patronazgo”, controladas por partidos políticos.

Es decir, en vez de agregar criterios a los de Esping-Andersen, la postura metodológica de los autores es identificar las principales características que definen el conjunto de componentes y procesos de los sistemas de bienestar de los cuatro países, diferenciándolos de otros regímenes. Hay aquí un claro esfuerzo por superar el entendimiento de estos “casos” como subtipos de otros regímenes o como modalidades no desarrolladas, incipientes o retrasadas. Al contrario, se le presentan como configuraciones propias, legítimamente identificadas por sus características históricas y culturales comunes, que sientan los fundamentos de un cuarto tipo de régimen de bienestar, además de los tres elaborados por Esping-Andersen.

Por su parte, los países del Este y Sur de Asia constituyen otro estimulante laboratorio en el cual se vienen probando las fortalezas y debilidades del enfoque de regímenes de bienestar social. Postergados por largo tiempo en razón de las fuertes diferencias con los países occidentales, los estudios históricos comparativos sobre el Estado de Bienestar de Asia Oriental se han multiplicado en los últimos años, contribuyendo a ampliar el conocimiento del conjunto y de cada uno de los sistemas de protección social de los países de desarrollo tardío (*latecomers*) de aquella región.

Bajo conceptos como *Estado productivo de bienestar* (Holliday) o *Estado desarrollista de bienestar* (Gough, Kuhnle, Chang, Kwon), los autores tienden a concordar en los siguientes los atributos básicos del Estado de Bienestar de Asia Oriental:

- La subordinación de la política social a la estrategia estatal de desarrollo
- El *familismo*, referido tanto al rol central de la familia en la reproducción social, como al valor de independencia de la familia en relación al Estado. El confucionismo y el peso de la tradición son componentes de valor importantes en la regulación social;
- La peculiar composición de la provisión social, con reducido papel del Estado y el más grande protagonismo de la familia, las empresas y las organizaciones filantrópicas;
- Derechos sociales escasos.

El conjunto de esas características configuraría un régimen o tipo particular de bienestar, construido bajo una peculiar relación entre desarrollo económico y política social - dimensión “desarrollista” que quizás lo diferenciaría más de las experiencias regionales capturadas por la tipología convencional.

Los avances de los estudios comparativos sobre los países del sur de Europa y los del Este Asiático son muy positivos. Junto con la perspectiva de análisis histórico e integrado que los informa, tales estudios han desarrollado conceptos especialmente interesantes para investigaciones

similares en otros países y regiones, aportes preciosos especialmente para el estudio del Estado de Bienestar en América Latina.

Sin embargo, la dimensión histórica y temporal no parece agotarse en el enfoque de los regímenes que, como se sabe, es limitado para captar aspectos dinámicos del Estado de Bienestar en sí mismo y en su relación con la dinámica social. Enfrentar tal desafío pareciera ser el siguiente paso intelectual de autores que buscan en las renovadas versiones de las teorías de la modernización y del desarrollo económico otros instrumentales analíticos para el tratamiento histórico e integrado de los procesos de transformación económica y desarrollo social de las sociedades modernas.

Raíces históricas de los tipos y regímenes de Estados de bienestar: diferentes rutas hacia la modernización

Tal como aquí es entendido, el Estado de Bienestar es un fenómeno histórico moderno, es decir, las instituciones de la política social acompañaron el proceso de desarrollo y modernización capitalistas en un sentido preciso. Al migrar grandes masas campesinas hacia las ciudades, el proceso económico tendió a desequilibrarse, ocasionando incluso destrucción de las comunidades locales y de sus sistemas culturales y familiares. Pero también provocó la necesidad de crear formas institucionales nuevas que, en el largo plazo, evitaron o redujeron la anomia característica de las sociedades que se modernizan. Originadas en la segunda mitad del siglo pasado, las instituciones del moderno sistema de protección social constituyen el principal instrumento de compensación o reequilibrio en países de desarrollo tardío, ya que sus sistemas de seguridad social, educación y otros servicios sociales viabilizan el tránsito y la incorporación social de masas rurales a la vida urbana y a la condición salarial.

¿Cómo comprender tal proceso de emergencia y desarrollo de los Estados de bienestar, y aún, cómo capturar sus diferentes situaciones históricas, sin caer en las conocidas desviaciones y generalizaciones mecanicistas de la clásica teoría de la modernización y en su traducción metodológica cuantitativa? Asimilando la crítica de la teoría de la modernización tradicional, el resurgimiento contemporáneo de la problemática de la modernidad pone en otros términos la investigación histórica sobre el Estado de Bienestar, tratando de identificar, desde sus orígenes, las variadas rutas seguidas por grupos de países en su transición hacia la modernidad.

Es ejemplar, respecto a esto, la calificación que hace Göran Therborn²⁴ de las cuatro rutas hacia la modernidad, seguidas por las distintas regiones del mundo en su incorporación al proceso general de modernización capitalista. Las rutas y sus características principales están resumidas en el siguiente cuadro:

RUTAS HACIA LA MODERNIDAD: LA TIPOLOGÍA DE GÖRAN THERBORN

La ruta europea endógena	Fuerzas de la modernidad y de la antimodernidad: internas. Procesos: industrialización, urbanización, transición demográfica, secularización, democracia parlamentaria, centralización e intervención estatales
Las sociedades de colonos en los Nuevos Mundos (América)	Fuerzas de la modernidad simultáneamente en contra de las poblaciones indígenas locales y en contra del tradicionalismo de sus países de origen. a) colonias de genocidio; b) colonias de asentamiento
La zona colonial de África y la mayor parte de Asia	Modernidad llega desde afuera (fuerzas militares, violencia) y luego se volvió en contra de los conquistadores coloniales
Modernización reactiva (o inducida desde el exterior)	Elites locales (bajo amenazas) importan selectivamente los patrones de modernidades del exterior (Japón y este de Asia)

²⁴ Ver Therborn, Göran (1995). *European Modernity and Beyond. The Trajectory of European Societies, 1945-2000*. London: Sage Publications Ltd.

Elaboradas bajo criterios propios de la dinámica histórica, las rutas o modelos remiten a las configuraciones histórico-institucionales presentes en el punto de partida del proceso de modernización, que definen, aunque no de manera exclusiva, los distintos caminos hacia la modernidad. Se revelan así como instrumentos metodológicos potentes, útiles para caracterizar las condiciones sociales y culturales de las cuales emergen las modernas instituciones del sistema de protección social a lo largo del proceso de cambio social modernizante. De particular utilidad es la sugerencia, contenida en el concepto de ruta, del entrelazamiento de instituciones modernas en construcción con las instituciones sociales preexistentes, entre ellas las de protección social, con los tradicionales sistemas de regulación familiar y demográfica, propias de las poblaciones indígenas locales y de las que llevaron consigo las primeras olas de colonizadores.

D. Las dimensiones familiar y de género del Estado de Bienestar: desarrollos teóricos recientes

Familia y género se asientan en una base conceptual común respecto de los sistemas de políticas sociales: la esfera doméstica de la reproducción social y la división sexual del trabajo en que se basa involucran un conjunto de actividades sociales (cuidados domésticos), porción importante de la previsión social de las sociedades.

Ya las primeras olas de estudios comparados sobre el Estado de Bienestar, al enfatizar el rol insustituible de la institución familiar en la reproducción, desarrollo y socialización de sus miembros, reconocían que:

- Género y familia son dimensiones constitutivas del Estado de Bienestar
- Cambios en las estructuras familiares y en la situación social de la mujer acompañan de cerca los cambios en las estructuras y dinámicas del Estado de Bienestar
- Las variedades de tipos y regímenes de Estado de Bienestar tienden a reflejar
- variaciones en las estructuras familiares y situación social de las mujeres

Más tardío ha sido el reconocimiento del rol constitutivo de las relaciones de género en las instituciones del Estado de Bienestar, avance intelectual resultante de la crítica feminista a la teoría de los regímenes de Esping-Andersen, apoyada en los siguientes argumentos: i) el patriarcado, o la familia patriarcal, fundada en la superioridad jerárquica del hombre sobre la mujer, constituye la estructura de poder predominante en la familia, y sobre ella se han erigido los sistemas de protección social; ii) en tal estructura, cualificada como *modelo del hombre-proveedor/mujer cuidadora*, la posición social de la mujer tiende a fijarse bajo dos principios, el *principio de la manutención* ejercida por el hombre proveedor sobre la mujer y la familia y el *principio de los cuidados domésticos* asignados a la mujer; iii) en consecuencia, la previsión social en las economías de mercado se apoya, además de los bienes y servicios de la oferta pública universal, en una composición dada de trabajo remunerado y trabajo no remunerado, recayendo este último principalmente en la mujer; iv) tal estructura es histórica, varía entre países y a lo largo del proceso de modernización.

En el trabajo, la extensa y rica literatura reciente, producida especialmente por las teóricas feministas, ha sido examinada y ordenada con el auxilio de los interrogantes siguientes:

- ¿Qué relaciones o qué tipo de relaciones pueden darse entre Estado de Bienestar, familia y género?
- ¿Cómo se comportan las relaciones entre mercado de trabajo y cuidados domésticos desde el punto de vista de género?

- ¿Con qué estatuto se relacionan las mujeres y el Estado de Bienestar en la dinámica de desarrollo de este último?
- ¿Cómo se inscriben los derechos de la mujer en el conjunto de los derechos sociales de los contemporáneos Estados de bienestar social?
- Políticas conciliatorias de género: ¿es posible conciliar la autonomía de la mujer y sus demandas de igualdad e identidad en el marco del Estado de Bienestar?

La contribución de los estudios feministas a los estudios comparados sobre los Estados de bienestar es definitiva. Con argumentos convincentes, han mostrado que:

- las relaciones entre género y familia, por una parte, e instituciones de la política social, por el otro, interactúan. Los efectos son mutuos y así deben ser analizados;²⁵
- las mujeres se relacionan con el Estado bajo distintos perfiles y una multiplicidad de relaciones: como ciudadanas, como esposas dependientes de marido, como madres, como viudas, como mujeres solas con jefatura de familia, como trabajadoras asalariadas, clientes y/o consumidores; dinámicamente, participan como actores, agentes y sujetos de la acción social;
- igualdad e identidad polarizan las demandas de las mujeres por su reconocimiento, proyectando una matriz de tensión o contradicción, no siempre objeto de soluciones formales²⁶;
- frente al trabajo, las mujeres se encuentran en situación desigual y contradictoria: realizan generalmente el cuidado del hogar sin remuneración; sufren discriminación de ingreso y posiciones en el mercado de trabajo; tienden a padecer la tensión por la distribución del tiempo entre trabajo no remunerado y trabajo remunerado, situación sin embargo no necesariamente contradictoria, dependiendo de si el Estado tiene políticas compensatorias;
- las políticas sociales hacia la mujer y la familia se bifurcan en las que enfatizan la equidad, favoreciendo la participación de la mujer en el mercado de trabajo en condiciones idealmente iguales a la del hombre, y las que enfatizan la diferencia, favoreciendo la permanencia de la mujer junto a la familia, desempeñando cuidados domésticos. Medidas compensatorias pueden minimizar esta contradicción;
- entre las estrategias compensatorias está el reconocimiento del cuidado del hogar y la familia como *trabajo decente*, que requiere remuneración y/o apoyo de programas como el de ingreso mínimo universal.

El avance teórico y metodológico del análisis comparado sobre el Estado de Bienestar debe mucho a los estudios de género, aun cuando no han logrado, como pretendieron ciertos autores, establecer una alternativa consistente a las tipologías criticadas. Alternativas sofisticadas en términos conceptuales han sido exploradas también por autores que intentaron integrar sistemáticamente las dimensiones de género a las categorías generales de regímenes de bienestar mediante nuevas categorías de nivel intermedio, como son las de *régimen de género* (*gender regime*) o la de *régimen según políticas de género* (*policy gender regime*). Un significativo paso intelectual se ha dado en esta dirección por estudios que se dedican a explorar los patrones de coherencia presentes en las relaciones género-familia-régimen de bienestar y, sobre todo, a

²⁵ Las leyes matrimoniales, la política familiar y las instituciones de la política social tienen efectos en la situación de la mujer y en las relaciones y roles de género, pero los efectos del Estado sobre la emancipación femenina son negativos y positivos, no como lo quería la visión simplista y negativa de la primera ola de estudios feministas.

²⁶ La tensión –referida en general como el *Wollstonecraft's Dilemma*– se expresaría en que o la mujer se igualaría al hombre como ciudadana plena, lo que de hecho no puede lograr en las estructuras patriarcales de la familia y bajo la norma salarial “masculina”, o sigue a cargo del trabajo doméstico, que no cuenta para la ciudadanía y además la mantiene marginada del mercado de trabajo.

demostrar que los tipos o regímenes de Estado de Bienestar se diferencian también por el modo en que se combinan o en que predominan, una sobre otra, las políticas familistas y las políticas de desfamiliarización de los cuidados domésticos.

E. Observaciones finales

Todo lo anterior constituye un conjunto estimulante de temas y sugerencias metodológicas útiles para el análisis del Estado de Bienestar en los países de América Latina. Partiendo de las potencialidades del enfoque de regímenes de bienestar social, se ha visto el importante avance de elaboración teórica de los estudios regionales comparativos sobre los países europeos mediterráneos y los del Este Asiático. Por su parte, la elaboración de las distintas rutas de la transición hacia la modernidad contribuye decisivamente a ampliar la historicidad de las categorías de regímenes de bienestar, al identificar las raíces de las modernas estructuras de la política social. Finalmente, el complejo y sofisticado cuerpo conceptual desarrollado por los estudios feministas contribuye a ampliar las capacidades analíticas respecto de dimensiones cruciales de los Estados y regímenes de bienestar, las familiares y de género.

Lejos de sugerir cualquier inadecuada “aplicación” de conceptos, el objetivo ha sido explorar las potencialidades analíticas abiertas por la literatura contemporánea, tratando de identificar conceptos y matrices analíticas que puedan sostener una relectura provechosa de los variados sistemas latinoamericanos de bienestar desde una perspectiva que los rescate en su dinámica histórica e integrada con los procesos de desarrollo económico y modernización social.

3. Los fondos europeos de cohesión social: algunas lecciones desde la reunificación alemana²⁷

Hans Jürgen Rösner²⁸

A. La cohesión social en Europa y en América Latina

Fortalecer la cohesión social es relevante tanto para la Unión Europea (UE) como para América Latina (AL), sin embargo por razones distintas. En la UE la preocupación por la cohesión social tradicionalmente ha sido uno de los elementos claves y característicos del denominado “capitalismo renano”, o expresado de otro modo, de las diferentes realizaciones de una economía social de mercado en los países núcleos de la Unión Europea. Los europeos han logrado un amplio consenso sobre la necesidad de reducir las desigualdades económicas y sociales. Además, la cohesión social se percibe como una garantía de éxito de la experiencia integracionista europea.

El contenido y el significado de una política de cohesión social pueden explicarse de dos maneras. En el plano vertical, se debe intensificar la coherencia social entre los miembros de una sociedad, mientras se reducen las desigualdades materiales y sociales, como expresión de la solidaridad vertical. La lucha contra la desigualdad material exige primero un sistema de imposición efectivo, para que todos aporten al bien común según su capacidad personal. En segundo lugar, se exige medidas para una lucha sostenible contra la pobreza para facilitar a todos los miembros de la sociedad una participación productiva del progreso económico y social. La lucha contra la desigualdad social se refiere a las contingencias de la vida como accidente, enfermedad, desempleo, a los que en principio todos corren un riesgo, pero realmente de modo diferente. Por lo tanto, el objetivo de la política de cohesión es garantizar un mínimo de seguridad social para todos los miembros de la sociedad.

En el plano horizontal, la política de cohesión social debe ofrecer a todos las mismas oportunidades de entrada. Mientras la distribución del ingreso con base en el mecanismo de mercado sigue el conocido principio de “al que tiene, se dará”, y aumentando así la desigualdad del

²⁷ Traducción del alemán no sometida a revisión editorial.

²⁸ Universidad de Colonia, Alemania.

equipamiento de los bienes de la situación inicial,²⁹ continuamente hacen falta medidas adecuadas que busquen contrarrestar al proceso de la concentración en el ingreso y los bienes, para que las oportunidades de participación sean –si no iguales– al menos en cierta medida comparables para todos. Por ejemplo, medidas públicas para el desarrollo de la educación y formación profesional, así como la lucha de la discriminación por causa del sexo o de la pertenencia racial. Además, muchas veces deben eliminarse también impedimentos estructurales para la participación. Si, por ejemplo, la asistencia a una escuela superior o el uso de los servicios sanitarios están ligados a precios prohibitivos, o si los defectos en la infraestructura técnica pública no abren el acceso a las tecnologías de la moderna información y comunicación.

Esta dimensión horizontal de la cohesión social es especialmente importante en el proceso integracionista europeo, ya que los países miembros no sólo se distinguen considerablemente por su dimensión geográfica y su número de habitantes, sino también por su grado de desarrollo y nivel de vida. Las reglas del juego dentro de la UE serían en verdad formalmente iguales para todos, pero sin medidas compensadoras para mejorar la cohesión social, el ingreso al mercado común está ligado con un gran riesgo para los asociados más pequeños y económicamente más débiles, que tienen que abrir sus mercados nacionales sin tener a su disposición oportunidades comparables de competir en los mercados externos.

En América Latina la situación es distinta, ya que es una de las regiones más desiguales del mundo, en términos de distribución del ingreso, y además esencialmente se considera que el problema de la desigualdad atañe al ámbito interno. Todavía falta en América Latina precisamente este consenso amplio de la Unión Europea respecto de que la cohesión social es un requisito indispensable, no sólo para lograr y mantener la estabilidad interna, sino también para promover la integración regional. Además, todavía no existe una institucionalidad común en América Latina que tenga como competencia tratar estos temas, menos aún traducirlos en medidas concretas de política. Por eso, el diálogo social entre la Unión Europea y América Latina puede hacer aportar importante a desarrollar la comprensión de la importancia de la cohesión social. De manera correspondiente, los jefes de Estado y de gobierno de los países de América Latina y del Caribe y de la Unión Europea hicieron de la cohesión social un objetivo compartido y un eje fundamental de sus relaciones, así como ya en la Cumbre de Guadalajara en México 2004, también en su cuarta Cumbre en Viena en mayo de 2006. La Comisión y numerosos ministros de ambos continentes no sólo debatieron sobre diferentes opciones de políticas de cohesión social e intercambiaron sus distintas experiencias en la materia, sino que la Comisión Europea ya lanzó el programa EUROsociAL en 2004,³⁰ ejecutado en la región con una dotación de 30 millones de euros.

Con este programa quinquenal, la Comisión pretende ayudar a los países de América Latina a elaborar y aplicar políticas sociales que contribuirán a reducir la fosa que separa a ricos y pobres. EUROsociAL tiene por objetivo reforzar la cohesión dotando a los responsables de la definición de las políticas públicas de la capacidad necesaria para tomar en consideración la dimensión social. Si bien es claro que frente a las diferentes realidades en Europa por una parte, y en América Latina y el Caribe por la otra, el tema de la cohesión social y el combate al hambre y a la pobreza pueden ser vistos desde distintas perspectivas. No obstante, a pesar de que no hay una visión plenamente compartida respecto de las causas de esas fracturas sociales y de los posibles caminos para aminorarlas, sí existe conformidad en que la democracia, los derechos humanos, la liberalización comercial y los procesos de la integración regional y social son parte de la estrategia para efectivamente hacer frente a los procesos y resultados de la globalización.

El presente artículo analiza las medidas y los instrumentos que la Unión Europea implementa para el desarrollo de la cohesión social dentro de su política regional comunitaria. Los cuatro fondos estructurales y del fondo de cohesión ocuparán un puesto destacado en relación con la

²⁹ Este fenómeno fue marcado claramente con la liberalización económica basada en el Consenso de Washington de los años 90.

³⁰ Véase: <http://ec.europa.eu/cgi-bin/etal.pl>.

ampliación de la Unión Europea en 2004 a 25 países miembros. Finalmente, se hace un breve comentario crítico respecto al esfuerzo de la integración que se ha llevado a cabo en América Latina, considerando los desafíos que impone la competencia en un mundo global.

B. La situación de la Unión Europea frente a la ampliación

i. El desafío: disparidades regionales

El objetivo europeo en el campo de la política de cohesión social es reducir en lo posible las disparidades entre países y regiones, así como en el interior de ellos y entre distintos grupos sociales, para evitar crisis y tensiones amenazantes para la estabilidad interna de la Unión. El Tratado de adhesión de Chipre amplió en 2003 el número de Estados miembros de la Unión Europea de 15 a 25.

Desde el 1 de mayo de 2004 Chipre, Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia pertenecen a la Comunidad. La nueva ampliación supondrá un gran reto para la economía europea tanto en términos de competitividad como de cohesión interna, debido a las elevadas disparidades que existen entre las economías de los nuevos Estados miembros y la de los ya pertenecientes. Mientras que la superficie y la población de la Unión aumentaron en una tercera parte, su PIB sólo en un 5%.³¹ Más que la mitad de los Estados miembros de la UE-25 disponen de un PIB menos de 75%, la mayoría es de los nuevos miembros. Las disparidades regionales en la Unión Europea-25 en PIB per cápita oscilan 2005 entre 52% en Lituania e Irlanda con 138 y Luxemburgo con 248%.³² Entonces, todos los nuevos Estados miembros cumplían con las condiciones para recibir la ayuda del Fondo de cohesión.

No obstante que la mayoría de las economías de los nuevos miembros disfrutaban de tasas de crecimiento más elevadas (5-6%) en relación a la 1,5-2% que tienen, por ejemplo, Alemania, Italia y Francia, el desempleo todavía es dominante. Mientras que según la Estrategia de Lisboa el objetivo relativo a la tasa de empleo debería ser 70%, la Unión Europea-25 de 2003 presenta solamente una tasa de 62,9%. El empleo debería aumentar, entonces, 25% para lograr la meta en los nuevos países miembros, lo cual significaría 22 millones de empleos adicionales.³³

ii. La respuesta: la política regional comunitaria (PRC)

Por qué una PRC

La PRC pretende transferir recursos de las regiones más ricas a las más pobres, con el fin de disminuir la brecha existente y conseguir así lo antes posible que el nivel de vida en los diez nuevos Estados miembros se acerque más a la media europea. Es tanto un instrumento para expresar los valores fundamentales de la Comunidad: la solidaridad y la cohesión. No obstante, existe una disparidad de criterios a favor y en contra de la necesidad de una política regional (Canova, 2001, pp. 9). Por un lado, se puede afirmar que los efectos dinámicos de la adhesión a la UE, por sí mismos, pueden dar resultados positivos ya que el propio funcionamiento del mercado común genere convergencia. En consonancia con la teoría neoclásica, los efectos del “*Trickle-Down*” proveen mecanismos que favorecerían la convergencia, tales como la difusión tecnológica y el cambio estructural. Por otro lado, otras teorías consideran que no se llegaría a la convergencia automáticamente porque el desarrollo económico está sujeto a fuerzas centrípetas (Ederveen, Gorter et al., 2002, 23 pp.). Basada en la teoría de aglomeración, hay ciertas ventajas en costes por situarse

³¹ Véase: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136162,0_45572073&_dad=portal&_schema=PORTAL.

³² Véase: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1334,49092079,1334_49092794&_dad=portal&_schema=PORTAL.

³³ Véase: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136162,0_45572073&_dad=portal&_schema=PORTAL.

en zonas ya desarrolladas como, por ejemplo, en la disponibilidad de mayor infraestructura, en la cercanía de proveedores y clientes, así como en un elevado nivel de formación profesional del factor trabajo. Desde este punto de vista, la política regional es un requisito indispensable para evitar divergencia entre los “clusters” de aglomeración económica dinámica y las regiones periféricas, donde el nivel del poder de compra es bajo y las perspectivas de crecimiento son deprimidas. Como muchas veces, parece que la verdad se encuentra en algún lugar en la mitad de ambas teorías. Acudiendo al análisis empírico, obtendremos distintos resultados según país o grupo de países que observemos, el período de tiempo que tomemos, y la metodología que utilicemos. En resumen, se puede asumir que el mercado sí lograría convergencia pero sólo bajo condiciones que son casi perfectas, por ejemplo, en cuanto a la movilidad, información, competencia e infraestructura. Muchas veces, entonces, encontramos procesos de difusión y de concentración al mismo tiempo. En la era de la globalización, el capital puede disfrutarse de una movilidad casi sin límites y, consecuentemente, irá allí donde le sea más rentable, y esto depende de una complejidad y multitud de factores diferentes, como son costes de producción, nivel de infraestructura y el tamaño del mercado, que son relevantes para el pleno desarrollo de sus actividades.

Frente a las grandes divergencias económicas y sociales dentro de la Unión Europea, es evidente, que aparte de los aspectos económicos hay que hacer caso también de otros motivos importantes para la PRC. El proceso de la integración no sólo exige una enmendada coordinación horizontal entre las políticas de los Estados miembros, sino también tiene que dirigir al final a un palpable adelantado del bienestar para la población en todos los Estados miembros, si la futura estabilidad política de la comunidad debe ser asegurada. Este objetivo sólo se puede lograr si las regiones retrasadas se desarrollan más rápidamente que el término medio y así se insertan en el nivel general de bienestar de la comunidad.

Los objetivos de la PRC

La consecuencia es que la PRC no sólo será definida por argumentos económicos, sino que sigue en lo esencial objetivos políticos que son, la promoción del grado de consenso interno, la integración de los diferentes grupos y regiones; y el fortalecimiento de la estabilidad política y económica de la Comunidad. Consenso, integración y estabilidad forman los tres pilares del triángulo mágico para lograr los efectos de sinergia intentados con la formación de la Unión Europea. Los programas para realizar estas intenciones son los siguientes:

Objetivo 1, está dirigido a la recuperación de las regiones que muestran un bajo nivel de inversiones, una extraordinaria tasa de desempleo y deficitario equipamiento de infraestructuras base. A esos pertenecen todas las regiones cuyo PIB per cápita es inferior (según las estadísticas de Eurostat) al 75% de la media comunitaria. En total unas 60 regiones de 13 Estados miembros son subvencionables por este objetivo durante el período 2000-2006.³⁴

Objetivo 2, formulado para el período 2000-2006, debe apoyar la reconversión económica y social de las zonas industriales, rurales, urbanas o que dependen de la pesca, que experimentan dificultades estructurales. Eso también concierne las regiones cuyo nivel del desarrollo está, a decir verdad, superior al promedio, pero que tienen una tasa de desempleo demasiado alta a causa del cambio estructural de los sectores de la industria a los sectores de servicio o a causa de la regresión de las actividades tradicionales en el área rural.³⁵

³⁴ Véase: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/g24203.htm>.

En Alemania también todos los nuevos países del Este se benefician de la ayuda transitoria de la Comunidad.

³⁵ Véase: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/g24206.htm>.

Objetivo 3, reúne las acciones en favor del desarrollo de los recursos humanos y se dirige a la modernización y adaptación de los sistemas de educación y de formación profesional con el fin de promover el empleo en las regiones no incluidas en el Objetivo 1.³⁶

Interreg III, es una iniciativa comunitaria de 2000 para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo por medio de la promoción de la cooperación transfronteriza, interregional y transnacional, sobre todo para las regiones situadas a lo largo de las fronteras interiores y exteriores de la Unión Europea.³⁷

URBAN II, lanzado en 1994, esta iniciativa comunitaria sostiene estrategias innovadoras e integradoras relativas a la regeneración económica y social de ciudades y de barrios en crisis para promover un desarrollo urbano sostenible.³⁸

Leader +, del año 2000 (con los antecedentes *Leader I* y *II*) es parte de la política agrícola común y se ocupa, frente a los problemas de envejecimiento y del éxodo de la población rural, de promover nuevas iniciativas de desarrollo rural a través de la puesta en práctica de estrategias innovadoras de desarrollo territorial, integradas y participativas.³⁹

EQUAL, está destinado a luchar contra la discriminación, la exclusión social y la desigualdad en los mercados de trabajo y a facilitar la inserción social y profesional de los solicitantes de asilo.⁴⁰

iii. Los instrumentos de la PRC

Los cuatro fondos estructurales

*El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)*⁴¹

El FEDER fue introducido en 1975 y concede ayudas financieras para la construcción de infraestructuras y la realización de inversiones productivas capaces de generar empleo. El objetivo es reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas,⁴² incluidas las zonas rurales. La co-financiación del FEDER quiere contribuir a la cohesión interna de la Unión Europea mediante un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenido de las actividades económicas, a un alto grado de competitividad, a un nivel elevado de empleo y de protección del medio ambiente, así como a la igualdad entre los hombres y las mujeres.

El último Reglamento 1783 del año 1999 prevé que el FEDER intervenga en el marco de los objetivos 1 y 2, de las iniciativas comunitarias en favor de la cooperación transfronteriza, interregional y transnacional (INTERREG III), de la revitalización económica y social de las ciudades y de los barrios urbanos en crisis (URBAN II), así como de las acciones innovadoras y medidas de asistencia técnica introducidas por el Reglamento general.

*El Fondo Social Europeo (FSE)*⁴³

El FSE, instaurado en 1985, financia principalmente actividades de formación para prevenir al desempleo y aumentar la empleabilidad de los desempleados, especialmente en los sectores más desfavorecidos de la población. Su misión es facilitar un elevado nivel de empleo, mejorar la

³⁶ Véase: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/g24207.htm>.

³⁷ Véase: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/g24204.htm>.

³⁸ Véase: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/g24209.htm>.

³⁹ Véase: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/g24208.htm>.

⁴⁰ Véase: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c10237.htm>.

⁴¹ Véase: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l60015.htm>.

⁴² Son sobre todo las siete regiones denominadas “ultraperiféricas” por su alejamiento del continente europeo: Las Islas Canarias, Madeira, Las Azores, Guadalupe, Martinica, Reunión y Guyana.

⁴³ Véase: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l60016.htm>.

igualdad de oportunidades para todos en el mercado laboral, especialmente entre hombres y mujeres (EQUAL), y contribuir así a la cohesión económica y social. El FSE apoyará las acciones que son parte de la estrategia europea de empleo y de las directrices sobre el empleo, lanzadas 1997 en la Cumbre Europea de Luxemburgo a fin de coordinar y hacer más eficaz las políticas nacionales en materia de los mercados de trabajo europeo.⁴⁴

*Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)*⁴⁵

El FEOGA, ya creado en 1962, representa una parte importante del presupuesto general de la UE y es el instrumento financiero de la política agrícola común y del desarrollo rural. Consta de dos secciones: la sección de “Orientación”, que financia medidas de desarrollo rural y de apoyo a los agricultores establecidos en las regiones rurales de la Unión Europea, y la sección de “Garantía”, que financia sobre todo los gastos de las organizaciones comunes de mercados agrícolas, las medidas de desarrollo rural, los gastos relativos a determinadas medidas del sector veterinario, así como campañas informativas sobre la política agrícola común.

La política agrícola proteccionista de la Unión Europea, con sus restricciones a las importaciones y sus programas de subvenciones es criticada -con razón- en el ámbito internacional y sobre todo por los países latinoamericanos. Este fondo tiene su legitimidad en la gran importancia de la modernización agrícola, especialmente para los nuevos Estados miembros. Ellos consideran la superación del cambio estructural y la industrialización acelerada como uno de los trabajos comunitarios más importantes. El FEOGA, debe también reforzar la transformación y modernización de las zonas rurales mediante la prestación de servicios para la promoción del turismo y la artesanía, así como medidas agroambientales.

*Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP)*⁴⁶

El IFOP se creó en 1993, con el fin de adaptar y modernizar el equipamiento de la pesca y la acuicultura y para diversificar las actividades económicas de las zonas dependientes de estos sectores. Las medidas del IFOP se concentran en lograr un equilibrio entre los recursos pesqueros y su explotación, en incrementar la competitividad estructural y el desarrollo de empresas económicamente viables, en mejorar el abastecimiento en productos de la pesca y de la acuicultura y en su valorización, en contribuir a la revitalización de las zonas que dependen de estos sectores.

*El Fondo de cohesión*⁴⁷

Desde 1994, el Fondo de Cohesión es el instrumento estructural de la Unión Europea para reducir las disparidades económicas y sociales, así como para acelerar la convergencia territorial. Su implantación está en relación con los criterios de la estabilidad que fueron planteados en el Tratado de Maastricht en 1993 para la elaboración de la Unión Económica y Monetaria (UEM): “La ampliación de los Fondos Estructurales y la creación del Fondo de Cohesión deberían facilitar a los países con economías menos avanzadas conseguir los criterios de convergencia nominal establecidos” (Hospital, 2004, 39). Las medidas financieras fueron consecuentemente destinadas a aquellos países cuyo PIB per cápita era inferior al 90% (desde 2004: 75%) de la media comunitaria (Objetivo 1), como fue el caso hasta el fin de 2003 en Grecia, España, Portugal e Irlanda. Desde la ampliación a 25 Estados miembros con el Tratado de adhesión de 2003 (en vigor desde mayo 2004), todos los diez miembros nuevos pueden recibir recursos del Fondo. No obstante, en concordancia con las normas de convergencia establecidas en el Tratado de Maastricht,⁴⁸ la ayuda del Fondo está condicionada a que no se aprobará ningún proyecto cuando el déficit público supera 3% del PIB.

⁴⁴ Véase: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11318.htm>.

⁴⁵ Véase: http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index_es.htm.

⁴⁶ Véase: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l60017.htm>.

⁴⁷ Véase: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l60018.htm>.

⁴⁸ Véase: http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_es.htm.

Las categorías de proyectos subvencionables (entre 80 y 85% de los gastos públicos) están relacionadas en primer lugar con la política comunitaria medioambiental, como por ejemplo, el suministro de agua potable, el tratamiento de las aguas residuales, la eliminación de los residuos sólidos, las medidas de reforestación, el control de la erosión y la conservación de la naturaleza. La aportación del Fondo podrá disminuirse por ingresos que pudiera generar el proyecto, así como por la aplicación del principio de “quien contamina, paga”.

El segundo campo de acción consiste en proyectos de infraestructura de transporte que coincidan con las directrices de la red transeuropea de transporte (Reglamento 2236/95) para superar la carencia de infraestructuras básicas entre los espacios centrales y los espacios periféricos de la UE con el fin de alcanzar una elevada accesibilidad ínter territorial. Si la utilización de estas infraestructuras implica cargas directamente pagadas por los usuarios, estos ingresos serán considerados en el cálculo de los costos de proyectos.

Estudios preparatorios relacionados con la realización de los proyectos, así como medidas de asistencia técnica podrán financiarse al 100% del coste total, incluso cuando respondan a una iniciativa de la Comisión. En total, debe encontrarse un justo equilibrio entre la financiación de proyectos de infraestructuras y proyectos medioambientales.

La gestión del Fondo de cohesión prevé que los Estados miembros presentan sus solicitudes de financiación a la Comisión Europea, la que analiza si se cumplen todas las condiciones para aprobar la financiación, las que son: que se logren ventajas económicas y sociales a medio plazo del proyecto, demostradas por un análisis de costes y beneficios o de la eficacia del coste, la concordancia con los objetivos comunitarios para el medio ambiente o la Red transeuropea de transporte, la compatibilidad con las demás políticas de la Comunidad y, por consiguiente, con las acciones emprendidas por los fondos estructurales. Los Estados miembros son responsables de la ejecución de sus proyectos (gestión, calendario, control financiero), mientras que la Comisión efectúa controles periódicos. Todos los proyectos están sujetos a un seguimiento periódico. Además, hay normas relativas a la información y publicidad.

iv. Experiencias y expectativas⁴⁹

No hay consenso sobre la eficiencia de la política estructural y de la cohesión. La Comisión Europea presenta el balance como un éxito, con el cual durante la segunda mitad de la década de los años 90, Grecia, Portugal, España e Irlanda se han podido acercar al promedio de la prosperidad de Europa (Comisión Europea, 2003, síntesis). La revisión intermedia de la Comisión del año 2003 consideró incluso que Irlanda (cuyo PIB representa el 119% del promedio) ya no cumpliría los criterios para ser beneficiario de las subvenciones del fondo de cohesión a partir del 1 de enero de 2004.

Pero, si se examina con más precisión estos dos ejemplos, en Portugal sólo la región en torno a Lisboa se ha beneficiado, mientras que muchas otras partes del país siguen empobrecidas y subdesarrolladas. En Irlanda, sobre todo la población joven y con buena formación ha contribuido fundamentalmente al éxito. Además, Irlanda se ha procurado ventajas debido a la localización y compitiendo de manera un poco injusta por una tributación a las empresas bastante baja comparada con otros países europeos. Sobre todo en el ámbito financiero, en el cual las distancias regionales no son muy importantes, muchas empresas han inmigrado sólo para disfrutar de estas ventajas tributarias. Los dos países afirman así la reflexión ya hecha antes de que las condiciones de la localización dependen finalmente del total de las condiciones regionales.

⁴⁹ Véase la página Web de la Dirección General de Política Regional para documentos e informaciones sobre las bases legislativas, la puesta en práctica y evaluación de la política regional comunitaria: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_es.htm.

Si se consideran las experiencias de la política estructural y de cohesión europea desde este punto de vista, se puede comprobar que las distancias en el nivel de desarrollo y prosperidad han disminuido,⁵⁰ pero en total las regiones más pobres siguen siendo las más pobres y las más ricas también siguen siendo las más ricas: no hay ninguna nivelación hacia un nivel de prosperidad igual para todos (Domínguez, Almón, 2003, pp. 36). Además, está en cuestión si este proceso de disminución de las brechas se debe a las medidas regionales políticas (Ederveen, Gorter, 2002).

Científicamente, los procesos de crecimiento examinados empíricamente se descomponen en varios componentes que deben estimarse por separado. Primero, la prosperidad que se hubiera dado en los respectivos países y regiones sin la integración y la política regional, que se tiene que descontar como natural crecimiento básico. En segundo lugar, hay que tomar en cuenta los efectos de crecimiento que han surgido por causa del ingreso al mercado común. Puede ser que estos efectos de integración tuvieron consecuencias positivas al crecimiento económico debido a las extendidas posibilidades de venta. O también consecuencias negativas, si las empresas cuyos mercados domésticos estuvieron protegidos encararon una competencia que no pudieron resistir. Sólo los efectos restantes que resultaran podrían ser consecuencia del crecimiento de la política de estructura y cohesión. Adicionalmente habría que diferenciar entre los distintos programas y medidas, así como distinguir sus efectos singulares y combinados. Si aun con ello resultara una apreciación positiva de la efectividad final, queda pendiente la pregunta sobre los considerables gastos financieros (un tercero del presupuesto comunitario) y sobre la eficiencia económica. ¿Cuántos euros vale un por ciento más o un por ciento menos de crecimiento económico en las regiones subdesarrolladas de la Unión?

A fin de cuentas hay que aceptar que la discusión académica de los economistas no llega a ninguna solución. La política regional de Europa no trata de la efectividad o de la eficiencia, sino del atractivo político de la ampliación y de la calidad de ser socio de la Unión Europea. El consenso común sobre sentido y significado de la Comunidad, la integración económica y la cohesión social de todos los Estados miembros y el mantenimiento de la estabilidad democrática política son los tres objetivos que la política de cohesión debe lograr. Como resultado económico y político, nace un mercado común de aproximadamente 400 millones de participantes, que tiene reglas comunes y uniformes y también una moneda común. Respecto a los mercados progresivamente globalizados y las decisiones de la localización, esto de por sí es el resultado más importante.

C. Lecciones para América Latina y el Caribe

La parte final de este artículo entra brevemente en la pregunta si en general se puede y deben sacar lecciones de las experiencias de integración frente a los procesos de la globalización para América Latina. ¿Y, si se pueden sacar, cuáles serían?

Ante todo, los desafíos y los problemas presentes en el continente latinoamericano son totalmente diferentes. Europa, sobre todo Europa Occidental, siempre ha sido un núcleo industrial, mientras que los procesos de la industrialización de la mayoría de los países latinoamericanos han quedado detenidos o incompletos. Y es probablemente demasiado tarde para una industrialización tardía, como algunos países asiáticos recién lo han demostrado. Las ventajas de la competencia en la mayoría de los ámbitos, como por ejemplo en la aviación y la astronáutica, la información y la comunicación microelectrónica, el transporte y en ciertos ramos de industria ya no se puede recobrar. Además, las barreras de entrada en muchos mercados para bienes y servicios ya no son superables para los países pequeños. Los países como India o China pueden resistir al progreso técnico y al cambio estructural que la globalización promueve. Incluso países económicamente

⁵⁰ Acerca de las posibilidades de averiguar los indicadores para la medición de la cohesión, véase: Berger-Schmitt, 2000, pp. 7.

exitosos, como Alemania –el campeón mundial de la exportación–, tienen que superar grandes problemas si quieren quedar en lado de los ganadores de la competencia global.

Inferir de esta perspectiva pesimista que lo mejor será retirarse, de manera proteccionista, de la globalización es totalmente falso. Como muestra la experiencia, el nivel de vida y el crecimiento de los países que se han aislado ampliamente de la integración mundial económica siguen decayendo. Partes muy grandes del continente africano ya han desaparecido de la agenda política y económica. La participación en el proceso de la globalización no es fácil. Permanecer entre los ganadores de la globalización, por su parte, es difícil, y si se cesa, se pierde. Así, ¿China e India se convierten en el banco de trabajo del mundo, Europa en un museo y América Latina y África en la nueva Atlántida?

Quien quiere ser exitoso en la competencia global de la localización, tiene que cumplir con las reglas del juego: sólo los mercados que por su expansión y poder adquisitivo son tan atractivos como para necesitar obligatoriamente una presencia regional de los productores, entran en cuestión como localización de la producción. En todos los países son importantes los costos de producción directos e indirectos, pero no tienen un significado decisivo por sí solos, y dependen de la totalidad de las condiciones de la producción. Para mantenerse exitosa en la competencia global, la Unión Europea, aumenta sus esfuerzos de integración regional y activa enérgicamente la modernización interna. El mercado común de 25 y en el año 2007 incluso de 27 países tendrá una gran importancia y un gran atractivo para la economía mundial. Al mismo tiempo, grandes inversiones serán efectuadas por la política regional y estructural europea para mejorar la infraestructura técnica y administrativa y los sistemas de la educación y formación de los Estados miembros.

Es obvio que no se puede cumplir con estos deberes de la noche a la mañana. Y también que este proceso del consenso costó mucho dinero y esfuerzo y los sigue costando. No hay ninguna alternativa. Sin embargo, “la constante en América Latina ha reflejado una idealización del mercado común como horizonte inalcanzable declarado en los textos de los tratados (ALALC, ALADI, MCCA) y no como la premisa de una integración profunda y efectiva con sentido social” (Monsanto, 2006, 3). Mas aún, en el proceso de integración latinoamericano no encontramos no sólo ningún progreso, sino incluso más bien pasos atrás. Los intentos de integración regional en el Pacto Andino, en el Mercomún y en el MERCOSUR fueron pocos exitosos por las diversas desarmonías entre los vecinos. También el establecimiento de un Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) en el año 2004 quedó ampliamente sin consecuencias fácticas para un acercamiento económico entre Paraguay y Uruguay por un lado, y entre Brasil y Argentina por el otro.

Pero también en el ámbito político nacional de América Latina –con pocas excepciones– se hace demasiado poco para situarse en la competitividad global, ya que se invierte muy poco en la educación escolar y la formación profesional o en la investigación científica. Muchos ámbitos de la infraestructura pública están obsoletos. También la eficacia y la eficiencia de los sistemas de justicia y de la administración pública no atraen en general inversionistas extranjeros. Se agregan finalmente también las grandes desigualdades internas económicas y sociales que constituyen un continuo peligro latente de la estabilidad política y democrática. También países grandes y aparentemente exitosos en términos económicos como Brasil no son ningún ejemplo contrario. Estudiando de cerca las estructuras económicas de Brasil no puede hablarse de una integración exitosa en la creación o concentración global de riqueza, sino que continúa con su anterior estatus como proveedor de materias primas y de productos agrícolas. En consecuencia, no se ha aumentado su participación en el mercado mundial ni sus tasas de crecimiento son comparables con las de países asiáticos. Por eso, América Latina tendría que hacer rápidamente tremendos esfuerzos (y no sólo regionalmente) para avanzar en el proceso de integración y de modernización, si no quiere también ponerse en peligro de desaparecer de la agenda global.

Bibliografía

- Berger-Schmitt, Regina (2000), “Social Cohesion as An Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement”, en *EURreporting Working Paper* 14/2000. Centre for Survey Research and Methodology (ZUMA), Mannheim, Alemania.
- Canova, Fabio (2001), “Contribuyen las políticas de la Unión Europea a estimular el crecimiento y a reducir las desigualdades regionales?” en *Els Opuscles del CREI* (op8cas.pdf).
- Comisión Europea (2003), (ed.) Unidad de Europa, Solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios. Segundo informe sobre la cohesión económica y social. (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf_es.htm)
- Domínguez, Ángeles Sánchez; Almón, Ángeles Ortega (2003), “La política de cohesión y la ampliación de la Unión Europea. Especial referencia a los casos de España, Grecia y Portugal”, en *Boletín Económico de ICE* numero 2765 (BICE2765ampliaciónUE.pdf).
- Ederveen, Sjeff; Gorter, Joeri; de Mooij, Ruud; Nahuis, Richard (2002), “Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy”, en *CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague, The Netherlands*, April (bijz41.pdf).
- Ederveen, Sjeff; Gorter, Joeri (2002), “Does European Cohesion Policy Reduce Regional Disparities? An Empirical Analysis”, en *CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Discussion paper* 15, November.
- Hospital García, Consuelo (2004), “Las intervenciones del Fondo de Cohesión en España”, en: *Noticias de la Unión Europea* (CISS_233_Hospital.pdf).
- Monsanto, Alberto Eduardo (2006), El “nuevo MERCOSUR”: fondos estructurales, sociedad civil y desarrollo jurídico-institucional, artículo en pdf: Universidad Nacional de Rosario, Argentina (http://www.unr.edu.ar/internacional/catedra-andres-bello/_cab-index.htm).

4. Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina. Avance de proyecto

Juan Carlos Feres⁵¹ y Carlos Vergara⁵²

A. Cohesión social. Aspectos conceptuales

En esta presentación se exponen los principales avances del Proyecto Sistema de Indicadores de Cohesión Social, que es una iniciativa conjunta entre CEPAL y la Comisión Europea, en el marco del programa EUROsociAL. Este proyecto considera como punto de partida el concepto de cohesión social desarrollado por la CEPAL (2007) y se orienta a la elaboración de una definición operativa de la cohesión social que sea pertinente a la realidad de América Latina, y a la puesta a disposición de indicadores que permitan monitorear la cohesión social y sirvan de insumos para el diseño de las políticas públicas en la región. Los resultados esperados del proyecto son: a) definición operacional de la cohesión social pertinente al contexto regional, con sus correspondientes dimensiones, b) selección de indicadores comparables y factibles de aplicar a la mayoría o todos los países de la región y, c) base de datos para los indicadores propuestos, con información sobre 18 países de la región.

Existen muchas razones que explican la actualidad de la cohesión social en la agenda de desarrollo de América Latina y el Caribe, y que fundamentan la necesidad de alcanzar un consenso sobre el significado de la cohesión social y con respecto a los indicadores más apropiados para medirla en el contexto regional. Los procesos de integración de los países de la región en la economía global están demandando niveles crecientes de competitividad y están generando nuevas modalidades de exclusión social que pueden erosionar las bases de la cohesión social. Entre estas nuevas tendencias, se pueden mencionar la profundización de las brechas sociales, la corrosión de la legitimidad y gobernabilidad de los estados nacionales, la fragmentación y disolución de las fuentes tradicionales de identidad y pertenencia, la excesiva racionalización económica y las tendencias hacia la individualización y el debilitamiento de lo público (CEPAL, 2007).

⁵¹ Jefe de la Unidad de Estadísticas Sociales de la División de Estadísticas y Proyecciones Económicas de la CEPAL.

⁵² Consultor de la CEPAL. Los autores agradecen especialmente a Elizabeth Rivera, Pablo Villatoro y Simone Cecchini por sus valiosos aportes y comentarios.

Los niveles de crecimiento económico alcanzados por los países de la región han sido insuficientes para incrementar las oportunidades de bienestar y revertir la acumulación de desventajas que experimentan amplios segmentos de la población. Las bajas tasas de crecimiento repercuten en una baja capacidad de generación de empleo formal, restringen las opciones de movilidad social e imponen limitaciones de recaudación a las arcas fiscales, lo cual reduce el margen de maniobra de los estados para la implementación de políticas re-distributivas y de protección social. Todo lo anterior tiene implicaciones negativas en términos de la equidad, contribuyendo al incremento de las asimetrías distributivas dentro y entre los países y a la perpetuación de la pobreza y la exclusión. América Latina se ha caracterizado por una distribución del ingreso sumamente desigual, situación que ha tendido a consolidarse a lo largo del tiempo.

La existencia de asimetrías distributivas y la insatisfacción de las demandas sociales pueden erosionar los vínculos entre las personas e instituciones, provocar un bajo compromiso de los ciudadanos con el estado y la democracia y generar riesgos para la gobernabilidad. La escasa credibilidad en las instituciones, la baja transparencia de las instituciones públicas y de gobierno y el escaso interés ciudadano por la política pueden conducir al cuestionamiento de la legitimidad de la democracia. Un campo donde se manifiestan estas tensiones es la baja credibilidad de la población con respecto a las instituciones judiciales, dando lugar a una brecha entre el principio de igualdad ante la ley y la desigualdad social real (CEPAL, 2007). Esta brecha constituye una fuerte amenaza para la cohesión social, porque implica una percepción ciudadana de una asimetría en las reglas del juego y alimenta las transgresiones a las normas y la corrupción.

Asimismo, se estaría produciendo un proceso de disolución de las identidades compartidas, las cuales habían sido el cemento social de los sistemas sociales. Las instituciones y organizaciones que en el pasado fueron la fuente de las identidades legitimadoras están siendo erosionadas por procesos de fragmentación y globalización. Se está haciendo cada vez más familiar la imagen de una sociedad crecientemente polarizada, en la cual operan mecanismos causales asociados con las nuevas tecnologías y con los cambios en las estructuras ocupacionales y de oportunidades, lo cual está acentuando las diferencias entre los grupos sociales en términos de ingresos, activos y estilos de vida. Se aprecia una fuerte disrupción de los valores pro-sociales, lo que se expresa en niveles crecientes de criminalidad, en el declive de la familia como una fuente de cohesión social y en una caída en los niveles de confianza y solidaridad (Kearns y Forrest, 2000).

El debilitamiento de los distintos órdenes valórico-normativos que proporcionaban sentido a la acción colectiva se expresa, a su vez, en la exacerbación de los valores individualistas. En una sociedad centrada en la gratificación y el éxito personal, el mecanismo de integración privilegiado pasa a ser el consumo, lo cual implica un desplazamiento de la ciudadanía interesada en los asuntos públicos. A su vez, la consolidación de una estructura sociocultural que proclama el valor del éxito económico individual corre el riesgo de sembrar las semillas de la desconfianza en las demás personas y del privatismo familiar. Luego, la preocupación por la cohesión social supone la idea de restituir los vínculos sociales de reciprocidad y por recrear las relaciones de confianza que hacen posible la continuidad del mundo social (CEPAL, 2007).

El primer paso para la construcción de un sistema de indicadores de cohesión social es alcanzar un acuerdo sobre su significado, operación que debe tomar en cuenta las particularidades del contexto regional. Esta tarea presenta complejidades no menores, por cuanto la revisión de la literatura sobre la cohesión social permite ilustrar un caso de “inflación semántica”. La proliferación de significados constituye una medida de los múltiples propósitos implicados en el uso del término y de la transposición de diferentes perspectivas que se han apropiado del concepto y lo han subsumido en sus distintas tradiciones de investigación. Sin embargo, la multiplicidad de abordajes de la cohesión social no ha conducido a la devaluación del concepto, el cual se ha instalado con inusitada fuerza en la agenda regional, en tanto una herramienta estratégico-política que permite vincular las dimensiones económica, social, política y cultural del desarrollo.

Un camino para la conceptualización de la cohesión social es la revisión de sus relaciones de parentesco, para luego encontrar su especificidad o diferencia. El árbol genealógico o universo semántico de la cohesión social muestra los siguientes parientes cercanos: a) el capital social, que refiere al acervo de redes y lazos existentes entre los distintos actores sociales, b) la integración social, que alude al acceso de los ciudadanos a niveles básicos de bienestar, c) la inclusión social, que expresa los procesos y mecanismos de acumulación de desventajas que conducen a la desvinculación y la privación social y, d) la ética social, que subraya la importancia de la comunidad de valores y la solidaridad. Tal como indica la CEPAL (2007), la diferencia específica de la cohesión con sus parientes cercanos consiste en que permite establecer las interrelaciones entre los mecanismos de inclusión- exclusión y el capital y la ética social.

Desde esta mirada, la cohesión deviene en *“la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan”* (sentido de pertenencia) (CEPAL, 2007). Esta aproximación a la cohesión tiene las siguientes ventajas: primero, conjura los sesgos funcionalistas derivados de la consideración de la adaptación sistémica como criterio único, permitiendo la incorporación de la dimensión del actor; segundo, facilita la puesta en relación de dimensiones de la realidad que habitualmente han sido definidas como aspectos independientes (por ejemplo, las sinergias entre legitimidad política y equidad económica y social); tercero, permite visualizar a la cohesión simultáneamente como fin – se trata de que todos participen y se beneficien del desarrollo - y medio - se propicia la constitución de pactos o contratos sociales para hacer sostenibles las políticas de largo plazo- y; cuarto, integra el enfoque demoscópico con la perspectiva centrada en las condiciones económicas.

Esta aproximación a la cohesión puede ser caracterizada como una visión que no se centra exclusivamente en las consecuencias o aspectos negativos de la cohesión, debido a que coloca el énfasis en mecanismos de inclusión como el acceso al empleo y a educación y en las políticas de protección, de generación de oportunidades y de bienestar social. Al mismo tiempo, considera dimensiones no incluidas habitualmente en las políticas de desarrollo, como las diferentes expresiones del sentido de pertenencia: en efecto, se asume que la confianza en las personas e instituciones, la participación ciudadana, las expectativas de bienestar, los valores de convivencia, el respeto por la diversidad y la no discriminación son aspectos centrales para el fortalecimiento de los vínculos entre los individuos y las instituciones y el incremento de la cohesión social y del bienestar de toda la población.

B. El camino europeo hacia la definición de indicadores de cohesión social

La experiencia de la Unión Europea en la definición de indicadores de cohesión social constituye un referente central para cualquier iniciativa orientada a la medición de la cohesión. El concepto de cohesión social juega un papel clave en la unidad europea, tal como se establece en el segundo artículo del Tratado de Maastricht (1992), que plantea la promoción de un “progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras exteriores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social, y el establecimiento de una unión económica y monetaria”. También se deben mencionar los Consejos Europeos de Lisboa (marzo 2000), Niza (diciembre 2000), Estocolmo (marzo 2001) y Laeken (diciembre 2001), en los cuales se renovó el compromiso de promover un crecimiento económico sostenible y un empleo de calidad que reduzcan el riesgo de pobreza y exclusión social y refuercen la cohesión social.

La aproximación de la Comunidad Europea a la cohesión social se basa principalmente en un interés político, de unidad supra-nacional, que tiene en perspectiva la convergencia económica y social entre las diferentes regiones que componen la Unión Europea, en marcos temporales

razonables y con resultados de políticas nacionales transparentes. En este contexto, el seguimiento de los avances de los Estados Miembros de la Unión Europea con respecto a la inclusión social mediante indicadores cuantitativos comparables adquiere una alta relevancia, lo cual es reforzado por el hecho de que la Unión Europea cuenta con “el conocimiento científico suficiente para definir los indicadores conceptualmente, para aplicarlos empíricamente, y para usarlos en las políticas públicas” (Ministro de Asuntos Sociales y Pensiones de Bélgica) (Atkinson y otros, 2005).

Existen varios hitos en el proceso de construcción de indicadores de cohesión social aplicables a todos los estados miembros de la Unión Europea. Al respecto, se deben destacar los trabajos desarrollados por el sub grupo técnico “Indicadores Sociales” del Comité de Protección Social, en el marco del mandato otorgado por la Comunidad Europea. El punto de partida en el proceso de selección de indicadores estuvo constituido por los 7 indicadores estructurales de la Comisión Europea (2000); luego vienen las recomendaciones de Atkinson y otros (2001) y los 18 indicadores adoptados por todos los estados miembros de la Unión Europea en el Consejo Europeo de Laeken (2001). La última revisión de los indicadores de Laeken, que tuvo lugar en el 2006, dejó su número en 21. La aproximación utilizada para el diseño e implementación del sistema de indicadores consideró un método de coordinación abierto, en el marco de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIN) y la evaluación del Fondo Social Europeo.

El sistema de indicadores Laeken versión 2006 incluye 21 indicadores comparables al nivel supranacional, siendo 12 “primarios” y 9 “secundarios”. El sistema cubre los temas de ingreso, empleo, educación y salud, prioriza la medición de resultados por sobre los medios que permiten alcanzarlos, y se orienta a la detección de brechas objetivas. En la perspectiva de los indicadores de Laeken, la exclusión social es concebida como el extremo de la distribución: en otras palabras, a una distribución determinada se le traza una línea normativa que define el campo de la exclusión.

CUADRO 1
INDICADORES DE COHESIÓN SOCIAL LAEKEN “VERSIÓN 2006”

INDICADORES PRIMARIOS	INDICADORES SECUNDARIOS
1. Tasa de renta baja después de las transferencias (umbral fijado en el 60% de la renta mediana)	13. Dispersión en torno al umbral de renta baja
2. Tasa de renta baja después de las transferencias, valores ilustrativos	14. Tasa de renta baja en un momento determinado
3. Distribución de la renta (relación de los quintiles)	15. Tasa de renta baja antes de las transferencias
4. Persistencia de renta baja	16. Coeficiente de Gini
5. Brecha de la renta baja mediana	17. Persistencia de la renta baja (tomando como base el 50% de la renta mediana)
6. Cohesión regional (dispersión de las tasas regionales de empleo)	18. Trabajadores en riesgo de pobreza
7. Tasa de desempleo de larga duración	19. Proporción del desempleo de larga duración
8. Personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros	20. Tasa de desempleo de muy larga duración
9. Personas que abandonan prematuramente la enseñanza y no siguen ningún tipo de educación o formación	21. Personas con bajos niveles educativos
10. Estudiantes de 15 años con bajo rendimiento en las pruebas de lectura	
11. Esperanza de vida al nacer	
12. Brecha de empleo de los inmigrantes	

Fuente: Elaboración propia, en base a Comisión Europea (2006).

Una aproximación complementaria a Laeken es la desarrollada por el Consejo de Europa. En la estrategia revisada de cohesión social, aprobada por el Consejo de Ministros, se entiende a la

cohesión social como un concepto cualitativo, que refleja la consistencia y la calidad de los enlaces sociales e institucionales necesarios para asegurar el bienestar de la sociedad en su conjunto y que expresa el modelo social europeo. Más específicamente, el concepto de cohesión social, en la perspectiva del Comité Europeo para la Cohesión Social (2004) refiere a la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando las disparidades y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo compuesta por individuos libres, que persiguen metas comunes por medios democráticos. Con ello no solamente se alude a la intervención directa sobre los síntomas de la pobreza y la exclusión, sino también se enfatiza la necesidad de la creación de solidaridad y de la prevención de la exclusión.

A partir de esta conceptualización, se pone en funciones un proceso de desarrollo concertado de indicadores de cohesión social, con los propósitos de diseñar una guía metodológica para el análisis de la cohesión social, armonizar los indicadores y homogeneizar los procedimientos metodológicos, reconociendo la heterogeneidad de los países miembros del Consejo de Europa. La guía metodológica incluye indicadores cualitativos y cuantitativos con disponibilidad nacional, provenientes de diferentes fuentes de datos (por ejemplo, encuestas de hogares, estadísticas periódicas, fuentes ad-hoc, encuestas de opinión, investigaciones específicas, datos administrativos, etc.). En esta aproximación a la cohesión social se distinguen los siguientes niveles de análisis: a) *nivel 1*: evaluación de las tendencias de la cohesión social (estado de la provisión de los derechos sociales, b) *nivel 2*: evaluación de la cohesión social como un todo (acciones públicas “igualadoras” de los derechos), c) *nivel 3*: evaluación de la cohesión social por áreas de la vida o condiciones “garantes de la indivisibilidad del sistema de derechos” (el empleo, la salud, la educación, la cultura, los ingresos y la capacidad de compra, la vivienda, la salud y la nutrición) y, d) *nivel 4*: evaluación de la cohesión social según grupos vulnerables (migrantes, niños, personas mayores, discapacitados y mujeres).

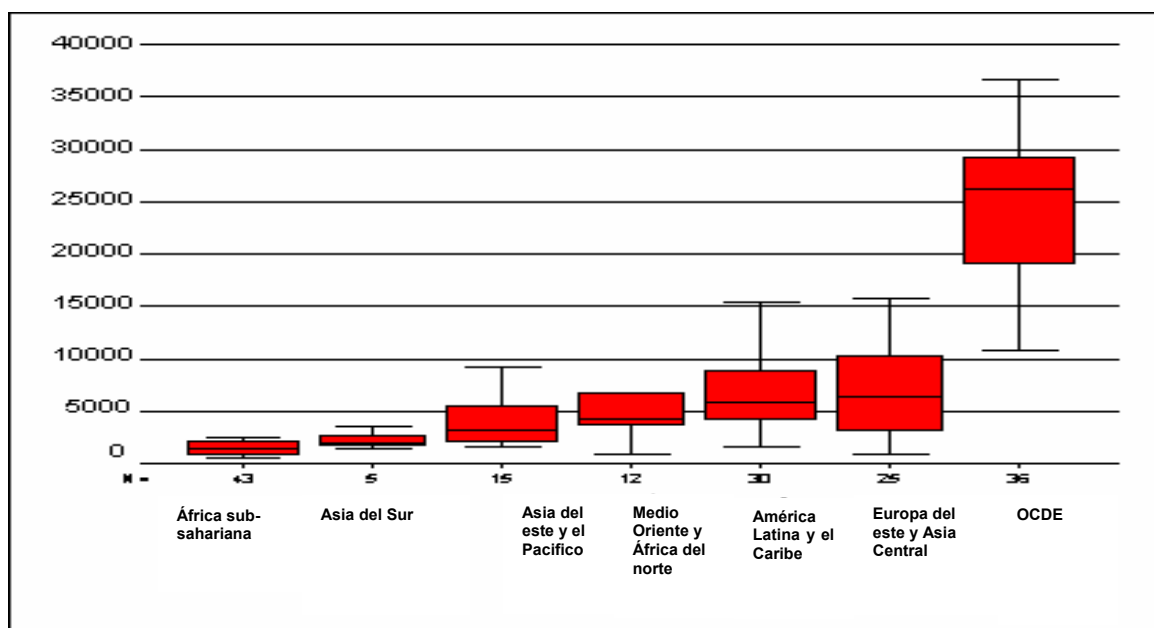
C. La medición de la cohesión social en América Latina

El diseño de un sistema de indicadores de cohesión social pertinente a la realidad de América Latina es una tarea compleja. Primero, porque la región se encuentra en un proceso de exploración de un concepto de cohesión social que involucra nuevas fronteras y dimensiones analíticas, las cuales no son fáciles de capturar, operacionalizar y medir. Existen también algunas especificidades de la región (por ejemplo inequidad, multiculturalismo), que la diferencian de la realidad de Europa, lo cual hace que algunos indicadores propuestos en Laeken no tengan la misma eficacia analítica en América Latina. Igualmente, la región enfrenta restricciones en cuanto a fuentes de datos, las cuales se expresan principalmente en la carencia de encuestas de hogares estandarizadas a nivel regional y en la baja frecuencia de los estudios de panel, lo cual limita la comparabilidad y dificulta el seguimiento de tendencias.

Un aspecto que conviene resaltar consiste en las especificidades de América Latina, que podrían resultar en la pérdida de sensibilidad de algunos indicadores de Laeken. América Latina es una región de ingresos medios en comparación a otras áreas geográficas del planeta (véase gráfico 1), y al mismo tiempo, es la que presenta la distribución de ingresos más desigual del mundo, incluso si se la compara con regiones de menor desarrollo social (véase gráfico 2). La evolución de la desigualdad en los últimos trece años da cuenta de la tendencia convergente hacia la acentuación de la inequidad en la distribución del ingreso, tendencia que se manifiesta incluso en las economías que históricamente habían mostrado los niveles más bajos de desigualdad en la región. Los elevados niveles de concentración del ingreso se deben al gran porcentaje de recursos que capta el 10% más alto de la escala distributiva, característica que distingue la distribución de América Latina de la observada en el resto del mundo: por ejemplo, los cuatro primeros deciles reciben el 13% del

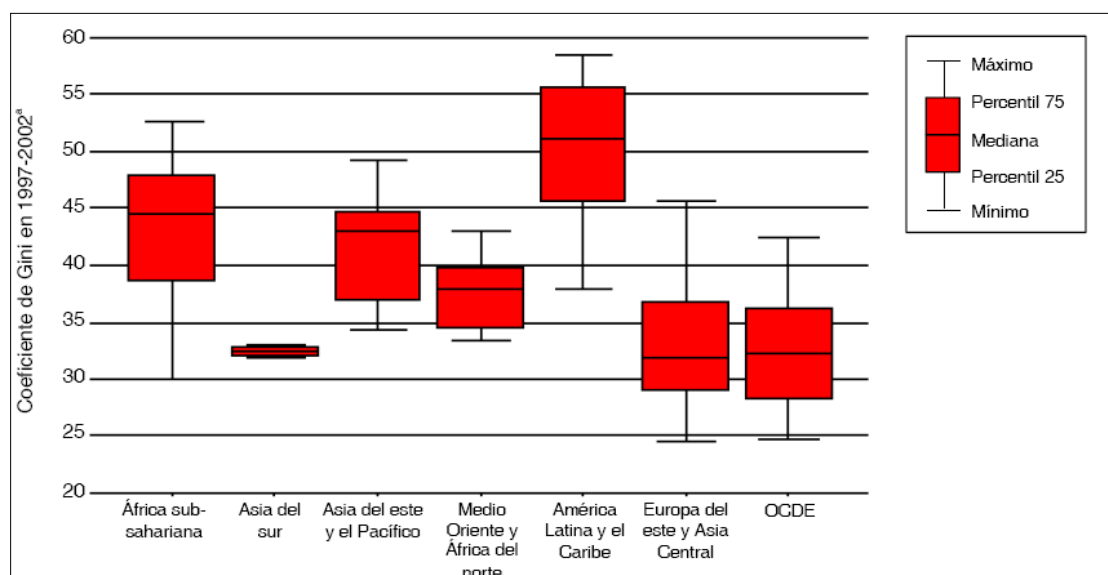
ingreso total, mientras que el decil más rico recibe en promedio el 36,1%. En la OCDE, el decil más rico alcanza al 25% (CEPAL, 2004).

GRÁFICO 1
PIB PER CÁPITA EN SIETE REGIONES DEL MUNDO, 2002
(Paridad de poder adquisitivo en dólares)



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

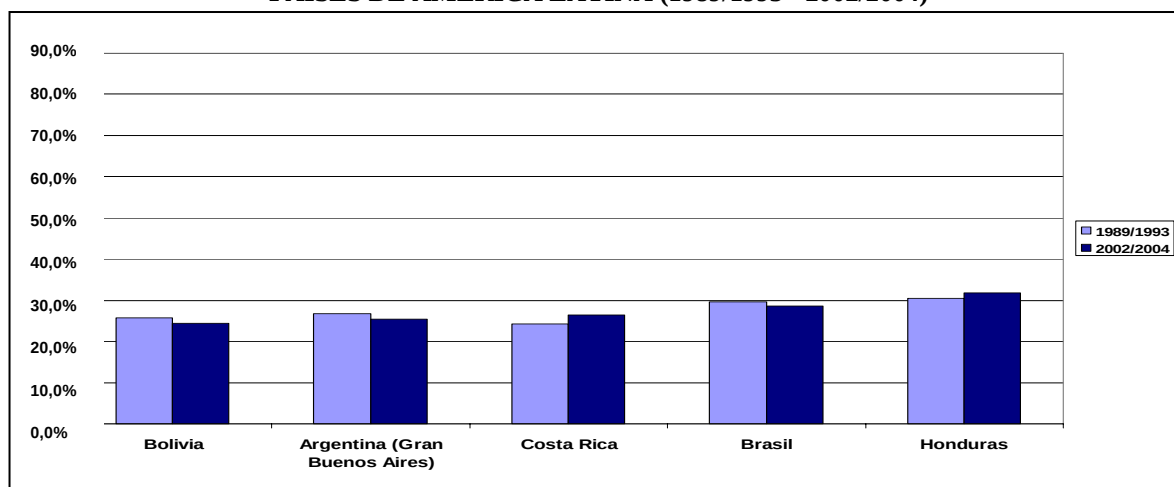
GRÁFICO 2
INEQUIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN SIETE REGIONES DEL MUNDO, 1997-2002
(Coeficiente de Gini en mediana y percentiles)



Fuente: Banco Mundial y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

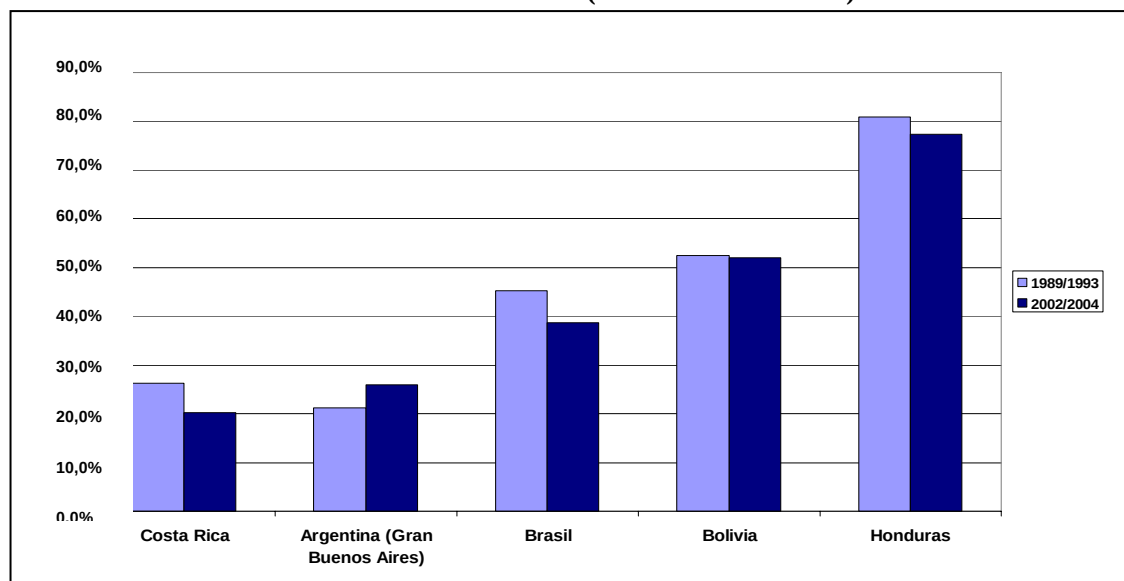
En la lógica de Laeken, la fijación de un umbral de acceso a los medios de vida, y por ende, de participación en las actividades de consumo, tiene como referencia un criterio relativo de bienestar y se ha fijado en el 60% de la mediana de los ingresos de la población total. No obstante la mayor consistencia teórica de este criterio con la aproximación de exclusión, en América Latina la aplicación de la perspectiva relativa de pobreza produce resultados estables en el tiempo, bajos y similares entre distintos países de la región (véase gráfico 3), lo cual indica problemas de eficacia analítica, y sugiere la necesidad de continuar utilizando la medida habitual de pobreza absoluta, que es un proxy monetario de satisfacción de necesidades básicas (véase gráfico 4).

GRÁFICO 3
PORCENTAJE DE PERSONAS BAJO EL 60% DE LA MEDIANA DE INGRESOS EN CINCO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (1989/1993 - 2002/2004)



Fuente: CEPAL, en base a tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

GRÁFICO 4
PORCENTAJE DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA ABSOLUTA EN CINCO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (1989/1993 - 2002/2004)

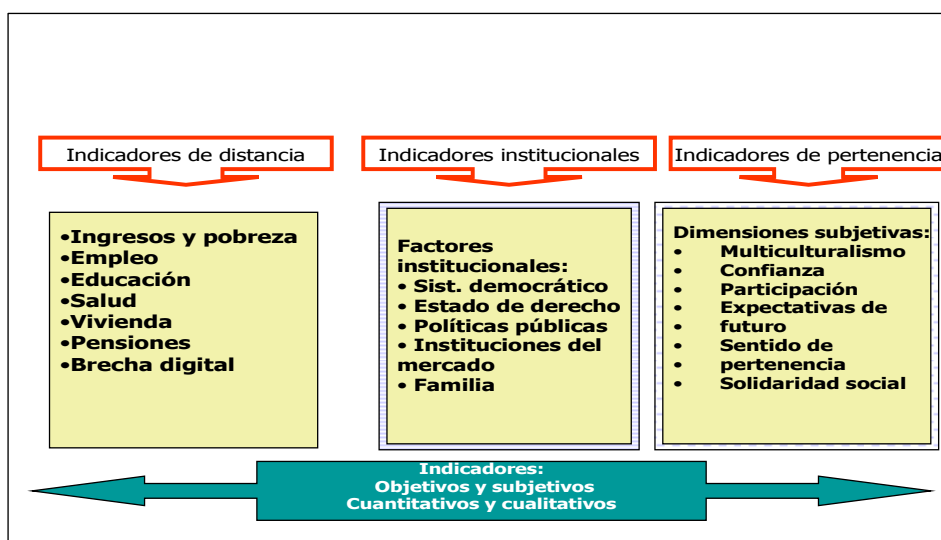


Fuente: CEPAL, en base a tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En todo caso, y más allá de las diferencias con la aproximación de Laeken, la CEPAL considera como punto de partida un concepto de cohesión social que apunta a la necesidad de invertir en el acortamiento de brechas, en la reducción de las desigualdades, en el fomento del capital humano y de la ciudadanía, en la disminución de la pobreza y en la creación de mejores instituciones, que propendan a la integración y que alcancen una mayor credibilidad y legitimidad para la población. Al mismo tiempo, la CEPAL cuenta con un marco de referencia para el diseño de un sistema de indicadores de cohesión social, funcional en sus propiedades y objetivos. En este marco se definen los componentes y dimensiones de la cohesión, se establecen los tipos de indicadores a considerar en el sistema y los criterios para la selección de indicadores (véase figuras 1, 2 y 3).

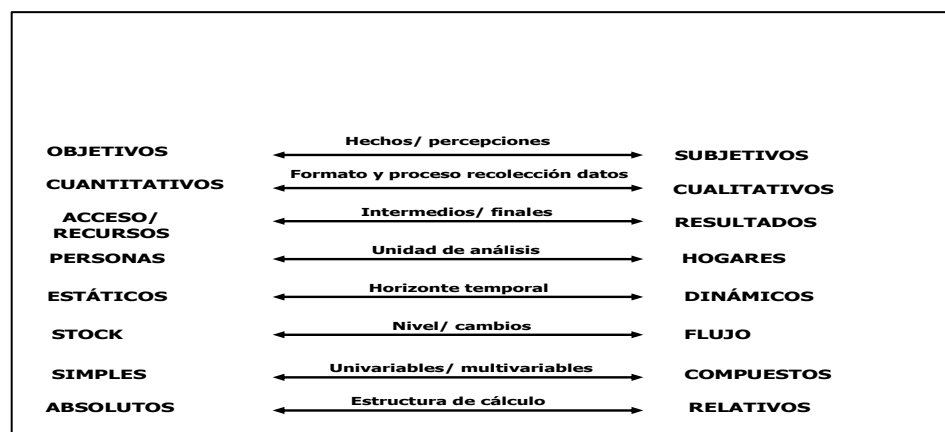
Los componentes resultan de la disección analítica del concepto de cohesión, y consisten en la distancia, en los indicadores institucionales y de pertenencia. En el componente distancias se incluyen las medidas que permiten establecer situaciones de inequidad en la estructura de oportunidades que podrían conducir a la acumulación de desventajas por parte de determinados grupos de población. En este campo caen las brechas objetivas entre grupos (por ejemplo, de acuerdo al género, la situación socioeconómica, la etnia y la zona de residencia) y las distancias con respecto a umbrales normativos de satisfacción de necesidades básicas o de garantía de derechos. En el componente institucional se consideran aquellos aspectos relativos al funcionamiento de las principales entidades y organizaciones, gubernamentales o privadas, que podrían contribuir a la inclusión o provocar la exclusión social. En el componente sentido de pertenencia tienen cabida las dimensiones e indicadores que aluden a la vinculación entre los individuos, las instituciones y la sociedad en su conjunto, y que expresan las reacciones de la comunidad con respecto a la operación de los mecanismos de inclusión-exclusión.

FIGURA 1
COMPONENTES Y DIMENSIONES DE LA COHESIÓN SOCIAL



Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 2
TIPOS DE INDICADORES A CONSIDERAR EN EL SISTEMA



Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 3
CRITERIOS DE SELECCIÓN DE INDICADORES



Fuente: Elaboración propia.

La selección de indicadores se encuentra en una fase exploratoria para todos los componentes incluidos en el sistema. En el cuadro 2 se expone un listado de indicadores del componente de distancias o brechas que han sido seleccionados de manera preliminar, que cubren las dimensiones de ingresos, empleo, educación, salud, vivienda, pensiones y brecha digital. En este componente se incluyen indicadores que permiten medir las condiciones de vida objetivas de los distintos grupos y segmentos sociales de la región, y principalmente establecer las brechas que separan a estos grupos entre sí, o con respecto a determinados umbrales o estándares de bienestar.

CUADRO 2
INDICADORES DE DISTANCIA (FASE EXPLORATORIA)

DIMENSIÓN	INDICADORES PRIMARIOS	INDICADORES SECUNDARIOS
Ingresos y pobreza	-Porcentaje de población que vive en situación de pobreza - Brecha de pobreza - Relación de ingresos entre el quintil más rico y más pobre - Coeficiente de Gini	-Porcentaje de población que vive en situación de indigencia -Brecha de indigencia
Empleo	-Tasa de desempleo abierto - Porcentaje de población ocupada que trabaja en sectores de baja productividad	-Tasa de desempleo de larga duración
Educación	-Tasa neta de matrícula en educación pre-escolar -Porcentaje de mayores de 15 años que no han terminado la primaria -Porcentaje de mayores de 20 años que no han terminado la secundaria	-Gasto estatal por alumno en la educación pública comparado con el gasto por alumno de las familias de clase media-alta
Salud	-Esperanza de vida al nacer - Tasa de mortalidad infantil - Porcentaje de partos atendidos por personal sanitario especializado	-Proporción de niños menores de un año inmunizados contra las tres enfermedades más relevantes para cada país
Vivienda	-Porcentaje de población con acceso a sistemas mejorados de saneamiento - Porcentaje de viviendas precarias respecto al total de viviendas	
Pensiones	-Porcentaje de personas que cotiza mensualmente en algún sistema de previsión social - Razón entre la pensión media y la línea de pobreza - Porcentaje de hogares cuyo principal sostenedor es una persona jubilada	
Brecha digital	-Acceso de niños y jóvenes a computadoras e Internet, en el hogar y en la escuela	

Fuente: Elaboración propia, en base a CEPAL (2007).

En el cuadro 3 se presenta una selección preliminar de las dimensiones e indicadores incluidos en el componente pertenencia. Estos indicadores deberían dar cuenta de las reacciones y percepciones de la ciudadanía con respecto a las modalidades de operación de los mecanismos de inclusión – exclusión. En este ámbito, es necesario tener en cuenta que las percepciones no siempre se correlacionan con las variables socioeconómicas, y que existen limitaciones en lo que refiere a la disponibilidad de datos comparables entre los distintos países de América Latina.

CUADRO 3
INDICADORES DE PERTENENCIA (FASE EXPLORATORIA)

DIMENSION	INDICADORES
Multiculturalismo	-Pertenencia/ auto adscripción a un grupo étnico - Lengua que comúnmente usan en la familia - Lengua materna
Confianza	-Confianza en la honestidad de las otras personas - Confianza en que los otros cumplen la ley y las normas - Confianza respecto de comportamientos de solidaridad -Confianza en el gobierno, el parlamento, el poder judicial, la policía, los partidos políticos, la iglesia, la televisión, la radio, la prensa escrita, los municipios, los sindicatos y los empresarios
Participación	-Brechas de participación en el proceso electoral - Participación en el sistema de partidos políticos - Participación social - Participación en organizaciones funcionales y comunitarias - Participación en el proceso de toma de decisiones públicas (mediante instituciones formales e informales)
Expectativas de futuro	-Ámbito económico (poder adquisitivo, impuestos, renta mínima) - Empleo (percepción de oportunidades de mejora y vulnerabilidad ante su pérdida) - Movilidad social ascendente y descendente (entre generaciones e intrageneracional) - Sociedad incluyente y equitativa - Sociedad segura y estable - Respetto de la igualdad de oportunidades - Expectativas referentes a los valores culturales
Sentido de pertenencia	<i>Pertenencia a un imaginario colectivo (1)</i> -Manifestación de tener y/o pertenecer a una o más identidades culturales - Sensación de confianza entre quienes comparten una identidad cultural y con respecto a los “otros” o la sociedad en general - Percepción de la población referente a la voluntad de las minorías por “integrarse en la sociedad” <i>Proyectos colectivos (2)</i> - Conocimiento y grado de adscripción o rechazo a proyectos colectivos (por ejemplo, “proyecto país” o reformas) <i>Valores y normas compartidas (3)</i> - Visión de las personas respecto de su propia imagen en la sociedad - Valoración de la democracia y los partidos políticos - Reconocimiento del aporte y valorización de la cultura de los inmigrantes, grupos étnicos, minorías sexuales, entre otros - Percepción de apertura a la diversidad - Percepción referente a la integración de los “valores de grupos específicos” y los “valores de la población” que no se auto consideran como parte de un grupo en particular
Discriminación	- Sentimientos colectivos de discriminación contra de “otros”, lo diverso, lo desconocido - Percepción de vivir en una sociedad pluralista - Sentimiento de “tolerancia o apertura” ante la diversidad, lo diferente - Brecha entre la remuneración del trabajo de la población nacional y extranjera según nivel de educación - Percepción sobre los incidentes y conflictos violentos motivados por pertenecer a una minoría - Representación electoral de partidos políticos racistas, xenófobos o discriminatorios
Solidaridad	-Solidaridad en el interior de las familias (aproximación: vinculación y cooperación de las familias con los adultos mayores) -Solidaridad entre las generaciones (opinión de la importancia de los enlaces entre generaciones) - Participación en actividades voluntarias sin fines de lucro

Fuente: Elaboración propia.

El desarrollo del componente institucional también se encuentra en una fase exploratoria, siendo este aspecto uno de los que presenta las mayores complejidades de operacionalización. En todo caso, hasta ahora se ha avanzado en la identificación de sus macro-dimensiones, que son el sistema democrático, el estado de derecho, la gestión pública y las instituciones de mercado.

En cuanto al funcionamiento de las instituciones democráticas, es clave la selección de indicadores que permitan establecer: a) la existencia de garantías y el ejercicio efectivo de los derechos políticos y las libertades civiles, b) las características del sistema de partidos políticos (mecanismos de transformación de votos a escaños, volatilidad del voto y de los partidos políticos en el Congreso), c) la operación de mecanismos de control social y rendición de cuentas, d) el grado de estabilidad del sistema político (frecuencia y factores “detonantes” de las interrupciones de los mandatos presidenciales, tamaño de las coaliciones presidenciales) y, e) la valoración de la transparencia y la probidad. En este último caso, es importante la obtención de información con respecto a las percepciones sobre la propia acción personal, de terceros y de las agencias del Estado, rescatando los papeles de víctima y agente de corrupción. Con respecto a la operación del estado de derecho, es relevante la disponibilidad de indicadores sobre el acceso a la justicia, la independencia del poder judicial, las percepciones sobre la policía y las fuerzas armadas y las percepciones referentes a la seguridad individual y colectiva.

Con respecto a la acción de las instituciones estatales, los indicadores que se seleccionen deberían orientarse principalmente al seguimiento del funcionamiento institucional y su legitimidad ante la opinión pública. De este modo, el sistema de indicadores podría cubrir ámbitos como los siguientes: a) identificación de las políticas públicas que promueven la cohesión y la ciudadanía, b) percepciones ciudadanas del desempeño político-institucional, en sentido amplio y sectorial (educación, salud, empleo, entre otros), c) identificación de mecanismos y procesos que debilitan a la cohesión, como la captura del Estado y el uso del poder político para el beneficio privado y la corrupción y, d) factores que fortalecen a la cohesión social (percepciones sobre la calidad de los servicios públicos, componente solidario en el diseño de los mecanismos de acción estatal y transparencia del sistema presupuestario). También se está analizando la incorporación de indicadores de la eficacia de las políticas de regulación estatal, que se orientan a garantizar la exigibilidad de los derechos de los consumidores ante las empresas, a asegurar la libre competencia y a promover los derechos ciudadanos (por ejemplo, Ombudsman).

Las fuentes de datos posibles para los indicadores institucionales pueden ser clasificadas en la siguiente tipología: a) las que surgen de las opiniones de actores, colectivos y organizaciones no gubernamentales que, en general, no esconden el carácter normativo de su orientación. Por ejemplo, los que realiza el World Economic Forum (*Global Competitiveness Survey*) entre empresarios y tomadores de decisiones económicas o los Índices que elabora Transparencia Internacional, b) las basadas en el análisis de expertos, en base a la comparación con un estándar o modelo de referencia (por ejemplo, los procedentes de universidades y otro tipo de instituciones académicas, como *Freedom House*, c) las construidas directamente a partir de la información de las encuestas de opinión pública y, d) las generadas en base a la combinación de otros indicadores ya disponibles, como los indicadores de gobernabilidad elaborados por el Banco Mundial.

D. Consideraciones finales

Como se ha podido apreciar, el proyecto cuenta con un concepto de cohesión social y con un marco de referencia para los indicadores. En las siguientes etapas se producirá un documento conceptual y metodológico sobre los indicadores de cohesión social en América Latina, en el que se presentará una selección preliminar de indicadores de distancia, instituciones y de pertenencia, el cual será sometido a la consideración de expertos de los Consorcios participantes en el Programa EUROsociAL. Una vez realizado este proceso de depuración y validación de los indicadores de cohesión social, se procederá a la recolección y procesamiento de la información disponible, y a la implementación de una base de datos en línea con indicadores de cohesión social comparables para los países de América Latina.

El diseño e implementación de un sistema de indicadores de cohesión social adecuado a la realidad de América Latina debe enfrentar, además de las complejidades propias de la tarea de operacionalizar el concepto, las dificultades relativas a la aplicación empírica de los indicadores y a la utilización de la información para la toma de decisiones en políticas públicas. Un aspecto particularmente crítico consiste en las brechas e insuficiencias de información, las cuales son más importantes en lo que refiere a los componentes “sentido de pertenencia” e “instituciones”.

Bibliografía

- Atkinson T., Cantillon B., Marlier E. y Nolan B. (2005), *Social indicators. The EU and Social Inclusion*. Oxford University. 2002, reprinted 2005.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007), “Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2004), *Panorama Social de América Latina 2004, LC/L.2220-P/E*. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- Comisión Europea (2006), *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*. En: http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2006/ke7606018_en.pdf.
- Comité Europeo para la Cohesión Social (2004), “Revised Strategy for Social Cohesion”. Estrasburgo: Consejo de Europa
- Kearns, Ade y Ray Forrest (2000), *Social Cohesion and Multilevel Urban Governance*. *Urban Studies* 37.

VII. Pobreza, desigualdad, discriminación y vulnerabilidad: la cohesión social en jaque

1. Argentina, de la crisis a la cohesión social

Eduardo Amadeo⁵³

La idea original de este artículo, en el marco de los trabajos de la CEPAL sobre “Protección social”, fue analizar el tema del empobrecimiento de la clase media en Argentina. Parecía una cuestión relevante y emblemática, porque el empobrecimiento de la clase media argentina ha sido objeto de numerosos estudios durante los años 90, y porque las estadísticas inmediatamente posteriores a la crisis de 2001, mostraban la brutalidad del impacto que tuvo en los sectores medios.⁵⁴ El valor emblemático de este problema, estaba referido al retroceso y la pérdida de oportunidades de movilidad social, para un sector que –en América Latina– fue considerado durante muchos años como ejemplo de progreso y sustentabilidad.⁵⁵

Pero a medida que avancé en el análisis de las cifras, resultó evidente que el empobrecimiento de la clase media no solo no es un problema central de la sociedad argentina, sino que además las mismas revelan que la clase media ha conseguido superar lo peor de la crisis y que ahora asistimos a un fenómeno de concentración de la pobreza y exclusión en los sectores más pobres, que compromete gravemente la posibilidad de cortar la reproducción intergeneracional de la pobreza en tiempos socialmente aceptables, afectando por tanto la cohesión social.

La salida de la crisis, que ha tenido un éxito tan importante cuanto inesperado en la reducción de las tasas de desempleo y pobreza, tarda en superar la desigualdad en Argentina, manteniendo algunos aspectos estructurales de vieja data que limitan las oportunidades de movilidad para los más pobres y aparecen en principio como difíciles de revertir, aun con un crecimiento record como el que muestra la economía para el período 2003- 2006. Por todo ello, este trabajo se concentra en analizar aquellas condiciones que sería necesario modificar para cortar con el proceso de reproducción intergeneracional de la pobreza y condenan a una parte de la población a la “pobreza de por vida”, usando como base las ideas sobre inclusión y cohesión social que ha desarrollado la CEPAL, y en especial Martín Hopenhayn.⁵⁶

⁵³ Presidente de la Fundación Observatorio Social.

⁵⁴ Así, una estadística generada por la Fundación Tzedaka, mostraba que el 28% de la comunidad judía de la Ciudad de Buenos Aires había caído en pobreza a principios del 2002.

⁵⁵ “Mi hijo el doctor” fue, no solamente el título de una obra teatral clásica, sino una aspiración alegórica del proletariado argentino durante el siglo XX.

⁵⁶ Un *proceso* colectivo en que la combinación de la orientación del desarrollo, las dinámicas de la acción colectiva y la intervención deliberada por vía de políticas, conlleva a que un número mayor de personas acceda a activos que le permiten llevar adelante sus proyectos de vida, presentación en el 3º Congreso Argentino de Políticas Sociales, Buenos Aires, octubre de 2006.

A. Empobrecimiento en Argentina

La pobreza y la indigencia no son un fenómeno nuevo en Argentina. Ya desde mediados de los años 70, se inicia un proceso sostenido de empobrecimiento e inequidad que se acelera en las crisis. Durante los años 80, la causa principal está en la caída sostenida del producto y el impacto brutal de la inflación, que llevó a la pobreza al 47% de la población en octubre de 1989. Durante los años 90 y el inicio de los años 2000, las causas y los efectos del empobrecimiento fueron distintos y mucho más complejos,⁵⁷ con una creciente centralidad del mercado laboral como generador de exclusión y desigualdad.

En términos generales, la primera parte de la década de los años 90 mostró un crecimiento extraordinario para la historia argentina: el producto industrial creció 5% anual, y la productividad un 6,6%, impulsado por el violento cambio de la función de producción. Pero la pobreza aumentó espasmódicamente al principio y firmemente al final: entre 1992 y 1995 la pobreza aumenta del 21,9% al 28,8% de las personas; luego entre 1995 y 1998 se mantiene relativamente constante; y finalmente a partir de 1998, cuando la economía entra en recesión y luego explota en la crisis, la pobreza pasa del 30% a más del 57% de la población.

El resultado neto fue un empobrecimiento general y desigual: respecto de lo primero, una medición de Matías Busso, Federico Cerimedo y Martín Cicowiez (2005) muestra que “Mientras que en 1992 el individuo mediano podía adquirir dos veces la canasta básica, en 2002 sólo podía comprar alrededor del 90% de la canasta básica. Esto es, en 1992 el individuo mediano estaba lejos de ser pobre, en tanto que en 2002 era definitivamente pobre.”

Con referencia a la desigualdad, el índice Gini aumentó de manera sostenida a lo largo de todo el período 1990/2003– de 0,441 a 0,538, (ya venía creciendo desde un 0,345 en 1974) interactuando con el bienestar en dos periodos claramente marcados: hasta 1994, si bien aumenta sensiblemente la desigualdad, el incremento general del ingreso resulta en una mejoría del bienestar agregado; mientras que de 1995 en adelante, el peso de la desigualdad se hace sentir también con más fuerza a pesar de la persistencia de un incremento moderado del ingreso.⁵⁸

La desigualdad “le ganó” al crecimiento: según lo marcan Taylor y Vos “entre 1991 y 1998” (*antes de que empezara lo peor de la crisis*), el ingreso per cápita de la gente económicamente activa creció un 12,2% pero sin un incremento de la desocupación y una reestructuración del mercado laboral (*concentrado en los sectores más pobres*), el total hubiese sido de 29,4%” (Taylor y Vos, 2001).

En síntesis, en esta combinación de movimientos, se insinúan las tendencias al empobrecimiento general de la segunda parte de la década (que explota a principios de los años 2000), y con mucha mayor fuerza, se la exclusión de los sectores más pobres, que alcanzaría dimensiones dramáticas en estos últimos años. Los pobres se empobrecen más, y sobre todo entran en un proceso sostenido de movilidad social descendente. Movilidad descendente y desigualdad se complementan.⁵⁹

⁵⁷ Hay mucho escrito sobre ese período. Un interesante trabajo macroeconómico de análisis de causas y efectos del empeoramiento en la distribución del ingreso, puede encontrarse en “La evolución de la distribución del ingreso familiar en Argentina. Un análisis de sus determinantes” en Beccaria, Altimir, y González Rosada (2002).

⁵⁸ Gasparini y otros (2004).

⁵⁹ “By so doing we observe that in some periods it is possible to find a significant regression to the mean (indicating progressive income mobility) and an increasing income variance (indicating a regressing income distribution). This additional statistical analysis shows that, in spite of the fact that most of the upwardly mobile individuals belong to the lowest quintiles (at a decreasing rate over time), the new lowest quintile comers (people leapfrogged by the first quintile upwardly mobile) suffered negative mobility throughout the whole period. And the immobile individuals of the lowest quintile have not only suffered negative income mobility but also at an increasing rate during the whole nineties’ decade. So the lowest quintile is becoming poorer over time. The inverse is observed for the richest quintile: its ‘immobile’ individuals have benefited from positive income mobility during the economic booms and most of the recession years, while its ‘downwardly mobile’ have been replaced by new entrants that experience

B. Las causas de la pobreza y la inequidad

Argentina de los años 90, es una década de profundos cambios estructurales, sobre la que se han escrito infinidad de páginas que analizan en detalle las consecuencias sociales de la aplicación de un nuevo paradigma que se extendió por buena parte de la Región. Cambiaron las bases de funcionamiento de la economía, las causas de distribución de los resultados, pero también las posibilidades y modos de acceso a las oportunidades de progreso. Todo cambia; y ese cambio tan complejo afecta también algunas percepciones convencionales sobre la dinámica política. Quien luego sería denostado por los efectos sociales de sus políticas – Carlos Menem-lograría un apoyo popular masivo hasta bien entrada la década aprovechando el efecto político de la estabilidad a pesar del aumento de la desigualdad.

El cambio en la función de producción, desde sectores productivos de baja dinámica hacia otros nuevos, con nuevas reglas de acceso y promoción hicieron aparecer otros factores de entrada, éxito y fracaso en el mercado laboral,- que Gasparini ha denominado “inobservables”⁶⁰ cuya desigual distribución en la pirámide social pareciera también tener un efecto inequitativo, y que abren un interesante campo de investigación económica y sociológica sobre su impacto en la desigualdad.

Dado que existe tan abundante literatura sobre esta parte de la historia argentina reciente, vamos a concentrarnos entonces en explorar posibles conexiones entre las causas del empobrecimiento y la desigualdad de los años 90 y la consolidación de la desigualdad que parece evidenciarse en Argentina exitosa de la post crisis.

Para ello, dentro de la complejidad del tiempo que va desde el inicio de los años 90 hasta la crisis de 2002, hemos identificado tres momentos que he denominado “oleadas de empobrecimiento”, y que tienen como característica común la concentración de la exclusión en los trabajadores de menor productividad.

i. Privatizaciones y ajuste

El nuevo gobierno se inicia con un proceso de privatización de empresas públicas y ajuste del aparato estatal que producen una salida masiva de empleados (150.000 personas en 3 años), quienes debieron salir a buscar nuevo trabajo con una muy limitada calificación laboral; situación que si bien no tuvo en lo inmediato un impacto sobre las cifras agregadas de empleo, inició una tendencia que se aceleraría en poco tiempo.

Casi concurrentemente se lanzó un proceso de ajuste en las condiciones de entorno productivo, cuyos efectos marcarían toda la década y definirían el proceso de exclusión de largo plazo. Lo notable de este proceso fue su profundidad y su velocidad, que dejaron sin posibilidad de adaptación a millones de trabajadores entrenados para el modelo que en ese momento se extinguía.

La reducción de las tarifas de importación, de un 26,5% promedio en octubre de 1989 a un 9,7% en 1992 fue abrupta, a lo cual debe sumarse la desaparición súbita de otros impuestos y medidas de protección, que expusieron a los bienes transables a un stress en términos de competitividad que debía necesariamente trasladarse a los precios y la calidad de los factores de producción.

increasingly positive income mobility over time. Therefore our candidate explanation is linked to the impoverishment of the immobile poor, and the new poor, and with the enrichment of the very rich and the new entrants in this category, at higher rates during the decade” (Albornoz y Menendez, 2001).

⁶⁰ “Características individuales inobservables para el analista como el talento, la responsabilidad, la perseverancia, los contactos laborales y los vínculos sociales parecen haber jugado un papel muy importante en los cambios distributivos experimentados en Argentina” (Gasparini y otros, 2004).

Una de las consecuencias más importantes en la estructura del mercado de trabajo a causa de estas medidas, provino de la contracción del empleo en el sector industrial (y en menor medida en el comercio y la construcción), y la expansión en servicios- principalmente servicios públicos, financieros y comunicaciones- actividades estas últimas que requieren (y remuneran) capacidades diferentes de las primeras,⁶¹ acompañado de una fuerte caída en el total de horas trabajadas por los trabajadores de menor calificación

En cuanto a las variables que determinan la estructura del empleo, Frenkel remarca que “El cociente entre el precio de los bienes de capital y el salario cayó 33% entre 1985 y 1992 y un 30% adicional en los 8 años siguientes. Frente a esta caída no es extraño que el ratio capital físico/trabajo haya crecido significativamente en el período (ejemplo 32% entre 1991 y 1998). Por su parte, la edad promedio del stock de capital se redujo tres años en menos de una década”,⁶² y las importaciones de bienes de capital aumentaron de un 8% de la inversión total en 1990, a un 30% en 1993, mostrando la importancia en la incorporación de nueva tecnología.

Con respecto al impacto concreto sobre las condiciones de empleo, sintetiza Gasparini:⁶³

“Los cambios más importantes en el mercado laboral se dan entre 1992 y 1998. Si bien la oferta de trabajadores calificados continuó aumentando, varios factores compensaron con creces ese cambio, generando una fuerte suba del salario relativo de los calificados. Por un lado, cambios en la demanda doméstica y la apertura comercial generaron desplazamientos sectoriales a favor de sectores de servicios intensivos en trabajo calificado, principalmente negocios, finanzas y servicios profesionales. En segundo término, el cambio tecnológico sesgado a favor de la mano de obra calificada y la reducción del precio del capital parecen haber afectado con fuerza al mercado laboral, implicando un aumento en la intensidad de uso de la mano de obra con mayor educación, pese al incremento de su precio relativo. Finalmente, el poder sindical se debilitó en el período, al igual que el peso del salario mínimo, contribuyendo al incremento de las disparidades salariales. En un modelo de equilibrio este aumento reconoce al menos cuatro causas: cambios en la demanda a favor de sectores intensivos en el uso de trabajo calificado, apertura económica que aumenta los precios de sectores intensivos en mano de obra con mayor educación y genera reasignaciones hacia esos sectores, cambio tecnológico sesgado y la reducción en el precio relativo de factores complementarios del trabajo calificado, típicamente el capital”.

ii. Crisis macroeconómica

Las crisis macroeconómicas son en general- y en particular en la trágica historia de la volatilidad argentina- una fuente de empobrecimiento e inequidad. Por diversas razones (los pobres no tienen conocimientos para defenderse del efecto de erosión que la inflación produce en sus ingresos y activos; sus activos se agotan con facilidad; las corporaciones obtienen beneficios extraordinarios a través de presiones al Gobierno), las crisis argentinas son un reflejo fiel de lo que dicen la teoría y las mediciones.

Así, en consonancia con los trabajos de De Janvry y Sadoulet (1999), N. Lustig (2000), destaca los efectos de la crisis inflacionaria de los años 80: cada vez que el PBI cae 1%, la pobreza urbana aumenta 3,7%, y la pobreza rural 2%.^{64/65}

La crisis argentina de 1994 –el llamado efecto Tequila– no fue una excepción

Todos los indicadores de ingreso absoluto y relativo muestran que los más pobres perdieron posiciones en 1994 y 1995, momento en el que la economía argentina llegó a un pico histórico de

⁶¹ Frenkel y García Rozada (2000).

⁶² Frenkel, R. y González Rozada, M. (2000).

⁶³ Gasparini (2000).

⁶⁴ De Janvry A. y Sadoulet E. (1999).

⁶⁵ Lustig N. (2000).

desempleo (18,5%), mientras se acentuaba el fenómeno de la precariedad del empleo. El ingreso real promedio cayó 7%, pero el del primer quintil lo hizo en un 35% y el del 2do en un 20%.

Y luego de una recuperación, en 1998 comenzó una de las recesiones más profundas y duraderas de la historia argentina. Durante 4 años el PBI cayó ininterrumpidamente contrayéndose más de un 18% respecto a su nivel inicial. La contracción de la demanda de trabajo provocó una fuerte baja en salarios y un notable incremento del desempleo, el cual pasó de un 12,4% en octubre de 1998 a un 21,5% en mayo del 2002, llevando al empleo pleno para el primer semestre de 2002, a valores similares a los registrados en 1984. Los salarios reales cayeron 28% entre septiembre de 2001 y abril de 2003, y se perdieron 850.000 empleos formales.

Pero sobre todo, siguiendo la pauta que venía marcándose a lo largo de la década, el impacto de la crisis sobre el empleo, se concentró nuevamente en los más débiles

El ingreso real promedio cayó casi 40% entre 1998 y 2002, pero un 50% para los dos primeros quintiles.

iii. El corralito

En el mes de diciembre de 2001, frente a la aceleración de los retiros de depósitos bancarios, el Gobierno tomó una decisión que fue luego conocida en la jerga económica como “el corralito”, consistente en limitar severamente los retiros de efectivo del sistema, bajo la excusa de incitar a bancarizar a toda la población, sin considerar que el trabajo informal alcanzaba en ese momento al 44% de la población ocupada. El efecto, que aun no ha sido medido en su plenitud, fue desastroso para los más pobres, que mayoritariamente formaban parte del mundo de la informalidad.

La carencia de efectivo dejó literalmente sin ingresos a trabajadores informales diversos, desde empleadas domésticas hasta vendedores callejeros o empleados en pequeños talleres, y tuvo una relación directa con las explosiones sociales que condujeron a la caída del gobierno del Presidente De La Rúa. Si bien no ha habido mediciones formales, toda la evidencia empírica demuestra no solo la caída de ingresos, sino también la desaparición de los limitados activos financieros de los más pobres.

iv. En síntesis

El efecto central de este proceso, ha sido una concentración de efectos sobre la misma población, que de esta manera profundizó su situación de exclusión y entró en un curso de reproducción intergeneracional de la pobreza que se le hace difícil superar.

Como decíamos al principio, tan fuerte fue el impacto de la desigualdad, que más que equilibró los beneficios provenientes del importante aumento del ingreso disponible que se registró durante los primeros años, castigando a los más pobres;⁶⁶ quienes luego volvieron a sufrir más que proporcionalmente los subsecuentes cataclismos de la economía, sin poder recuperarse.

Más en detalle, los tres primeros deciles de la pirámide de ingresos sufrieron este proceso por varias razones:

- el largo tiempo fuera del mercado de trabajo devaluó sus credenciales laborales y evaporó sus limitados activos financieros y físicos. Cada vez que intentaron volver a entrar al mercado de trabajo, solo lo pudieron hacer en condiciones más devaluadas, compitiendo

⁶⁶ Mediante una descomposición de Mahmoudi mostramos que entre 1995 y 1998 el aumento de la pobreza fue fundamentalmente explicado, para el país en su conjunto, por el importante incremento en la desigualdad que existió en el periodo. Los resultados también mostraron importantes diferencias regionales ya que en algunos casos la caída del ingreso real promedio explica gran parte del incremento de la pobreza. Entre 1998 y 2002 ocurrió un fenómeno distinto. Esta vez, la mayor parte del incremento es explicado por caídas del ingreso real promedio. Aún así, se observó que en muchos aglomerados el aumento de la desigualdad también jugó un papel importante en este período (Gasparini y otros, octubre 2002).

con aquellos que habían ingresado masivamente al explosivo mercado del trabajo informal.⁶⁷

- el empobrecimiento masivo de zonas completas de las grandes urbes, sumado a la caída sostenida de los ingresos familiares, afectaron seriamente lo que Juan Carlos Tedesco llama las condiciones de educabilidad,⁶⁸ y aumentó el ambiente de violencia urbana en zonas pobres.
- la caída en la protección social aumentó la vulnerabilidad del grupo familiar.

C. La crisis y después

Trataremos de ver ahora de que manera los elementos mencionados se mantuvieron en el tiempo y condicionaron sus posibilidades de recuperarse; a pesar de la espectacular recuperación de la economía y el empleo.

Comparada con otros episodios de la abundante historia de volatilidades macroeconómicas de Argentina, la crisis de 2001 tuvo características que la han hecho más profunda y de difícil recuperación en su impacto social. En efecto, comparada con la crisis del año 1989, y a pesar de un crecimiento promedio de 8% en 3 años, la indigencia se mantuvo a un 45% del valor máximo alcanzado en el pico de la crisis, mientras que en 1989 había caído a un 30% del pico en 3 años, pero con un crecimiento post-crisis mucho menor. La pobreza en cambio, se recuperó relativamente rápido en términos comparativos, cayendo a un 57% del pico después de 3 años en la última crisis, contra un 61% en 1989/1991. O sea que –con las limitaciones que esta afirmación tiene– podríamos decir que en esta última crisis la situación de los pobres y quienes cayeron en la pobreza es relativamente mejor que la de los indigentes y quienes cayeron en la indigencia. Más adelante volveremos sobre estos conceptos.

Desde el punto de vista de sus causas, se trató de crisis diferentes. La de 1989 fue causada por la explosión inflacionaria, pero la estabilidad se recuperó con rapidez luego del lanzamiento del plan de convertibilidad, con su efecto positivo sobre la pobreza. Pero en la de 2001, como lo hemos visto, el impacto inflacionario de inicios del 2002 y el derrumbe del PBI, golpearon sobre poblaciones deterioradas cuya recuperación por tanto ha sido mucho más lenta a pesar no solo de la estabilidad, sino también del crecimiento histórico iniciado a partir de mediados de 2002.⁶⁹

Si abrimos esta afirmación, podemos ver como se registraron diversos ritmos de recuperación.

El cuadro siguiente, muestra que la caída de los niveles agregados de pobreza esta explicado centralmente (el 70%) por la recuperación de los sectores ubicados entre el 4to y 5to decil - clase media media -, mientras que el 30% restante lo explica la recuperación del tercer decil, clase media baja.

⁶⁷ Ver Albornoz y otros (2002).

⁶⁸ Tedesco y López (2002) aportan una definición de educabilidad entendida como “el conjunto de recursos, aptitudes o predisposiciones que hacen posible que un niño o adolescente pueda asistir exitosamente a la escuela.”

⁶⁹ De hecho, la recuperación del salario real en el último periodo (2003/2005) fue claramente pro-pobre. Frente a una recuperación promedio de 25,7%, el primer quintil se recuperó un 69% y el segundo un 45,8% (Gasparini, 2006).

CUADRO 1
ARGENTINA: CAÍDA DE LA POBREZA, 2003-2006

	Indigencia segundo Semestre 2003	Indigencia primer Semestre 2006	Pobreza segundo Semestre 2003	Pobreza segundo Semestre 2006
Total	21,1%	11,5%	48,4%	32,2%
Deciles				
1	100%	81,5%	100%	100,00%
2	52,1%	0,8%	100%	99,10%
3	0,2%	0%	99,7%	50,20%
4			67%	1,00%
5			5,3%	0%
6			0,3%	0%
7				
8				
9				
10				

Fuente: SEL consultores, 2005.

La clase media se recuperó rápido, pero lo más relevante de este cuadro, es el hecho que las personas ubicadas en los dos primeros deciles, no han recuperado nada de la situación de pobreza (y en el caso del primer decil, apenas algo de su situación de indigencia), a pesar del ya mencionado crecimiento record de la economía.

¿Cuáles son las razones de esta recuperación diferencial? ¿Porque los más pobres han permanecido en la pobreza, a pesar de tanto crecimiento económico?

Si bien recién no están publicando trabajos que analicen el tema en su totalidad, pueden plantearse algunas hipótesis.

- Entre fines de 2001 y fines de 2002, se perdieron 850.000 empleos formales, los que se recuperaron íntegramente en los 18 meses posteriores. Es altamente probable que –en una sociedad en la que el 75% de los indigentes y 61% de los pobres trabajan en la economía informal,– prácticamente el 100% de las personas que sufrieron este proceso de expulsión y reingreso dentro del mercado formal de trabajo, pertenecieran a los deciles que se recuperaron.
- Vista la información disponible sobre la situación diferencial de acceso a la educación de calidad durante los años 90,⁷⁰ es plausible afirmar que los sectores de clase media forman parte de aquellos que lograron preservar y aun acrecentar su dotación de capital humano a lo largo de esa década; lo cual –sumado a su red de relaciones personales– les facilitó no solo una rápida reinserción, sino también acoplarse rápidamente al proceso de recuperación de ingresos laborales que acompañó el aumento de los niveles de producto.
- En coincidencia con lo anterior, en la última medición registrada (octubre de 2006), encontramos que el 67% de los desempleados actuales provienen del sector privado informal y que el 50% de los trabajadores informales tiene una alta tasa de rotación (inestabilidad) en el

⁷⁰ López y Tedesco (2002).

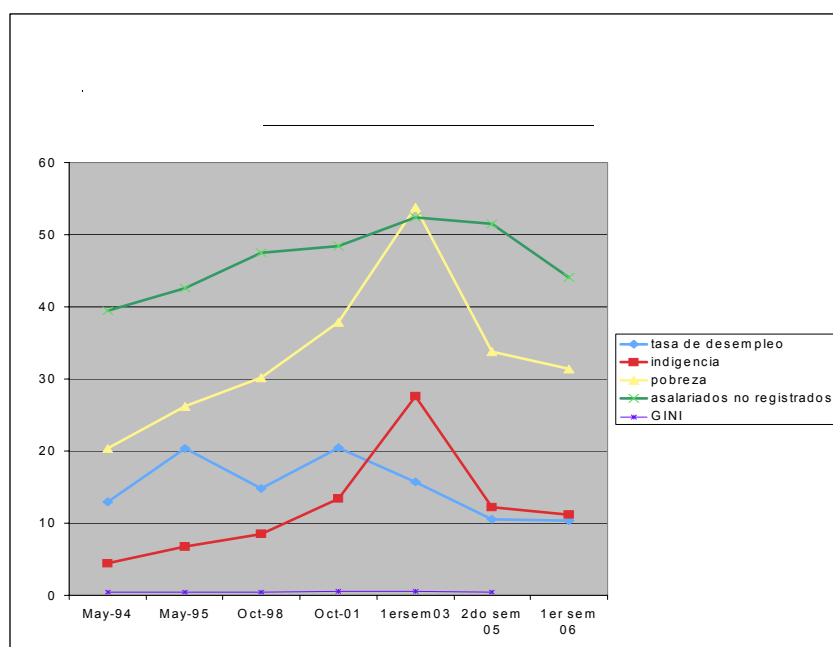
empleo, sextuplicando asimismo la tasa de desempleo con respecto a la de los privados formales.⁷¹

- Finalmente, desde un punto de vista dinámico, observamos que si bien a lo largo del año 2006 se muestra una mejora en la generación total de empleos formales, su distribución entre estratos sociales no es equitativa: “seis de cada diez nuevos empleos en los hogares del quintil inferior son informales, mientras que en el quintil más alto *todos* los empleos adicionales son formales”.⁷²

Con estas evidencias, vamos entonces a analizar más en detalle estos elementos, que parecen girar alrededor del mercado de trabajo como elemento central de la dinámica exclusión/inclusión.⁷³

Llama la atención, observar en el gráfico 1 la evolución de las variables sociales más relevantes, y constatar que mientras que la indigencia, la pobreza y el desempleo agregado se han reducido a partir de los niveles máximos alcanzados durante la crisis, el nivel de informalidad en el mercado de trabajo, ha tardado mucho más en reducirse y mantiene aun niveles elevados.

GRÁFICO 1
ARGENTINA: MEJORAN LOS INDICADORES, PERO SE MANTIENE ALTA LA INFORMALIDAD
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, fuente encuesta permanente de hogares (EPH).

Y, que esa precariedad laboral que se ha reducido proporcionalmente menos que las demás variables, está concentrada definitivamente en los sectores más pobres:

⁷¹ SEL Consultores, Newsletter noviembre de 2006.

⁷² SEL Consultores, Newsletter, noviembre 2006.

⁷³ Los ya clásicos trabajos de Fitoussi, Rosanvallon y Castells- entre otros- han aportado extensamente a este nuevo papel excluyente e inequitativo del mercado de trabajo.

CUADRO 2
ARGENTINA: TRABAJADORES CON EMPLEO INFORMAL

(En porcentajes)

1er Quintil	67
2do Quintil	48
3er quintil	35
4to quintil	24
5to quintil	12

Fuente: EPH. I 2006.

Además, a la diferencia de calidad de empleo entre sectores, hay que agregar el dispar tratamiento salarial que reciben los trabajadores formales e informales, aun en un proceso global de distribución positiva del ingreso a favor del trabajo.

Así, la relación entre lo que ganan los trabajadores no registrados y los registrados, empeoró desde un 48,5% en mayo de 2003, hasta un 36,8% en el primer trimestre de 2006; relación que se explica porque mientras en ese período el salario de los trabajadores registrados aumentó en 78%, el de los no registrados lo hizo en un 35%.⁷⁴

El resultado es que, aun en una economía que crece a niveles record, los trabajadores no registrados- los más pobres- sufren un castigo en sus ingresos relativos que se va profundizando en el tiempo. El sistema salarial funciona como compartimentos estancos: las mejoras salariales en el sector formal no filtran plenamente hacia el sector informal, a pesar que el Gobierno ha intentado cambiar esta situación a través de repetidos aumentos del salario mínimo. La pregunta siguiente es, entonces cuales son las razones que explican esta diferencia dinámica.

La respuesta puede buscarse en un conjunto de variables, que mostramos en el cuadro 4, y que definen las posibilidades de inserción laboral absoluta y relativa de los diversos actores, y que definen el eje de las políticas económica y social en pos de la cohesión.

CUADRO 4
ARGENTINA: CONJUNTO DE VARIABLES RELATIVAS AL MERCADO DE TRABAJO

	Total	Indigentes	Pobres	No Pobres
Años de educación	12	8	9	13
Informalidad	36%	75,0%	61%	23%
Tamaño establecimiento				
Microempresa	49,7%	83,0%	68,3%	39,2%
Pequeña empresa	25,0%	11,7%	19,3%	28%
Mediana /grandes empresas	25,0%	5,1%	12,5%	32,8%
Horas trabajadas	41,2	n.a	32,3	41,9
Ingreso mensual \$	863	258	429	1086

Fuente: SEL consultores; Elaboración propia a partir de EPH; datos del Ministerio de Trabajo; Gasparini (2006).

Estas cifras indican que los determinantes de la exclusión en los pobres e indigentes, esta concentrada en cuatro dimensiones concurrentes y que se refuerzan mutuamente: el limitado capital

⁷⁴ Fuente EPH, elaboración propia.

humano, definido por los años de educación; la ocupación en ámbitos de baja productividad (micro empresas); la informalidad laboral y, como resultante, el ingreso misérrimo. Los pobres –en especial los informales– pueden trabajar menos y ganan menos.

Empresas de baja productividad, que operan fundamentalmente en el mercado informal (en negro), solo pueden contratar empleados en las mismas condiciones, consolidando por tanto un sector de economía marginal que condena a trabajadores y micro empresarios a la exclusión y a la inmovilidad, cuando no al descenso en la escala social.

Pero pareciera que las credenciales educativas son solo una parte del problema. A iguales niveles de educación, los empleados informales ganan mucho menos que los formales; lo cual parece además formar parte de un círculo vicioso de la pobreza: para los pobres que caen en el sector informal de la economía, la educación no sirve para el progreso. Al desestímulo que esto crea sobre el mismo trabajador, se agrega el efecto sobre sus hijos, que no ven un estímulo concreto para mantener el esfuerzo que tienda al logro de herramientas de movilidad.

CUADRO 5
ARGENTINA: INGRESOS MENSUALES EN PESOS, 2005

Nivel educativo	Ocupados formales	Ocupados Informales
Total ocupados con empleo de mercado	955	371
Hasta primario incompleto	541	272
Primario completo	678	337
Secundario incompleto	773	369
Secundario completo	894	402
Superior/universitario incompleto	1 002	461
Superior/universitario completo	1 343	566

Fuente: SEL consultores, base EPH, II semestre 2005.

i. Sobre la educación

Desde el mercado de trabajo, hemos llegado entonces a la educación. Argentina tiene una larga tradición de amplia cobertura educativa, que se extendió durante los años 90. Pero, y ese es nuestro argumento central en este acápite, no alcanzó con la extensión casi universal de la matrícula para que la educación mantuviese su rol de integrador social. Dos razones contribuyeron a ello. Ante todo, como lo hemos citado, la nueva función de producción, que cambió a una velocidad mayor que aquella a la que podían adaptarse los recursos humanos, particularmente los más pobres, que venían de historias laborales con baja productividad.

Y, concurrentemente, el empeoramiento de las condiciones sociales de entorno, que afectaron la educabilidad, concepto que, recordamos, según Juan Carlos Tedesco, “apunta a identificar cuál es el conjunto de recursos, aptitudes o predisposiciones que hacen posible que un niño o adolescente pueda asistir exitosamente a la escuela, al mismo tiempo que invita a analizar cuáles son las condiciones sociales que hacen posible que todos los niños y adolescentes accedan a esos recursos para poder así recibir una educación de calidad”.⁷⁵

La idea de educabilidad, entonces, nos permite indagar las relaciones entre las condiciones sociales en las que se da el desarrollo de las personas y su capacidad para insertarse en el mercado laboral con posibilidades de construir desde allí un proyecto de vida digna. La sociedad pone mucha esperanza en la educación. Sin embargo, como bien lo recuerda López “ante la evidencia de la proliferación de fenómenos de extrema exclusión, marginalidad profunda, o de ruptura de lazos sociales mínimos, surge inevitablemente la pregunta de si los sistemas educativos están en

⁷⁵ López y Tedesco (2002).

condiciones de desarrollar estrategias acordes a cada uno de ellos, o, por el contrario, podemos sostener que se están conformando configuraciones sociales frente a las cuales no hay pedagogía posible”.⁷⁶

Las cifras sobre el desarrollo del sistema educativo en una situación de crisis y empobrecimiento, nos dan múltiples imágenes.

Como decíamos, la muy buena noticia es que, en general, hubo una notable mejora en las posibilidades agregadas de incorporación de los niños y jóvenes a la educación formal; y también⁷⁷ mejoró la tasa de retención de los más pobres: aquellos, que en 1995 comenzaban a abandonar la escuela a los 12/14 años, ahora lo hacen a los 15/17, aunque no sirvió para reducir las brechas.

“El promedio de años de escolaridad (población de 25 años y más) de los pobres creció de 7,06 años en 1995 a 8,09 años en 2003. Pero en el mismo período el promedio de escolaridad de quienes no son pobres pasó de 9,57 años a 11, 21 años. La diferencia entre quienes son caracterizados como no pobres y quienes son caracterizados como pobres pasó de 2,51 años a 3,12 años en ese período”.⁷⁸

CUADRO 6
ARGENTINA: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR
POR GRUPO DE EDAD Y CONDICIÓN DEL HOGAR,
(En porcentajes)

Edad/ condición del hogar	1995 pobre	1995 no pobre	Total	2003 pobre	2003 no pobre	Total
0 a 4 años	5,1	7,8	7,1	9	14,7	10,6
5 años	62,8	81,9	74,5	88,1	96,3	90,1
6 a 11	98,3	99,5	99,0	99,3	99,8	99,5
12 a 14	88,0	96,4	93,1	98,9	99,9	99,3
15 a 17	57,7	77,6	71,8	84,3	96,9	88,7
18 a 24	25,7	42,5	39,8	36,4	58,6	48
25 o más años	1,9	3,3	3,0	3,7	6,3	5,2
Total	34,7	26,4	28,6	37,3	27,0	32,4

Fuente DINIECE.MECyT Argentina.

El sistema incorporó más niños de todos los niveles sociales; pero cuando se analiza su trayectoria dentro del mismo, a través de la relación entre edad teórica y edad real en cada etapa del proceso educativo, y se lo conecta con la situación social de los alumnos, se percibe la diferencia sensible entre pobres y no pobres, pero – más aún- el impacto de la crisis sobre este aspecto vital del desarrollo personal, en el momento central de la adolescencia.

Así, por ejemplo, (cuadro 7) en la cohorte de 15 a 17 años, mientras que en 1995 el 88% de los pobres se hallaban cursando en el ciclo correspondiente a su edad, en 2003, solo el 54% estaba en esa condición. En apenas 8 años, el sistema educativo empeoró en los niveles de repitencia y sobre edad para los adolescentes, pero el impacto sobre los pobres fue sensiblemente mayor. Esta es una de las consecuencias estructurales más graves del proceso de decadencia de los últimos 15 años.

⁷⁶ op. cit pg 2.

⁷⁷ Ver por ejemplo el Primer Informe Sobre Tendencias Educativas en América Latina en www.siteal.iipe-oei.org, donde se demuestran con claridad los altos niveles de matriculación que exhibe el sistema educativo argentino.

⁷⁸ Fuente: DINIECE, MECyT. DiNIECE – UNICEF Seguimiento y monitoreo para el alerta temprana. Elaboración propia en base a datos EPH-INDEC, pág 12.

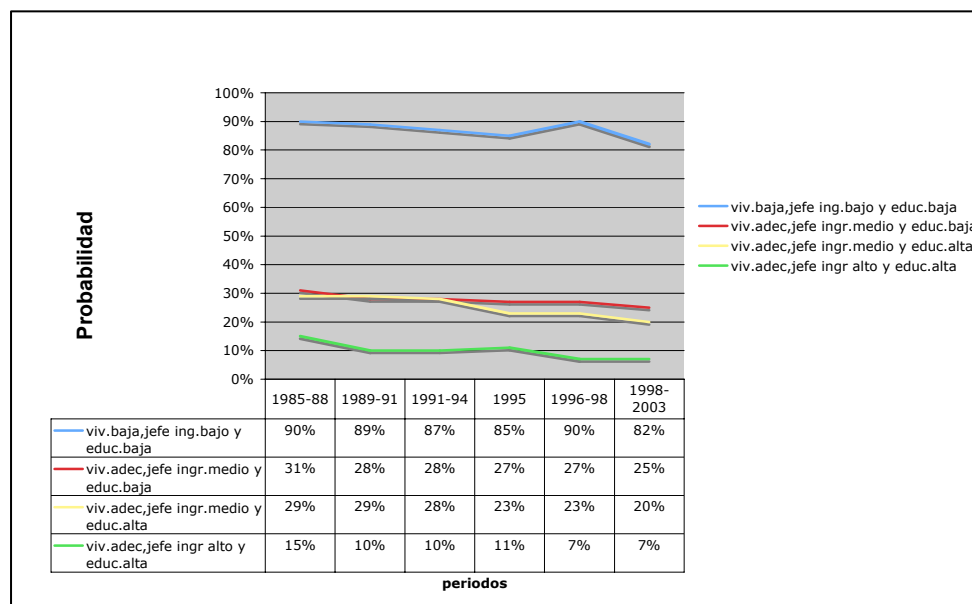
CUADRO 7
ARGENTINA: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ASISTENCIA ESCOLAR, POR
EDAD Y CONDICIÓN DE POBREZA EN EL NIVEL O CICLO TEÓRICO
CORRESPONDIENTE A LA EDAD, TOTAL DE AGLOMERADOS URBANOS, 2005

Edad	Condición del Hogar	1995	2003
6 a 11	Pobre	95,6	97,1
	No Pobre	95,0	97,1
	Total	95,1	97,1
12 a 14	Pobre	58,1	78,9
	No Pobre	68,2	89,4
	Total	63,6	82,2
15 a 17	Pobre	88,2	54,0
	No Pobre	97,8	77,6
	Total	95,2	62,0
18 a 24	Pobre	53,4	19,5
	No Pobre	77,3	51,4
	Total	74,9	36,0

Fuente: DINIECE, MECyT, 2005.

Es obvio que las condiciones de entorno de los estudiantes limitan la posibilidad de obtener un diploma de escuela secundaria.⁷⁹ Los datos que siguen muestran la dimensión de la brecha en las oportunidades de progreso entre quienes viven en un ámbito de exclusión y quienes lo hacen en lo que genéricamente podemos llamar de clase media, y nos conectan con algunas de las preguntas que nos hicimos más arriba acerca de la diferente capacidad que mostraron los diversos sectores para recuperarse de la crisis.⁸⁰

GRÁFICO 2
ARGENTINA: PROBABILIDAD DE NO OBTENER DIPLOMA SECUNDARIO,
JÓVENES 20 A 29 AÑOS



Fuente: Miranda, Otero y otros.

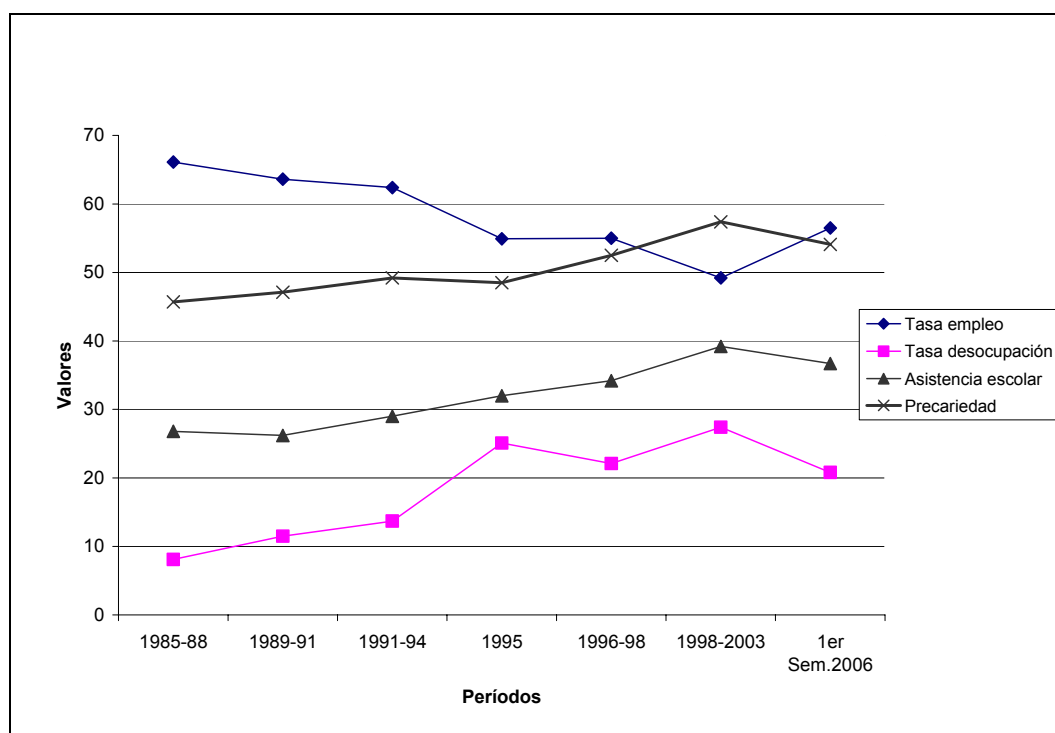
⁷⁹ Miranda, Otero y Zelarayan (2005).

⁸⁰ De todos modos y aunque no sea un consuelo, según lo indica Llach (2006), pág. 44, en Argentina, al igual que en Chile, la educación está mejor distribuida que los ingresos.

A los jóvenes pobres argentinos les cuesta mucho más que a los no pobres, obtener un diploma educativo que los habilite para entrar dignamente al mercado de trabajo.

Y, cuando salen al mercado de trabajo, encuentran que a pesar del aumento de la matrícula que les ha permitido estudiar –y eventualmente recibirse con las restricciones que marca el cuadro anterior– las condiciones de la oferta de empleos les hace extremadamente difícil insertarse,⁸¹ *porque el mercado laboral para las personas de su edad ha ido empeorando en el tiempo.*

GRÁFICO 3
SITUACIÓN LABORAL Y EDUCATIVA, JÓVENES 20 A 24 AÑOS
(En porcentajes)



Fuente: Miranda y otros y EPH.

Esta evidencia nos muestra el limitado impacto que sobre esta variable clave para el desarrollo de un proyecto de vida en los sectores excluidos parecen haber tenido las políticas de expansión de la base educativa a lo largo este período de la vida reciente de Argentina.

El esfuerzo presupuestario y organizativo que se hizo para ampliar la matrícula, no pudo –como decíamos arriba– superar las condiciones de entorno social para asegurar la inclusión más allá de la crisis; pero tampoco pudo servir de base para el desarrollo laboral de los jóvenes más pobres.

Llach⁸² agrega a esta evidencia cuantitativa, una hipótesis de impacto no desdeñable: la probada existencia de una concentración de los mejores recursos (físicos, humanos y de capital social), en las escuelas de las zonas más ricas; y la concurrente discriminación por peores recursos

⁸¹ Miranda, Otero y Zelarayan op.cit. (2005).

⁸² Llach (2006).

en las zonas más pobres, lo que funciona de hecho como una causa de menor calidad educativa para estos últimos.

Si recordamos en este punto las referencias hechas más arriba acerca de las diversas maneras como la estructura actual del mercado laboral “castiga” a los que tienen bajas credenciales educativas- y más aun si son pobres- asistimos a través de las cifras que acabamos de citar, al inicio de la tragedia.

Para los pobres es difícil calificarse, entrar al mercado de trabajo y progresar. Y, una vez que consiguen entrar, se encuentran con un sistema de mercados tabicados en “los que los trabajadores no compiten directamente por ingresos, sino por el acceso a distintos puestos de trabajo relacionados con grupos de ocupaciones en donde se conforman los contornos salariales. El papel de la educación, entonces, es brindar la posibilidad de integrarse a los diferentes grupos de ocupaciones, es decir a distintos mercados internos de trabajo. Razón por la cual, la relación entre educación e ingresos no es unívoca y general, sino que se encuentra mediatizada por los factores institucionales e históricos que determinan la estructura del mercado de trabajo.”⁸³

Los autores divergen acerca de la incidencia relativa que todos estos factores han tenido en la situación de exclusión.⁸⁴

¿Han sido el inestable ciclo económico y las condiciones estructurales de la economía a las que hacíamos referencia al principio de este artículo, que impidieron que las oportunidades de trabajo se estabilizasen para los jóvenes? Es por el rezago en las condiciones de educación y en la pertinencia de los conocimientos que el sistema entrega para una economía notablemente más productiva? O existe una tendencia a sobre exigir credenciales por parte de los empresarios?

Las cifras parecen confirmar, el argumento que hemos insinuado a lo largo de este artículo; o sea que los jóvenes pobres son las víctimas de un proceso caracterizado principalmente por el cambio en las condiciones de entorno productivo al cual ellos no están en condiciones de adaptarse, en especial por las restricciones en su propia educabilidad; y que ello los condena a formar parte perenne del circuito de empleo marginal y a entrar en un proceso de reproducción intergeneracional de la pobreza del que no pueden escapar.

ii. Pensiones

El largo proceso de empobrecimiento, pero en especial sus causas relacionadas con la exclusión de un mercado de trabajo de calidad, han tenido un impacto tan evidente como grave en la cobertura y estructura del sistema de pensiones.

En Argentina, el sistema de pensiones ha venido sufriendo una constante caída en su capacidad de cobertura, particularmente el de los más pobres. Desde el inicio de la universalización del sistema jubilatorio en los años 50, los ciclos recurrentes, la inflación y finalmente la precarización del empleo restringieron severamente su posibilidad para brindar un retiro digno a los trabajadores. La reforma del sistema en 1994, que introdujo el sistema de capitalización, con un limitado componente solidario, profundizó aun más la regresividad del sistema. Esta carencia fue cubierta parcialmente con un sistema de pensiones no contributivas que sin embargo ha sufrido por su limitada capacidad financiera (3,8% del gasto provisional en los últimos años), por la escasa cobertura brindada (un 80% de la línea de pobreza), y por la evidencia de su utilización con fines políticos.

Pero el golpe más duro al sistema fue dado por la explosión de informalidad de los años 90, que al impedir el acceso de más de un 40 % de la PEA a empleos formales y estables ha generado un enorme pasivo contingente, tanto para los beneficiarios cuanto para el Estado, que deberá ser cubierto en el

⁸³ Beccaria L. (1985).

⁸⁴ Ver los trabajos presentados en el Séptimo Congreso Argentino de Estudios del Trabajo (ASET) (www.aset.org.ar).

futuro con recursos presupuestarios, o aumentando la tasa de dependencia en los hogares, con un evidente impacto sobre el bienestar de las familias.

CUADRO 8
ARGENTINA: TASA DE COBERTURA DE PENSIONES DE PEA, POR QUINTILES, 2005
(En porcentajes)

Año	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
1992	39,49	47,99	50,60	57,74	52,68
1993	34,26	43,11	51,16	50,28	50,07
1994	30,22	43,94	50,59	52,01	56,38
1995	22,28	39,46	44,48	52,55	53,42
1996	17,57	41,46	43,78	50,96	53,10
1997	20,92	38,07	45,16	52,13	54,37
1998	19,48	36,19	45,19	53,33	54,61
1999	18,20	35,04	44,52	50,43	55,50
2000	14,97	32,53	43,87	51,26	55,62
2001	9,50	29,74	41,16	50,09	56,18
2002	5,32	24,65	36,52	45,54	57,39
2003	4,49	21,35	35,35	46,86	55,95
2004	6,07	23,32	36,62	48,54	57,37

Fuente: Rofman y Luchetti, 2005.

CUADRO 9
ARGENTINA: TASAS DE COBERTURA DE PENSIONES DE LOS EMPLEADOS, POR TAMAÑOS DE ESTABLECIMIENTO, 2005
(En porcentajes)

Año	Tamaños de establecimientos		
	Pequeño	Mediano	Grande
1992	13,73	74,53	93,48
1993	12,57	74,59	91,64
1994	15,90	75,19	93,51
1995	12,75	71,26	90,14
1996	12,99	70,61	89,09
1997	12,32	67,80	88,12
1998	11,81	67,08	87,58
1999	11,78	66,06	87,39
2000	12,35	66,77	88,18
2001	10,90	68,75	89,06
2002	10,52	57,07	85,22
2003	9,78	51,27	81,29
2004	9,67	53,09	84,07

Fuente, Rofman y Luchetti, 2005.

Este cuadro muestra el dramatismo del empeoramiento en la tasa de cobertura de la población económicamente activa. Las columnas, confeccionadas por Rofman y Luchetti hablan por si solas.⁸⁵ Adicionalmente, la comparación de los niveles de cobertura relativa entre los años

⁸⁵ Rofman y Luchetti (2006)

2004 y 1992 por quintiles muestra el grado de deterioro relativo de los más pobres: el primer quintil tiene una cobertura del 15% respecto de una cobertura ya muy baja en 1992, el segundo 48,55%, el tercero 64,48%, el cuarto 84% y el quinto 109%.

Y, como era de esperar, la cobertura por tamaño de establecimiento, repite las asimetrías basadas en los datos que ya mencionamos sobre la estructura del mercado de trabajo, profundizando en el tiempo la inequidad.

Los efectos de esta situación sobre la dinámica inclusión/exclusión son múltiples. Quienes están fuera del sistema, obviamente no tienen una base estable de ingreso en su vejez; y en caso de contar con alguna contención familiar, pasan a representar una carga adicional sobre los limitados ingresos del grupo. El cuadro siguiente muestra la inequidad en este aspecto:

CUADRO 10
ARGENTINA: INEQUIDAD EN LAS PENSIONES, HOGARES
EN LOS QUE AL MENOS 1 MIEMBRO TIENE COBERTURA SOCIAL, 2005

Hogares	Porcentaje
Indigentes	9,0
Pobres	25,8
No pobres	49,8

Fuente: 2005, fuente EPH.

La carencia de cobertura se extiende también a las prestaciones de salud, que colocan a las personas pobres de mayor edad dentro del 72% de indigentes que no cuentan con un sistema estable de prestaciones.

Volviendo a nuestra preocupación por la eventual situación de “pobreza de por vida” que se afirma en los grupos excluidos, la teoría y la evidencia empírica⁸⁶ indican a la carencia de cobertura previsional en los hogares como un elemento de vulnerabilidad que –a través de la tasa de dependencia–, aumenta la fragilidad del conjunto frente a las crisis o a la pérdida del empleo por parte de alguno de los miembros del grupo familiar.

iii. Reproducción intergeneracional de la pobreza

Todo este proceso que hemos descripto, ha generado al menos tres condiciones que amenazan con consolidar la reproducción intergeneracional de la pobreza para una población que puede estimarse en un 15 al 20% de Argentina

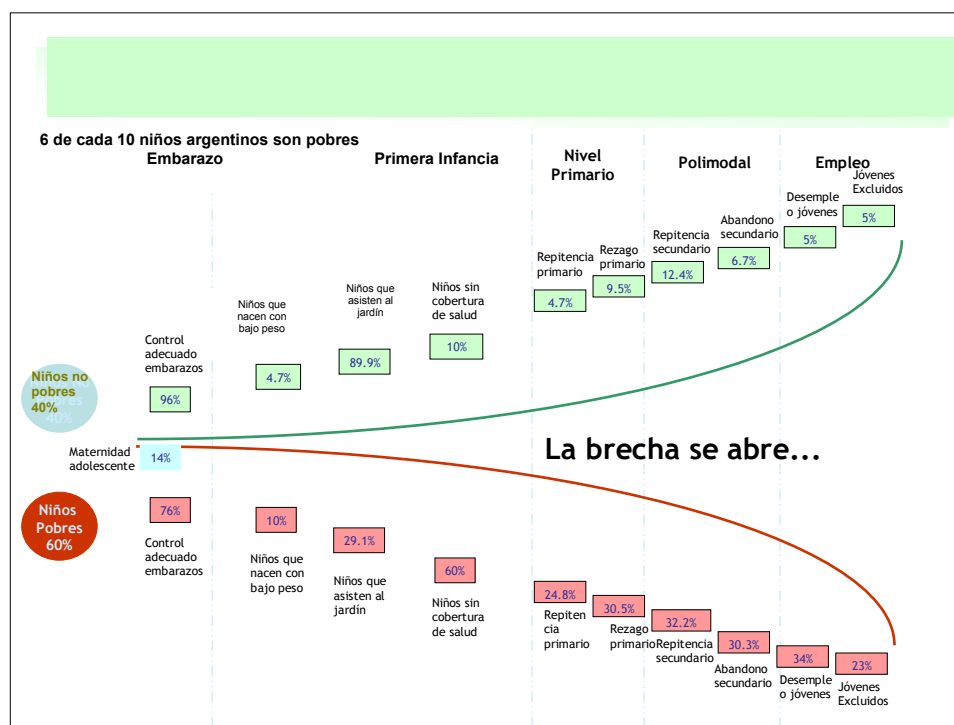
Sin querer establecer un orden de importancia en la incidencia, hemos mencionado: la dificultad para lograr movilidad social por vía del mercado de trabajo; las restricciones producidas por la limitada capacidad de acumular capital educativo; la existencia de una limitada cobertura previsional que afecta la tasa de dependencia y por tanto el bienestar en los hogares más pobres, a lo cual debemos agregar una grave situación de pobreza en los niños, quienes crecerán reproduciendo y aun agravando las condiciones de exclusión en las que se han criado.

Tal como lo han demostrado las mediciones llevadas a cabo en Argentina durante los últimos 15 años, resulta extremadamente difícil romper las cadenas de pobreza en un hogar o individuo. La encuesta de Desarrollo Social del Siempro, encontró que la probabilidad de ser pobre en una fecha dada está fuerte y positivamente relacionada con que el hogar haya sido pobre antes y más aún en la medición inmediatamente precedente. Más precisamente, que la probabilidad de ser pobre en una fecha dada es una función creciente del número de ondas en la pobreza. Un hogar que ha estado 3

⁸⁶ CASE (1998).

veces en la pobreza tiene una probabilidad 17 veces mayor de aparecer pobre en la medición siguiente que un hogar igual en todo pero que no ha experimentado nunca antes un episodio de pobreza (SIEMPRO, 2002).

GRAFICO 4
ARGENTINA: REPRODUCCIÓN INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA,
LOS MÁS AFECTADOS SON LOS NIÑOS, 2004



Fuente: Grupo Sophia, 2004.

Esta cadena de pobreza, es más fuerte para grupos sociales cuyos tamaños de hogares son más grandes (4,8 personas en el primer quintil vs. 2,6 en el 5to), agregando una razón más de vulnerabilidad. Más niños pobres, que acceden a servicios de menor calidad, tienen –como hemos visto– menores posibilidades de progresar en la escuela y de contar con un trabajo digno. Si a ello le agregamos las mayores probabilidades de embarazo⁸⁷ adolescente que caracteriza a los adolescentes pobres; y la mayor probabilidad de tener que hacerse cargo de un adulto mayor sin cobertura previsional, el riesgo de que los miembros del grupo familiar caigan en la secuencia de pobreza permanente que ha identificado la encuesta de SIEMPRO, son muy altas.

El excelente gráfico que sigue, muestra explícitamente esta situación: a medida que las personas pobres avanzan en su trayecto de vida, se hace más difícil romper con la cadena de la exclusión y se profundiza la posibilidad de que sean víctimas de la situación de pobreza de por vida.

iv. De ahora en adelante

Argentina parece estar en mucho mejores condiciones para modificar estas tendencias aciagas, que hace apenas cuatro años amenazaban con quedarse para siempre y causar una catástrofe.

⁸⁷ Gogna, M. (1996).

Un ciclo externo muy favorable y una administración macroeconómica prudente han generado un crecimiento inédito, que mejoraron también algunas variables sociales importantes, en especial el empleo y la pobreza.

Diversas iniciativas sociales y políticas abren caminos hacia el *reconocimiento de los derechos* como base de toda acción en el terreno social.

La inversión pública en campos esenciales como la educación y la salud, han aumentado. En este último, se han desarrollado programas de exitoso impacto en aspectos centrales de la protección social, como la atención primaria de salud y el acceso universal a medicamentos para sectores pobres.⁸⁸

Pero el tema es entonces lo estructural: ¿cómo lograr que se cambien aquellas restricciones que hemos mencionado, y que impactan reiteradamente sobre la misma población desde hace 15 años, generando desigualdad y dificultando su inclusión?

La primera- y obvia- afirmación que debe hacerse, es que se trata de una cuestión que debe encararse con un enfoque estructural y proactivo. O sea, atacando el conjunto de diversos aspectos que definen la exclusión, y actuando sobre ellos desde una perspectiva de prioridad por los pobres. Una vez más ha de insistirse que lo propio de la llamada “política social” es solo una fracción del problema, y que de lo que se trata es de tomar decisiones en diversos campos con una mirada integrada de las causas de la pobreza y la exclusión.⁸⁹

La segunda y también obvia afirmación, es que se trata de procesos largos, porque exigen cambiar variables y relaciones muy complejas, que dependen de decisiones públicas o privadas asentadas desde hace mucho tiempo.

No hay transformación de la exclusión, sin reducción de la desigualdad. Pero no alcanza con reducir decididamente los activos e ingresos de los más ricos, como una condición necesaria para superar la desigualdad. Es necesario actuar sobre los activos y sobre los ingresos marginales, para achatar las diferencias que se han expandido tanto en los últimos tiempos. Pero si se va a desarrollar una acción proactiva fuerte a favor de los excluidos, es esencial que pueda verificarse un proceso de transferencia explícita de tales recursos hacia las acciones de transformación. No se trata solo de que los ricos tengan menos, sino que haya más para los pobres, y por lo tanto se requiere definir y operar canales para que esa transferencia se aplique a resolver cuestiones estructurales.

Precisamente en el campo de las cuestiones estructurales, sobresalen dos principales:

Las características de inserción de los más pobres en el mercado de trabajo

Tal como afirmamos más arriba, el mercado de trabajo en Argentina no funciona como un continuo en el que sea posible progresar a partir de las oportunidades que el mismo ofrece (tal como era en el mítico esquema de economía del bienestar), sino que la representación más adecuada es la de mercados estancos, en los que – como ya citamos de Beccaria- “ los trabajadores no compiten directamente por ingresos, sino por el acceso a distintos puestos de trabajo relacionados con grupos de ocupaciones en donde se conforman los contornos salariales”. Empleos pobres para pobres; empleos promisorios para los más capacitados, con muy baja porosidad entre ambos.

Las razones por las que los mercados “pobres” son así, son múltiples, pero podemos señalar:

- baja productividad, originada en la limitada dotación de capital y exigua capacidad gerencial, y en producción para mercados –generalmente volátiles o decadentes– de limitada rentabilidad.

⁸⁸ Ver los planes Nacer y Remediar- entre otros- en www.msal.gov.ar.

⁸⁹ Amadeo (2003).

- alto nivel de evasión impositiva, que financia el pago de salarios en negro.
- limitada capacidad de acumulación, que –conjuntamente con la exclusión de los sistemas formales– impide incorporar elementos que mejoren productividad y rentabilidad.

Por tanto, quienes entran en este mercado, quedan condenados a sobrevivir con los niveles de salario que hemos señalado, y sin cobertura social alguna, básicamente porque tales empresas no tienen capacidad de acumulación.

El esfuerzo de educación y capacitación que se haga, encontrará un techo en la imposibilidad estructural de la oferta de trabajo por ofrecer condiciones dignas de empleo y progreso.

La solución no es simple, pero pasa centralmente por dar a estas empresas posibilidades de mejorar su productividad y de insertarse en el circuito productivo formal, de modo que puedan transmitir a su fuerza de trabajo las mejoras que obtengan, y las habiliten para seguir transitando hacia un mercado laboral más productivo. Las decisiones económicas de fomento, entonces, deben tomarse con la matriz insumo producto a la vista, a la vez que se generan espacios de inclusión –en especial en el campo de la inversión y la incorporación de tecnología– para que puedan incorporar capital físico y humano más eficientes.

Educación y educabilidad

La pregunta que formula J.J. Llach en su libro,⁹⁰ es si se puede salir de las restricciones que imponen las condiciones de educabilidad. O sea, si la escuela es capaz de romper las limitaciones que impone el entorno de exclusión en el que apenas sobreviven los pobres.

Esta discusión, que encierra cuestiones más profundas, como la referida a la capacidad de resiliencia en sectores de alta pobreza, es el desafío central de la política educativa. La respuesta que podemos dar, tomando en cuenta la experiencia argentina de los años 90, es mixta: haber logrado una masiva incorporación de niños y jóvenes a la escuela es una importante plataforma de acción. No solo están adentro, sino que –aun los más pobres– cuando abandonan la escuela lo hacen más tarde. Pero ese enorme monto de inversión (que incluyó un importante programa de becas de inclusión) no alcanzó para evitar que muchos hijos de hogares más pobres tuviesen que abandonar, sobre todo la escuela secundaria; y que el ingreso a la universidad y al sector terciario en general, se mantuviese en los niveles ínfimos que ya son estructurales.⁹¹

Y, como ya lo mencionamos, los jóvenes pobres – graduados o no– salen a emplearse a un mercado de trabajo para pobres, entre otras razones porque sus credenciales educativas (y aun su misma condición de pobreza) solo les habilitan para desarrollarse en un ámbito de muy baja productividad.

Por ello es que el trabajo con la educación necesita avanzar en tres ámbitos⁹² concurrentes:

- una acción diferencial intensa para modificar las condiciones de trabajo de las escuelas ubicadas en las zonas más pobres, en especial en su condición física y en las capacidades de sus docentes y directivos.
- sistemas de incentivos para sostener la permanencia de los jóvenes pobres en el sistema, a través de becas de inclusión relacionadas con el rendimiento.

⁹⁰ Llach (2006).

⁹¹ En Argentina, al igual que en buena parte de América Latina, la gratuidad de la universidad pública es un escandaloso ejemplo de asignación regresiva de recursos escasos, que –sin duda– impide que los pobres accedan a la universidad.

⁹² En este artículo no podemos entrar en más detalles por razones de espacio. Por ello, recomendamos ver –entre otros trabajos muy interesantes– las propuestas de Silvina Gvirtz (2005), Mariano Narodowski (2004), Juan Carlos Tudesco y Nestor López (2002) y Llach (2006).

- el desarrollo de espacios en la educación terciaria que aseguren la inclusión de los pobres. Las herramientas, que van desde colegios universitarios, hasta becas de inclusión universitaria, resultan esenciales para asegurar la inclusión en un modelo que –inevitablemente– avanza hacia premiar cada vez más la extensión de las credenciales educativas.

Un sistema previsional incluyente

Ya hemos mostrado la situación de exclusión previsional a la que se hallan condenados los pobres, y hemos comentado sobre sus efectos en el corto y largo plazo.

La resolución total de este pasivo social no es simple, en especial porque los montos de deuda acumulados son enormes y pueden representar un costo fiscal inmanejable.

Las decisiones que se han tomado recientemente, en el sentido de cambiar el modelo anterior de “todo o nada”, que condenaba a quienes tenían solo una parte de sus aportes a quedar absolutamente afuera, son muy ponderables y van en el buen camino.

Luego del *shock* privatizador de los años 90, Chile –que fuera emblema del nuevo paradigma– ha reformado el sistema, abriendo un camino de reflexión y acción muy promisorio.⁹³

Todas las variables que el nuevo proyecto chileno modifica, son las que deben analizarse y cambiarse también en nuestro caso.

Pero el sistema seguirá dejando fuera una porción sustancial de los trabajadores pobres, mientras no se modifique la estructura del mercado de trabajo en el sentido en el que hemos mencionado; y para ello no alcanza con un severo sistema de inspecciones, sino que es necesario que la misma dinámica interna y las condiciones de entorno de las empresas las induzca a trabajar en el sistema formal.

Una base de ingresos

Las cifras que hemos visto –en especial las que muestran la disparidad de ingresos y oportunidades– indican que los que hoy están en el primero y segundo quintil, difícilmente podrán “salir solos”. Es en ellos en quienes pensábamos cuando hablábamos de la posibilidad de pobreza de por vida, porque además de vivir una vida presente misérrima, tienen a sus hijos como víctimas del proceso de reproducción intergeneracional de la pobreza, que describimos en el acápite anterior.

Es por ello que resulta necesario sostener y aun ampliar los sistemas de transferencia de ingresos, basados en la condición de pobreza (no de desempleo) de los beneficiarios.

Hay varias propuestas sobre este tema,⁹⁴ la mayoría de ellas fiscalmente sustentables, e inspiradas en razones éticas, económicas y sociales muy sólidas.

Existen también proyectos que se están implementando sin mayores dificultades, y con un modelo conceptual y operativo muy sólido, tales como el Programa “Ciudadanía Porteña”, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, o el Plan Familias, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Pero esta cuestión no podrá resolverse integralmente si no se logra cambiar algunos aspectos de lo que genéricamente podemos llamar el contrato social. Toda la evidencia de los

⁹³ Ver los trabajos de Andras Uthoff en CEPAL sobre las condiciones para la reforma, y que han sido usadas por el gobierno chileno en su proyecto y aporte de Uthoff en el presente libro..

⁹⁴ Ver, por ejemplo lo escrito por María Eugenia Vidal- Fundación Grupo Sophia-, que incluye no solo un programa de transferencia de ingresos, sino también una prestación alimentaria.

estudios de opinión pública, demuestra –por razones múltiples– el masivo rechazo a la ampliación de los programas de inclusión como los que mencionamos.

La desconexión con “el otro” es un pasivo social muy grave de la sociedad argentina. Desde las sospechas de corrupción y clientelismo, hasta calificaciones inauditas sobre los excluidos (vagos, aprovechados, etc.), lo cierto es que no existen en mi país las bases de solidaridad y sentido de pertenencia que aseguren que una propuesta como esta pueda avanzar sin conflictos y sostenerse en el tiempo.

Buena parte de la sociedad siente la amenaza de la violencia, y la conecta vagamente con la pobreza; y reacciona con dureza sobre los pobres, estigmatizándolos; pero se niega a aceptar un programa que les de una base de superación más rápida de sus condiciones de exclusión.

La solución no es imposible, pero exige determinación política.

Acciones focalizadas

Conjuntamente con estas decisiones macro, se necesitan acciones focalizadas sobre grupos sociales y problemas, que complementen el esfuerzo en los temas generales. De no resolverse, algunas de estas restricciones pueden funcionar como barreras permanentes a una mejora de su condición de inclusión.

- *La juventud*: bajo este acápite genérico, se encuentra una cantidad de temas, de diversa complejidad, y que van desde la ya mencionada discriminación en las posibilidades de inserción laboral, hasta el embarazo adolescente, pasando por el uso de la droga y la violencia. Todo ello, en un marco de descreimiento y anomia muy impactante, que cuestiona aspectos centrales como el valor de la educación, el trabajo y aun la vida. Se trata de cuestiones difíciles, pero que reproducen la situación de exclusión en la que –según las estadísticas mostradas– se encuentran los jóvenes pobres. La solución a los problemas de la juventud es, sin duda, estructural; pero también requiere de acciones focalizadas y del desarrollo de una estrategia discursiva y comunicacional que haga que los jóvenes se “sientan parte” y aumenten sus posibilidades concretas de inclusión.
- *La alimentación*: La sociedad en general (y el gobierno en particular), gasta enormes sumas en alimentación a través de programas sociales. En Argentina, más de 800.000 personas se alimentan en comedores públicos. Pero, luego de las urgencias de la crisis, este modelo ha empezado a mostrar sus carencias, tanto en lo que hace a su contribución nutricional, cuanto a los aspectos sociales y familiares derivados de la no comensalidad en el hogar. Desde la aparición de síntomas de obesidad por deficiencia de la calidad alimentaria, hasta grandes diferencias de impacto y equidad entre provincias, la cuestión alimentaria exige un “barajar y dar de nuevo”, para evitar que se convierta en una restricción adicional a las que ya sufren los grupos excluidos, y genere nuevos pasivos sociales a mediano plazo que impactaran sobre la calidad de vida y el sistema de salud.
- *La calidad de los servicios urbanos*: El deterioro de la calidad de los servicios destinados a los pobres, es una restricción muy importante a la calidad de vida. El transporte público, la seguridad ciudadana y aun la disponibilidad de gas a precios comparables a las del resto de la sociedad (3 millones de personas – mayoritariamente de las zonas indigentes de consumen gas en garrafas a un precio que es 24 veces el del gas natural) agregan pobreza a los pobres. Pero, sobre todo, el problema del medio ambiente urbano, agrega exclusión, porque las condiciones de marginalidad se reproducen en la calidad de la educación y en el acceso al empleo.

La solución de este problema requiere inversión, pero también la definición e implementación de regulaciones con un criterio claramente proactivo, que privilegie la mejora de estos aspectos de la calidad de vida.

El sustento institucional

Como bien lo indica Martín Hopenhayn en su presentación sobre cohesión social en este libro, el logro de la cohesión social es un largo proceso que se basa en el reconocimiento de derechos sociales y pertenencia a la sociedad; solidaridad instituida y protección garantizada. Un desarrollo e implementación de valores que sirve de base profunda a las decisiones de política, pero también a la aceptación comunitaria de las mismas. Un “sistema compartido de esfuerzos y retribuciones”. La aceptación y valoración del otro como base de la ciudadanía completa.

La cohesión social, con las características de sustentabilidad que propone Hopenhayn, requiere de instituciones. Instituciones que, como lo afirma Robert Bellah, representen “los modos consensuados de la convivencia, nacidos de la identidad ética en la que las personas se reconocen”,⁹⁵ y que incluyen la existencia de espacios para la expresión de *todas* las voces; las prescripciones jurídicas que establecen derechos y obligaciones, y las estructuras de aplicación concreta de las normas.

Para que este proceso pueda mantener la dinámica democrática que tienda a la inclusión y la cohesión, se necesitará en las palabras de Bellah “un cuestionamiento moral permanente en el que todos sus miembros participan”.⁹⁶ Pero este proceso no será posible si no existen los canales para que pueda escucharse la voz de los excluidos y el sistema decisional no está capacitado para escuchar y reconocer las necesidades e incorporarlos a su agenda desde una perspectiva de derechos.

Sin esta capacidad de escucha y procesamiento, la política social se desarrollará en función de las opciones de la burocracia, y llegará tarde o equivocará las opciones.

Si no se basa en el reconocimiento de derechos, la política social se reducirá a una suma de “programas” coyunturales, que serán fácilmente desbordados por las crisis macroeconómicas o por una dinámica de maximización de la productividad global que parece ya difícil detener.

Y, aun cuando todos los pasos anteriores se hayan dado, no habrá transformación hacia la cohesión si los organismos de aplicación no cumplen con un mínimo de reglas de eficiencia y coherencia intertemporal en las acciones. Nuestra región esta plagada de fracasos estrepitosos en políticas sociales que han ignorado la necesidad ética y operativa de la buena administración.⁹⁷

Ya no se trata de “repartir más”, como antes de los años 90. La multicausalidad exige miradas mas precisas y acciones más complejas.

En el caso de Argentina, que hemos visto en detalle, el problema no originó solo en la adopción de políticas de ajuste fiscal y apertura de los años 90. Es el resultado de un proceso asincrónico entre exigencias y capacidades productivas, acelerado por la sucesión de violentos ciclos generados por algunos aspectos idiosincrásicos de la sociedad argentina.⁹⁸

El tamaño del problema es tal que lograr consolidar este camino hacia la cohesión social requiere superar las restricciones que vimos, que se arrastran desde hace décadas, y que han privado

⁹⁵ Robert Bellah (1991) desarrolla esta idea con profundidad y brillantez.

⁹⁶ Op.cit. pág. 20.

⁹⁷ Amadeo (2003).

⁹⁸ González Fraga y Loustau (2005) desarrollan una hipótesis que compartimos plenamente: en la búsqueda patológica de un destino de grandeza al que creemos tener derecho, los argentinos hemos aceptado por décadas propuestas macroeconómicas inconsistentes que sólo han servido para generar violentos ciclos y producir los desastres que son evidentes.

a casi un 20% de la población, de las herramientas mínimas que necesitan para poder imaginar y desarrollar un proyecto de vida.⁹⁹

Para estos cinco a seis millones de personas, la posibilidad de pobreza de por vida, no es una hipótesis imposible. A las dificultades para asentar su desarrollo personal por medio del trabajo precario, se suman vulnerabilidades propias de la vida cotidiana que –con activos limitados– pueden implicar un retroceso de una generación. Pérdida de trabajo de un miembro de la familia, embarazo adolescente, enfermedad prolongada, viudez o pérdida de la vivienda se convierten en dramas cuando falta un sistema de protección que los contenga. La información que hemos presentado sobre la vulnerabilidad de niños y jóvenes es suficientemente indicativa.

Porque sus trayectos de vida están sujetos a incertidumbres de todo tipo; porque todavía no sabemos suficiente sobre como han de evolucionar sus oportunidades de desarrollo educativo e inserción laboral ; porque la dinámica del grupo familiar es compleja; por todas estas razones , las acciones de política para su inserción y cohesión deberán respaldarse en una estructura institucional que –sobre la base de principios éticos solidarios– escuche, fije marcos legales estables y transformadores, y actúe con eficiencia.

Bibliografía

- Albornoz, Facundo y Marta Menéndez (2002), “Analyzing Income Mobility and Inequality: The Case of Argentina during the 1990’s November 2002”; DELTA, Paris. 48, Bd Jourdan, Paris, France. E-mails:albornoz@delta.ens.fr and menendez@delta.ens.fr.
- Amadeo, Eduardo (2003), “Notas sobre el concepto de pobreza” en *Observatorio Social*, septiembre.
- _____(2004), “Balance y evaluación de las políticas sociales en América Latina y el Caribe en los años 90, y perspectivas futuras”, en *Observatorio Social*, enero.
- Beccaria Luis, Oscar Altimir y M. González Rozada (2002), “La evolución de la distribución del ingreso familiar en Argentina. Un análisis de sus determinantes”. UNLP. Argentina.
- Beccaria Luis (2002), “Movilidad laboral e inestabilidad de ingresos en Argentina”, 3er Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.
- Beccaria Luis (1985), La influencia de la educación en la distribución del ingreso. Un análisis exploratorio. Buenos Aires, INDEC.
- Bellah, Robert y otros (1991), *The Good Society*, Alfred Knoph, New York.
- Busso, Matías, Federico Cerimedo y Martín Cicowiez (2005), “Pobreza, crecimiento y desigualdad: Descifrando la última década en Argentina” *Documento de Trabajo* N° 21, CEDLAS, Universidad de La Plata, abril.
- Casanova, Luis (2006), “Análisis estático y dinámico de la pobreza en Argentina: Evidencia empírica para el período 1998-2002”, *Documento de Trabajo* N° 31 CEDLAS, Universidad de La Plata, enero.
- CASE (1998), “Persistent Poverty and Lifetime Inequality: The Evidence. Proceedings” ponencia en taller en H M Treasury, ESRC Research Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, noviembre.
- De Janvry A. y E. Sadoulet (1999), “Growth, Poverty, and Inequality in Latin America, A Causal Analysis”, 1970-1994. Inter-American Development Bank, Washington.
- Frenkel, R. y González Rozada, M. (2000), “Tendencias de la distribución de ingresos en los años noventa”. *Serie de Documentos de Economía* N° 16. Universidad de Palermo.
- Gasparini, Leonardo, Mariana Marchionni y Walter Sosa Escudero (2004), “La distribución del ingreso en Argentina, evidencia, determinantes y políticas”, Premio ARCOR Buenos Aires.
- Gasparini, Leonardo (2006), “Monitoring the Socio-Economic Conditions in Argentina”, CEDLAS Universidad Nacional de La Plata , junio.
- _____(2003), “Argentina’s Distributional Failure: The Role of Integration and Public Policies”, *Documento de Trabajo* N° 1, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, septiembre.

⁹⁹ Rawls, en su clásico “Teoría de la Justicia” define esta posibilidad como felicidad.

- _____(2002), “Characterization of Inequality Changes Through Microeconometric Decompositions”, The Case of Greater Buenos Aires, *Universidad Nacional de La Plata* October 10.
- _____(2000), “Determinantes de la desigualdad en la distribución del ingreso,” convenio entre el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. *Cuadernos de Economía* N° 54, Ministerio de Economía Provincia de Buenos Aires, diciembre.
- Gogna, M. (1996), “El embarazo adolescente: diagnóstico de situación y lineamientos para la intervención”. CEDES. Buenos Aires.
- González Fraga, Javier y Martín Lousteau (2005), “Sin atajos” *Temas*. Grupo Unidos del Sur. Buenos Aires.
- Gvirtz, Silvina (2005), “De la tragedia a la esperanza. Hacia un sistema educativo justo, democrático y de calidad”. Academia Nacional de Educación, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos- INDEC- Encuesta Permanente de Hogares- EPH.
- Llach, Juan José (2006), “El desafío de la equidad educativa. Diagnóstico y propuestas” Granica Editorial, Buenos Aires.
- López, Néstor y Juan Carlos Tedesco (2002), “Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina”. *IIZE*, Buenos Aires.
- Lustig, N. (2000), “Crisis and the Poor; Socially Responsible Macroeconomics” Inter-American Development Bank (I.A.D.B.), *Technical Papers Series* Washington.
- Miranda, Ana, Analía Otero, Julio Zelarayan (2005), “Distribución de la educación y desigualdad en el empleo: los jóvenes en Argentina contemporánea” presentado ante el Séptimo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.
- Narodowski, Mariano (2004), *El desorden de la educación*, Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- Rofman, Rafael y Leonardo Lucchetti (2006), *Social Security in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage*. World Bank, agosto.
- SEL Consultores (2006), Newsletter, dirigido por Ernesto Kritz, varios números.
- SIEMPRO, Ministerio de Desarrollo Social, Argentina. Encuesta de Desarrollo Social.
- SITEAL, IIZE- UNESCO-Primer Informe Sobre Tendencias Educativas en América Latina en www.siteal.iize-oei.org.
- Taylor y Vos (2001), “Liberalización de la balanza de pagos en América Latina” en Taylor y Vos (compiladores) *Liberalización, desigualdad y pobreza*, UNDP-Eudeba.

2. Discriminación en México y sus factores subyacentes: la otra cara de la cohesión social

Miguel Székely¹⁰⁰

Introducción

Siguiendo el argumento y las definiciones expuestas por Hopenhayn en este mismo libro, el concepto de cohesión social integra por un lado, al conjunto de *mecanismos* de inclusión/exclusión que existen en una sociedad, y por otro, a las *percepciones* de la ciudadanía sobre la operación de dichos mecanismos. Estas últimas a su vez determinan el sentido de pertenencia al colectivo social por parte de los grupos que lo conforman.

Existe una amplia literatura sobre el primero de estos dos elementos, y en particular sobre las manifestaciones directas de la cohesión social –o más bien, de su ausencia– como son las brechas sociales en diversas dimensiones incluyendo la desigualdad de ingresos, la exclusión de oportunidades económicas, e incluso la pobreza. Sin embargo, la investigación e información sobre el segundo elemento que tiene que ver con el sentido de pertenencia y la percepción de cohesión e integración social por parte de la ciudadanía, es mucho más limitada.

De hecho, una de las mayores dificultades en el estudio de esta última faceta del tema es que corresponde a fenómenos históricos que se remontan incluso a los orígenes mismos de la región latinoamericana, por lo que no puede explicarse solamente como producto de factores coyunturales o contemporáneos. La complejidad consiste en identificar las causas históricas cuando ellas se manifiestan de manera sutil, e incluso, cuando pueden estar íntimamente entrelazadas con factores culturales. Buscar los aspectos disfuncionales del comportamiento social significa centrarse en aquellos rasgos de la vida social que suponen un desafío para el orden existente. Una de estas causas puede ser precisamente que por factores culturales, o incluso por costumbre y tradición, se

¹⁰⁰ El presente texto es un resumen del texto original, el cual fue una aportación para el documento sobre “Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”, bajo la coordinación de Ana Sojo, de la CEPAL. Los puntos de vista expresados, son únicamente responsabilidad del autor, y no son necesariamente atribuibles a la CEPAL. El autor agradece la valiosa colaboración de Álvaro Meléndez para el desarrollo de esta investigación.

discrimine a ciertos grupos de la sociedad, ya sea excluyéndolos de distintas maneras de la misma, o tratándolos distinto en términos de sus oportunidades de desarrollo, precisamente por su pertenencia a cierto grupos, o por su falta de pertenencia a otros.

La discriminación es un fenómeno complejo que se manifiesta de manera concreta en exclusión y falta de cohesión social, y también se manifiesta subjetivamente en representaciones socioculturales, estereotipos, tradiciones y estigmas, así como en manifestaciones simbólicas de inequidad que no necesariamente tienen un vínculo directo con las condiciones materiales de vida de las personas.

Quizá la mayor dificultad para analizar este tipo de aspectos, es la falta de información estadística al respecto –en contraste con otras facetas de la cohesión social como la desigualdad, la pobreza, y otros analizados en este volumen. De hecho, una de las pocas bases de datos estadísticas que permiten inferir la intensidad con la que se presenta este tipo de fenómenos subjetivos en América Latina, es la Encuesta Nacional sobre la Discriminación de México (END) realizada a mediados del año 2004, por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación. El objetivo de esta encuesta es precisamente el de determinar la fuerza con la que se manifiestan las prácticas subjetivas de la discriminación en términos de actitudes, percepciones, y valores cotidianos de la ciudadanía. Esto se realiza en la END desde dos perspectivas. La primera consiste en identificar las prácticas de discriminación de la población en general hacia otros grupos o personas, mientras que la segunda permite inferir la intensidad con la que determinados grupos de la población, sujetos a prácticas discriminatorias, sufren del problema.

Este documento presenta un análisis de la END con el objetivo de valorar la importancia de las prácticas y actitudes de discriminación en la vida cotidiana de México. Dado que es la primera vez que se aplican este tipo de encuesta en México, los resultados tienen un efecto similar al que se experimenta cuando alguien se refleja por primera vez en el espejo. Antes de ver la imagen se puede intuir, se puede contar con una idea general, e incluso se puede imaginar lo que se va a observar. Pero cuando la imagen se refleja con toda claridad, podemos llevarnos la sorpresa de que lo que vemos no es lo que imaginábamos. Puede ser una imagen más dura, incluso una imagen que no se esperaba y no del todo agradable y deseable. En una primera revisión, esto es lo que nos sucede al realizar el análisis de la END. Encontramos una realidad que es sorprendente, impresionante y reveladora. Revela a una sociedad con intensas prácticas de exclusión, desprecio, y discriminación hacia ciertos grupos, y tal vez más preocupante aún, revelan que la discriminación está fuertemente enraizada y asumida en la cultura social y que se reproduce por medio de valores culturales en el seno de la familia.

Esta realidad, de presentarse de manera generalizada en América Latina, podría representar una restricción considerable para el fortalecimiento y la ampliación de la cohesión social. Más aún, hace más difícil construir consensos alrededor de la idea de un contrato social integrador. Dada esta posibilidad, se vuelve aún más relevante la discusión e identificación de las estrategias y de las políticas públicas más adecuadas para hacerles frente, y el análisis que aquí se presenta busca precisamente contribuir en este sentido.

El documento consta de cuatro secciones. La primera sección discute brevemente de manera conceptual la estrecha relación entre el concepto de cohesión social y las manifestaciones de discriminación. La Sección II se avoca a un análisis descriptivo sobre las prácticas y manifestaciones de discriminación y (falta) de cohesión social a partir de la END. La Sección III propone dos índices de discriminación que permiten obtener una idea sobre la relación entre éste fenómeno y las características de la población. La Sección IV incluye algunas conclusiones y apreciaciones sobre la utilidad de esta investigación para la discusión del problema de la Cohesión Social en el marco de la Cumbre Iberoamericana.

A. Discriminación y cohesión social

De la definición de cohesión social adoptada en Hopenhayn (2006), se desprende un concepto en el que se entrelazan al menos dos dimensiones estructurales. Una de ellas es *objetiva* y está directamente asociada a la igualdad o desigualdad en los niveles de vida y bienestar de las personas. La otra es *subjetiva* y tiene su origen en representaciones socioculturales, estereotipos y estigmas, así como en manifestaciones simbólicas de inequidad que no necesariamente tienen un vínculo directo con las condiciones materiales de vida.

Bajo esta concepción, una manifestación objetiva de la cohesión social es la ausencia de pobreza derivada de la equidad. En cuanto a las manifestaciones subjetivas, quizá la más evidente es la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común. El sentido de pertenencia depende de muchos factores, dentro de los cuales se encuentra el grado de aceptación de la diversidad, o contrariamente, el grado de discriminación, entendido como el desprecio sistemático a determinados grupos sociales, precisamente por ser diferentes a otros.

Bajo esta interpretación, la discriminación es un determinante de la cohesión social. Una sociedad en la que las prácticas de discriminación son intensas, presentará marcadas relaciones de dominio y subordinación en su interior, y tenderá a ser una sociedad con menor grado de cohesión social, y viceversa.

B. El rostro de la discriminación en México

La Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México fue llevada a cabo por la Secretaría de Desarrollo Social en el año 2004 en conjunto con la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación, y tiene como objetivo conocer los niveles y las manifestaciones del fenómeno de la discriminación en la vida cotidiana de los mexicanos y las mexicanas que la ejercen o la padecen.

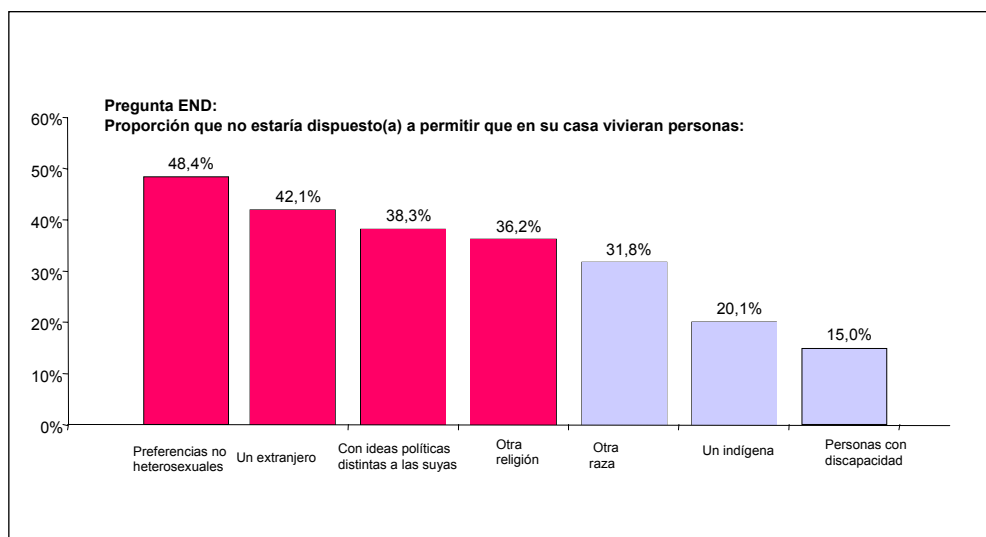
Para una descripción detallada, véase el texto completo del cual se ha extraído el presente resumen. A continuación presentamos algunos de los resultados más ilustrativos de la Encuesta, que revelan las percepciones y actitudes de discriminación en México.

i. ¿Cuánto se discrimina, y a quién se discrimina en México?

Según los resultados de la END, para el mexicano (a) promedio, discriminar significa principalmente “tratar diferente o negativamente a las personas”. Las tres causas de mayores diferencias entre las personas que se registran en la Encuesta son el ser indígena, que haya personas de distintas religiones, y la posición económica medida por la cantidad de dinero que se posee.

La discriminación se expresa abiertamente en un sentimiento de animadversión a las personas extranjeras, los no católicos, las personas con preferencias no heterosexuales y las personas con ideas políticas distintas. Este sentimiento se manifiesta de manera nítida al verificar la disposición de vivir en cercanía de algún grupo específico. De acuerdo con los resultados presentados en el gráfico 1, casi la mitad de los mexicanos (as) *no* estaría dispuesto (a) a que en su casa vivieran personas con preferencias no heterosexuales, mientras que alrededor de 42% *no* estaría dispuesto a compartir la vivienda con un extranjero. Sorprende además que más de uno de cada tres mexicanos afirme no estar dispuesto a co-residir con personas con ideas políticas, o de religión o raza distinta, mientras que uno de cada cinco mexicanos manifiesta que *no* estaría dispuesto a vivir en cercanía con una persona indígena.

GRÁFICO 1
MÉXICO: DISPOSICIÓN A CONVIVIR CON PERSONAS
PERTENECIENTES A GRUPOS DISTINTOS, 2004
(En porcentajes)



Fuente: Cálculos propios a partir de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, 2004.

La evidencia indica que entre estos grupos poblacionales existen diferencias importantes en cuanto a la actitud de exclusión y empatía. Una ilustración al respecto es el grado de acuerdo en destinar apoyo en ciertas circunstancias. Por ejemplo, ante la pregunta de quién se cree que debe de ayudarlo a buscar trabajo a personas pertenecientes a cada grupo, se encuentra que casi 2 de cada 3 mexicanos (as) coincide en que el gobierno no debe de ayudar a las personas con preferencias no heterosexuales. En este caso, la mayoría considera que éste es un asunto privado que debe de ser resuelto predominantemente por la familia o los amigos. Al comparar con el caso de los extranjeros o con las personas no católicas se observa que más de 50 y 45% de los encuestados, respectivamente, coincide en que el Gobierno debe de intervenir para otorgar ayuda para conseguir un empleo –es decir, se considera un asunto público más que solamente un asunto privado.

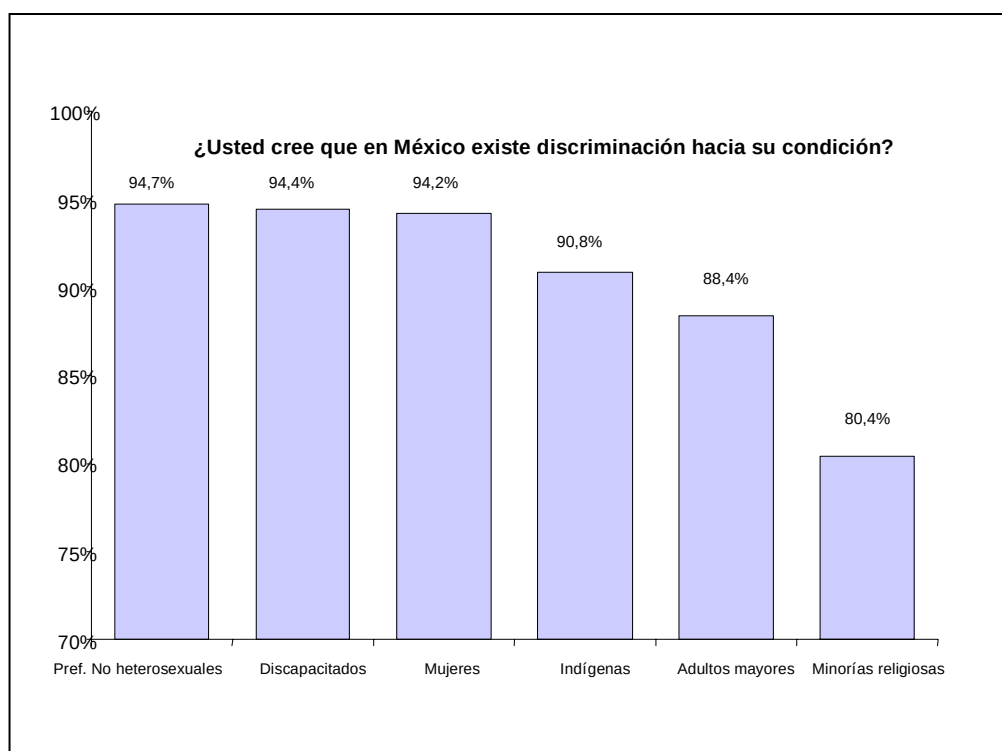
Las prácticas de discriminación se corroboran al examinar la percepción que los mismos grupos tienen acerca de su interacción con el resto de la sociedad. De acuerdo con el gráfico 2, en promedio, 9 de cada 10 personas indígenas y personas con preferencias no heterosexuales afirman que recienten discriminación por su condición, mientras que en el caso de las personas pertenecientes a minorías religiosas la razón es de 8 de cada 10. Prácticamente una de cada tres personas pertenecientes a estos grupos afirma haber sufrido discriminación por su condición en el último año, y una de cada tres menciona que ha sido discriminado (a) principalmente en el trabajo por su condición.

Estos primeros resultados ponen en evidencia que existen marcados patrones de diferenciación e intolerancia en la sociedad mexicana hacia grupos específicos de la población. Las preguntas enfocadas específicamente a cada uno de estos grupos corroboran esta conclusión. Por ejemplo, en el caso de los indígenas, a primera impresión parecería que el mexicano (a) promedio *no* da un trato discriminatorio hacia este grupo de la población. De hecho, existe una aparente actitud de consideración hacia este grupo. Sin embargo, la END indica que:

- 43% de los mexicanos (as) opina que los indígenas tendrán siempre una limitación social por sus características raciales.

- 40% de los mexicanos está dispuesto a organizarse con otras personas para solicitar que no permitan a un grupo de indígenas establecerse cerca de su comunidad, y
- Uno de cada tres opina que lo único que tienen que hacer los indígenas para salir de la pobreza es *no* comportarse como indígenas.

GRÁFICO 2
MÉXICO: PERCEPCIÓN SOBRE SUFRIMIENTO DE DISCRIMINACIÓN, 2004
(En porcentajes)



Fuente: Cálculos propios a partir de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, 2004.

Lo cual es consistente con lo que opinan los indígenas mismos:

- 90,3 por ciento de los indígenas siente que tiene menos oportunidades para conseguir trabajo que el resto de la población.
- Tres de cada cuatro consideran que tienen menos oportunidades para ir a la escuela que el resto de las personas.
- Dos de cada tres opinan que tienen pocas o nulas posibilidades para mejorar sus condiciones de vida.
- 45% afirma que no se le han respetado sus derechos por su condición.
- Uno de cada tres ha sido sujeto de discriminación en el último año por ser indígena.
- A uno de cada cinco le han negado trabajo por el simple hecho de ser indígena.

En el caso de las personas con preferencias no heterosexuales las actitudes negativas son incluso más marcadas –esto se refleja, por ejemplo, en que casi la mitad de los mexicanos registrados en el END manifiesta que no permitiría que en su casa viviera una persona con preferencias no heterosexuales (gráfico 1). Desde el punto de vista de este grupo, la discriminación es intensa:

- Para el 71%, el mayor sufrimiento a que están expuestos es la discriminación.
- Dos de cada tres siente que no se les han respetado sus derechos en forma sistemática, por sus preferencias.
- 43 por ciento dice haber sido víctima de un acto de discriminación en el último año.
- Más de la mitad dice sentirse rechazado por la sociedad.
- Prácticamente la mitad manifiesta que el trato que reciben por parte de la gente es de rechazo, falta de respeto, y descortesía.
- 43% cree tener menores oportunidades de asistir a la escuela que las demás personas.
- 72% cree tener menores oportunidades para conseguir trabajo que el resto de las personas.
- 40% dice haber sido discriminado (a) en su trabajo, por sus preferencias.
- El 75% afirma haber obtenido un menor salario por un trabajo similar al que desempeña otra persona.
- El 60% de los pertenecientes a este grupo afirma que su principal enemigo es la sociedad misma.
- Para casi el 70% la discriminación en contra de ellos ha aumentado en los últimos cinco años.

Un aspecto sobresaliente, es que los espacios en donde se percibe una mayor discriminación son el trabajo, la escuela, los hospitales públicos y en la familia. En la familia, la discriminación se presenta por la obligación a desistir u ocultar su preferencia sexual, y por recibir un trato diferente al resto de los integrantes.

Resultados similares se obtienen en el caso de las diferencias religiosas. Por ejemplo, de acuerdo con la END, 36 por ciento de los mexicanos no permitirían que en su casa vivieran personas de distinta religión (gráfico 1), 37% opina que es más difícil enseñarle valores a los hijos cuando se permite la existencia de muchas religiones en el país, y más de la mitad de los mexicanos opina que entre más religiones existan, tendremos mayores conflictos entre las sociedades. Por su parte, entre las personas que pertenecen a una religión distinta a la católica:

- Más del 80%, opina que en México si hay discriminación en contra de las minorías religiosas.
- Casi 40% opina que las minorías religiosas, en México, ganan menores salarios y tienen menores oportunidades laborales que el resto de las personas, precisamente por el hecho de pertenecer a otra religión.
- Más de 80% considera tener pocas, o nulas, posibilidades para mejorar sus condiciones de vida por sus creencias.
- 21,4% ha sido víctima de un acto de discriminación por ser minoría religiosa, en el último año.
- El 24% de las personas de minorías religiosas se siente rechazado por la sociedad.
- Casi el 30% dice que sus hijos han sido víctimas de actos discriminatorios por pertenecer a una minoría religiosa.
- La discriminación, incomprensión, falta de trabajo y la pobreza son el principal sufrimiento de las minorías religiosas (ver gráfico 7).

- Los espacios en donde más se discrimina a las minorías religiosas son el trabajo, la escuela, la familia y los hospitales públicos.
- Más de la mitad considera que la discriminación en contra de las minorías religiosas, en México, no ha disminuido en los últimos cinco años.

ii. Las sutilezas de la discriminación

En el caso de las personas con preferencias no heterosexuales, los indígenas y los pertenecientes a minorías religiosas, las prácticas de discriminación y rechazo son particularmente aparentes y abiertas. Sin embargo, una de las revelaciones más sorprendentes de la END es que existen también actitudes de exclusión hacia grupos que aparentemente, a primera vista, son vistos con tolerancia y aceptación. Por ejemplo, a primera impresión el mexicano (a) promedio presenta una actitud de consideración por los adultos mayores (principalmente), los discapacitados, o los enfermos de SIDA. No obstante, las personas pertenecientes a estos grupos recienten prácticas de discriminación, exclusión y rechazo de manera más sutil. Podría decirse incluso que existe una ambivalencia entre un discurso de consideración por un lado, y de rechazo y exclusión por otro por medio del comportamiento cotidiano y prácticas culturales.

Quizá el caso más claro de ambivalencia entre el discurso y las prácticas de discriminación en México es el caso de las mujeres. A primera impresión, la información de la END correspondiente solamente a respuestas emitidas por personas del género masculino sugiere que el mexicano promedio no da un trato discriminatorio a las mujeres. Por ejemplo, encontramos que:

- 84% respeta que alguna mujer decida ser madre soltera.
- Casi el 90% opina que el negarle el empleo a una mujer embarazada es una violación a sus derechos humanos.
- El 83% está dispuesto a pagar incapacidades por embarazo para que se respete el derecho al trabajo de las mujeres.
- Casi el 100% afirma que es injustificable que un hombre le pegue a una mujer.

Sin embargo, es claro que todavía permea una cultura machista y discriminatoria, ya que:

- Uno de cada cinco mexicanos considera que es natural que a las mujeres se les prohíban más cosas que a los hombres.
- Uno de cada cuatro le pediría un examen de embarazo a una mujer antes de decidir darle un empleo.
- Para casi el 40%, las mujeres que quieren trabajar deben hacerlo solamente en tareas propias de su sexo.
- Casi uno de cada tres opina que es normal que los hombres ganen más que las mujeres.
- 21% opina que las mujeres tienen menos capacidad que los hombres para ejercer cargos importantes.
- Uno de cada seis opina que no hay que gastar tanto en la educación de las hijas porque luego se casan.
- Y prácticamente uno de cada cuatro mexicanos (as) está de acuerdo con que muchas mujeres son violadas porque provocan a los hombres.

De hecho, estas últimas percepciones y actitudes hacia las mujeres son coincidentes con lo que las mujeres mismas opinan:

- Nueve de cada 10 mujeres en México opinan que sí hay discriminación contra las mujeres (véase el gráfico 2).
- Los derechos que menos sienten respetados son tener un trabajo con pago justo, trato igual ante la ley, y ser sujetas de violencia.
- Los dos principales obstáculos que se perciben para salir adelante son la discriminación por embarazos o hijos, y la falta de empleos para mujeres.

Un hecho adicional que sobresale de la información de la END es que los dos espacios en donde las mujeres se perciben una mayor discriminación son el trabajo y la familia, y particularmente destaca que para una de cada cuatro mujeres, el mayor sufrimiento se da precisamente dentro del hogar, pero que el 20% de las mujeres opina que son las propias mujeres las que son responsables de la discriminación. Dentro de la familia, la discriminación se presenta por la asignación de papeles distintos dentro del hogar y por la diferencia de oportunidades.

Patrones similares de ambivalencia se observan en los casos de las personas con discapacidad y los adultos mayores.

Las manifestaciones de animadversión, rechazo y exclusión hacia los indígenas, las minorías religiosas y las personas con preferencias no heterosexuales son síntomas de una sociedad con poca tolerancia ante la diferencia, y con pocos elementos de identidad y cohesión social. Más aún, las manifestaciones sutiles de exclusión y rechazo hacia las mujeres, los discapacitados, e incluso los adultos mayores son reflejo de una división social todavía más marcada. El hecho de que las prácticas de discriminación se originen, se validen y se materialicen dentro de la familia misma, es un reflejo de que este tipo de prácticas se encuentran profundamente enraizadas en la cultura, la tradición y en las actitudes cotidianas que llegan al extremo de estar incluso internalizadas y aceptadas por los mismos sujetos que sufren del rechazo y la exclusión.

Además de presentar un panorama sorprendente y revelador, la importancia de estos resultados radica en que se hace evidente la influencia que las prácticas discriminatorias pueden tener en reducir las posibilidades de promover un pacto de cohesión social en países como México.

C. Perfiles de discriminación en México

La descripción de los resultados de la END presentados en la Sección anterior da cuenta de las actitudes y percepciones de discriminación entre la población en general en México. Sin embargo, evidentemente existen diferencias en la población, y pueden también identificarse perfiles más o menos asociados a las prácticas discriminatorias. Para examinar estas diferencias, proponemos dos índices de discriminación, uno de prácticas discriminatorias hacia los demás (IDO) y otro de sufrimiento propio de discriminación (ISD), los cuales permiten identificar estos perfiles con mayor claridad (los detalles de la construcción de los índices se encuentran en la versión original del texto).

Para obtener un perfil de las prácticas de discriminación estimamos regresiones lineales con Mínimos Cuadrados Ordinarios, en las que el IDO es la variable dependiente, e incluimos a las características personales de la población registradas en la END como variables independientes. Probamos con varias especificaciones, e identificamos el modelo con el mejor ajuste posible. De nuestra estimación se desprenden las siguientes conclusiones: en términos estadísticos, las prácticas de discriminación están inversa y significativamente (al 95%) relacionadas con el nivel de escolaridad –a mayor escolaridad, menores prácticas de discriminación– con la pobreza –a mayor nivel de pobreza, menor valor del IDO–, y con el género –las prácticas de discriminación son menores entre las mujeres– y están positiva y significativamente relacionadas con habitar en la zona centro y las zonas rurales del país.

En cuanto al ISD, al igual que en el caso del IDO, utilizamos las características personales incluidas en la END para estimar un conjunto de regresiones lineales por Mínimos Cuadrados Ordinarios bajo diferentes especificaciones para identificar el perfil del sufrimiento de discriminación. De acuerdo con nuestras estimaciones, la escolaridad tiene una fuerte relación estadística significativa (al 95%) inversa con el sentimiento de discriminación –a mayor escolaridad menor sufrimiento de discriminación por parte de la sociedad– y también existe una relación inversa significativa entre este sufrimiento, y habitar en la zona norte del país. En cambio, existe una relación positiva y significativa con el género de cada persona. El resto de las características personales no registran una relación estadísticamente significativa con el sentimiento de discriminación.

En términos de las implicaciones de política, también en este caso destaca el hecho de que exista una relación estrecha entre la escolaridad y el sentimiento de exclusión por parte de personas pertenecientes a los 7 grupos poblacionales específicos.

D. Conclusiones e implicaciones de política

Nuestro análisis muestra que, a juzgar por la información disponible para el caso mexicano, todavía existen profundas prácticas y actitudes de discriminación, desprecio y exclusión hacia ciertos grupos poblacionales de la sociedad, precisamente por su pertenencia a dichos grupos. La imagen que nos refleja la END es la de una sociedad fragmentada, con poco sentido de pertenencia e inclusión, que se manifiesta en tradiciones y prácticas cotidianas en espacios como los mercados laborales, los servicios públicos y, probablemente lo más preocupante, dentro de los mismos hogares. Nuestros resultados muestran que los hogares mexicanos son tanto generadores como reproductores de prácticas intensas de discriminación. El nivel de intensidad con el que el promedio de la población discrimina a ciertos grupos es un indicio de un bajo nivel de cohesión social.

En términos de la construcción de un Pacto Social para fortalecer la cohesión social, una conclusión es que dado el bajo nivel de cohesión social derivado de la marcada discriminación, es necesario construir consensos para garantizar su aceptación. El *índice de discriminación hacia otros* utilizado aquí para “medir” la intensidad de este tipo de prácticas nos revela que las actitudes discriminatorias y la intolerancia hacia otros disminuyen de manera significativa al aumentar el nivel educativo de las personas, mientras que el *índice de sufrimiento de discriminación* revela que a mayor educación, las personas recienten en menor medida sus efectos. Este resultado sugiere que la política educativa puede ser un mecanismo eficaz para incidir sobre la aceptación de avanzar hacia el consenso que se pretende.

Existen al menos otros cuatro campos de intervención pública en el mismo sentido: la creación, revisión y modificación de marcos jurídicos para prohibir la discriminación, los mecanismos para reducir la discriminación en el mercado laboral, la revisión y adecuación de programas gubernamentales para garantizar la no-exclusión, y la concientización y cambio cultural en el seno de la familia.

Este último mecanismo puede ser un paso fundamental para la promoción del Pacto entre los países de la región ya que contribuiría, primero, a reconocer y aceptar explícitamente que existe un reducido nivel de cohesión social con consecuencias importantes para el nivel de bienestar de la población, y segundo, para idear e instrumentar con alta prioridad las políticas públicas necesarias para hacerle frente al problema. En este documento hemos discutido diversas opciones a este respecto. De hecho, la aplicación exitosa de algunas de estas medidas en distintos países, parece ser una señal alentadora de que existe receptividad para reiterar el compromiso con una agenda de políticas de fortalecimiento de la cohesión social a lo largo de América Latina.

VIII. Panel Ministerial

Cantidad y calidad: políticas hacia una educación relevante y equitativa en la región

Una educación para saber producir, saber vivir, y saber convivir

Leonardo Garnier¹⁰¹

En muchos sentidos, Costa Rica es un típico país subdesarrollado, con los conocidos problemas de crecimiento insuficiente, baja productividad, persistentes desequilibrios fiscales y externos, persistente inflación y, por supuesto, marcadas desigualdades sociales y una pobreza que no cede terreno. Sin embargo, a lo largo de su historia, Costa Rica se ha distinguido por ser un país subdesarrollado preocupado por elevar los niveles de bienestar social mediante la educación, la salud y otros servicios sociales públicos, lo que le ha permitido alcanzar estándares de vida, no sólo superiores a los de la región, sino también muy por encima de lo que se esperaría de un país con una economía similar a la nuestra.

Es así como podemos afirmar que el modelo costarricense ha sido ‘casi exitoso’: aspiramos al desarrollo y, en esta aventura, sí hemos sido capaces de disfrutar de un cierto nivel de bienestar social, pero hemos fracasado en lograr un alto y sostenido crecimiento de la producción que nos permita poder financiar permanentemente ese nivel de bienestar que nos hemos fijado como meta. En esto consiste nuestra paradoja: ¿cómo mantener el nivel de bienestar y las instituciones que nos han permitido disfrutarlo si no somos capaces de generar la riqueza suficiente para financiar ese estilo de vida?

Esto se refleja con claridad en el hecho de que ya desde 1978 Costa Rica mostraba una esperanza de vida al nacer muy superior a la del conjunto de los países latinoamericanos y, para al 2003, su esperanza de vida de 79 años es superior, incluso, a la de países con un ingreso por habitante tres o cuatro veces más alto, como Estados Unidos, Dinamarca, el Reino Unido, Holanda y Finlandia.

A pesar de este éxito notable reflejado en uno de los indicadores que mejor resume la calidad de vida de una sociedad, Costa Rica ha tenido un comportamiento económico que, si bien no puede calificarse de negativo, está lejos de ser espectacular y difícilmente permitiría, a mediano plazo, sostener los logros sociales alcanzados. Algo de esto empieza a evidenciarse en las dificultades de la lucha contra la pobreza que, si bien logró reducirse de los niveles astronómicos que alcanzó durante la crisis de fines de los setenta, en la administración Carazo –cuando el porcentaje de familias viviendo bajo la línea de pobreza superó el 50% – bajando luego hasta llegar al 20% en 1987, lo cierto es que a partir de ese momento este indicador se ha estancado y la

¹⁰¹ Ministro de Educación Pública, República de Costa Rica.

sociedad costarricense no ha sido capaz de lograr que menos de una quinta parte de sus familias viva bajo la línea de pobreza. Si a esta pobreza por ingreso agregamos la pobreza por necesidades con necesidades básicas insatisfechas, tendremos que un 36% de los hogares costarricenses calificarían como pobres.

Ahora bien, con sus logros y limitaciones, es indiscutible que a lo largo de los últimos 20 años Costa Rica ha vivido algo más que una mera estabilización, y que se ha consolidado una notable transformación o ajuste estructural. A nivel del comercio exterior, se ha vivido tanto una notable expansión del valor de las exportaciones como un cambio igualmente significativo de su composición: las exportaciones tradicionales –café, banano, azúcar y carne– que en 1978 representaban casi dos terceras partes del valor total de las exportaciones, para el 2005 representan menos del 14% (aunque su valor total sea mayor); mientras que las exportaciones no tradicionales pasaron de un 35% a un 86% del valor total de las exportaciones. En esos mismos años, el turismo ha pasado a ser la principal fuente de divisas del país. Pero más importante aún que la transformación en la estructura de la producción y las exportaciones es la transformación en la estructura del empleo pero, para comprender esto, es preciso ir un poco más atrás.

A mediados de la primera mitad del siglo XX, dos terceras partes de la población económicamente activa trabajaba en actividades directamente ligadas a la agricultura y, cuando a esto se agrega el carácter indirectamente agrícola de mucha de la actividad ‘industrial’ o ‘comercial’ de esos años, es fácil concluir que, para entonces, prácticamente 7 de cada 10 personas trabajaban en actividades directa o indirectamente vinculadas a la agricultura. Esto no cambió durante la primera mitad del siglo XX y fue sólo a partir de 1948 y, sobre todo, durante el período de sustitución de importaciones de los años sesenta y setenta, que la participación de la agricultura en el empleo empezó a reducirse significativamente, frente al aumento del empleo industrial y, sobre todo, de la expansión del sector servicios. Hoy, a inicios del siglo XXI, aproximadamente un 15% de la población económicamente activa costarricense trabaja en la agricultura, otro 15% lo hace en la industria y más de dos terceras partes se encuentran ocupadas en el sector servicios, donde destacan servicios como la educación, la salud, el comercio, los restaurantes y hoteles, las finanzas, el transporte, etc. En términos de “en qué trabaja la gente” es claro que la Costa Rica de hoy, es muy distinta a la de hace cincuenta años.

A lo largo de estos años Costa Rica ha hecho un esfuerzo notable –acompañado de una retórica aún más notable– en términos de avanzar hacia un modelo en el cual el crecimiento se apoye no tanto en el bajo costo unitario de los recursos productivos sino, sobre todo, en su alta capacidad productiva y su remuneración creciente. Esto ha permitido elevar notablemente el financiamiento a la educación y lograr una calidad relativamente elevada de –al menos– un porcentaje de la fuerza laboral, logro que ha sido determinante en los procesos de transformación estructural vividos y, sobre todo, en los esfuerzos de atracción de inversiones relativamente sofisticadas, que se ven atraídas por las destrezas, la velocidad de aprendizaje, la educación, la productividad, el dominio del inglés, la creatividad y los conocimientos específicos de la fuerza de trabajo de un país, variables en las que, hasta ahora, Costa Rica sale bastante bien calificada.

El esfuerzo ha sido grande, y sus logros se reflejan en distintos tipos de indicadores, haciendo que hoy por hoy Costa Rica sea uno de los países de América Latina mejor posicionados para sacar provecho de las oportunidades –y superar las amenazas– que ofrece un entorno caracterizado por la creciente globalización de la vida económica y social y el impacto igualmente creciente y cada vez más generalizado de una revolución científico tecnológica.

Dos preocupaciones, sin embargo, acechan el proceso costarricense. En primer lugar, la sensación de que no se esté haciendo lo suficiente como para tener éxito y que ese éxito sea sostenible y no un mero ‘milagro pasajero’. Más aún: ¿Está Costa Rica haciendo lo necesario para que el éxito no sea solo para unos pocos, para que la ‘integración hacia fuera’ sea, también, un proceso que permita consolidar la ‘integración hacia dentro’? A pesar de que el país crece, su

crecimiento es insuficiente y frágil: por un lado, persisten los desequilibrios macroeconómicos, especialmente, el desequilibrio financiero del sector público; por otro, persisten y aumentan los desequilibrios sociales. Son las dos grandes amenazas al ‘estilo costarricense’ de crecimiento con bienestar.

Por el lado de los desequilibrios financieros, es insoslayable destacar la incapacidad de la sociedad costarricense para financiar sanamente los niveles de inversión y gasto público que el desarrollo demanda. Con una carga tributaria que apenas llega a un 13,5% del PIB, Costa Rica enfrenta un crónico déficit fiscal que, año a año, eleva el peso de la deuda en el presupuesto público y frena la realización de inversiones públicas indispensables para complementar y estimular las inversiones privadas: rezagos en educación, deterioros notables en las vías públicas, puertos y aeropuertos que no dan abasto, son apenas ejemplos de los cuellos de botella fruto de este faltante de inversión pública que –contrario a lo que sostenían los viejos argumentos del *crowding out*– parece ser hoy uno de los principales frenos a la capacidad de crecimiento costarricense.

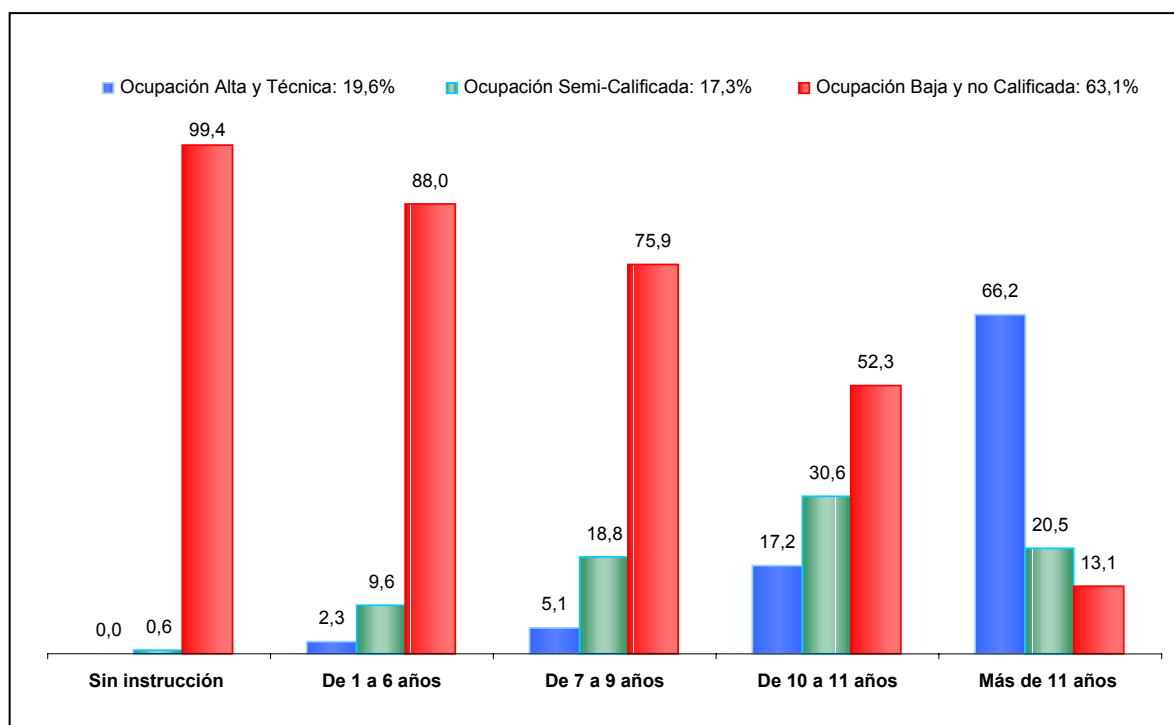
Pero tanto o más graves que los desequilibrios financieros son los desequilibrios sociales, productivos e institucionales que, a pesar de los logros, siguen caracterizando a Costa Rica. Y es aún más preocupante constatar que, algunos de estos desequilibrios, más bien tienden a agudizarse en los últimos años, produciendo una profunda escisión en los intereses de los diferentes grupos sociales, así como un debilitamiento de la clase media que es la que, tradicionalmente, le ha dado consistencia a las políticas de desarrollo nacional. Esto no significa que antes no existieran diferencias sociales, por el contrario, los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso siempre han sido altos, pero en los últimos años, esas desigualdades han aumentado rápidamente. De nuevo, al igual que muchos países latinoamericanos, Costa Rica se distingue de esos pequeños países europeos – como Dinamarca, Finlandia, Noruega o Bélgica – que no solo tienen un producto por habitante mucho más elevado que el de los países latinoamericanos, sino una distribución mucho menos desigual de ese ingreso: mientras el 20% más pobre de la población de uno de esos pequeños países europeos recibe cerca del 10% del ingreso nacional, en América Latina suele recibir apenas menos del 3%: tal es la doble tragedia que enfrenta América Latina: más pobre y más desigual. En el caso costarricense las cosas no son muy distintas que en el resto de América Latina: el 20% más pobre de la población recibe apenas un 4% del ingreso nacional y esta pequeña tajada se ha estado reduciendo a lo largo de los últimos diez años, al tiempo que aumenta la tajada que recibe.

Aquí el vínculo con la educación se vuelve doblemente evidente tanto en el caso latinoamericano como, en particular, en el caso costarricense. La educación debiera operar como “nervio y motor del desarrollo” o, dicho de otra forma, como el principal instrumento tanto para generar un crecimiento más dinámico y una distribución y disfrute más equitativo de la producción. Sin embargo, en las condiciones actuales, es necesario reconocer que el sistema educativo parece estar haciendo exactamente lo contrario. Veamos unas pocas pero elocuentes cifras.

Hoy por hoy, dos terceras partes de la juventud costarricense no termina la secundaria y esto, irremediamente, se traduce en bajos salarios y empleos de menor calidad. Estos datos concuerdan perfectamente con lo que muestra el mercado laboral: un 65% de la fuerza laboral costarricense entre 20 y 29 años de edad no terminó la educación secundaria. En otras palabras, de cada cien niñas y niños que entran a primer grado, apenas una tercera parte concluirá su educación secundaria.

Esto es particularmente grave cuando lo confrontamos con el tipo e oportunidades laborales que tienen estas y estos jóvenes en la Costa Rica de hoy, tal y como se reflejan en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 1
COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LA POBLACIÓN OCUPADA DE 20 A 29 AÑOS
POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN Y GRUPO OCUPACIONAL, 2002
(En porcentajes)



Fuente: Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Programa Estado de la Nación, Costa Rica, 2002.

Como debiera ser obvio, el 99,4% de aquellos trabajadores jóvenes que no tuvieron ninguna ocupación están trabajando en lo que podríamos llamar ‘los peores empleos’, es decir, aquellos de menor o ninguna calificación – y, lógicamente, de menores salarios. Lo grave es que algo muy parecido ocurre con aquellos que tienen algún grado de primaria y hasta la primaria completa, de los cuales un 88% termina atrapado en los peores trabajos. La situación no cambia mucho con quienes completaron algún año adicional de la educación básica –séptimo, octavo o noveno– pues un 76% de ellos también está ocupado en los peores trabajos. Hay una pequeña mejoría para los que hicieron décimo o decimoprimer año de secundaria pues, en estos casos, un 31% logra ubicarse en trabajos semi-calificados y un 17% en trabajos calificados, pero aún así más de la mitad siguen sin poder escapar de esos peores empleos de menor calificación e ingreso. La forma de este gráfico solamente cambia para el último grupo de jóvenes trabajadores: aquellos que completaron más de once años de educación; es decir, aquellos que tienen “secundaria y algo más”: secundaria y algo de educación profesional, secundaria y un oficio, secundaria y estudios técnicos, secundaria e idiomas, secundaria y cómputo... en fin, más que secundaria. En este caso, y solo en este caso, un 66% de estas muchachas y muchachos logran ubicarse en los mejores trabajos que ofrece la economía costarricense: trabajos altamente calificados, trabajos técnicos y bien pagados. Apenas un 13% de ellos tiene el riesgo de estar en los peores empleos: 13% comparado con 52%, 76%, 88% y 99% en el caso de aquellos jóvenes con menos educación.¹⁰²

Los datos son más que evidentes: hoy por hoy, frente a los retos que enfrentamos, la secundaria es apenas un piso para los jóvenes costarricenses. Lamentablemente, hoy, Costa Rica

¹⁰² Mora Esquivel, Ronald y Pilar Ramos Vargas: “Educación y Conocimiento en Costa Rica: desafíos para avanzar hacia una política de Estado”, Noveno Informe: Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Costa Rica, 2002: p. 57.

mantiene a dos terceras partes de sus jóvenes por debajo del piso. De esta forma, la incapacidad del sistema educativo provoca tanto un impacto dramáticamente negativo sobre el potencial de crecimiento del país, al no generar el tipo de recurso humano capaz de acceder a los mejores empleos que se están generando en el país; pero provoca un impacto aún más trágico en los procesos de integración social, ya que solamente abre oportunidades de un trabajo y una vida mejor para una tercer parte de la población, excluyendo de esas oportunidades –de esos derechos– a otras dos terceras partes. En tales condiciones, la educación se vuelve un sinsentido: frena el crecimiento y promueve la desigualdad.

Por supuesto, no hay una única causa de la baja cobertura educativa y de esa mal llamada deserción, y, por eso, no puede haber una única solución. Algunos estudiantes no terminan la secundaria por obvias y simples carencias socioeconómicas, situación en la cual la deserción debe entenderse más bien como *exclusión*; y eso debe enfrentarse tanto con una política económica y social que promueva el crecimiento y la generación de trabajos decentes, como con medidas más inmediatas, como el otorgamiento de subsidios condicionados a las familias, que compensen ese ‘costo de oportunidad’ en que incurren cuando sus hijas e hijos, en lugar de ganarse algo para aportar al consumo familiar, tienen que estudiar.

Otras personas no terminan la secundaria porque, según dicen, la educación les resulta ‘difícil’. Son las estudiantes que se quejan de que ‘les cuesta mucho’, que pierden materias, repiten el año, vuelven a perder materias y a repetir... hasta que se van. Aquí, la deserción debe más bien entenderse como *expulsión* del sistema educativo: si los jóvenes no están pudiendo aprender lo que esto significa es que nosotros no estamos pudiendo enseñarles. Este problema demanda otro tipo de apoyos y transformaciones en el proceso educativo, que tienen que ver fundamentalmente con la calidad del mismo, con nuestra verdadera capacidad para enseñar, para promover el aprendizaje, en fin, para educar.

Finalmente, está un buen número de jóvenes que se nos van de la secundaria simplemente porque la encuentran aburrida o irrelevante, porque les parece que no sirve para nada o, como expresó una joven en un *focus group*, porque “es un bostezo”. En este caso, la deserción más bien reflejaría una especie de *repulsión* que les provoca el sistema educativo, lo que exigiría otro tipo de cambios que tienen que ver también con la calidad pero, sobre todo, con la relevancia, la pertinencia y el atractivo de la educación, de la escuela, del colegio, para que las muchachas puedan hacer eso que, cuando se logra, es tan satisfactorio: disfrutar del esfuerzo de aprender.

Es claro por todo ello que, en las condiciones actuales, solo será posible elevar la cobertura si, además de contar con la oferta adecuada –aulas, docentes, equipamiento, etc.– logramos mejorar tanto la calidad como la relevancia y el atractivo de la educación secundaria y, para ello, por supuesto, también hay que resolver problemas que se arrastran desde la primaria. Recordemos, además, que este no es un problema de ‘promedios’ sino un problema de equidad: la calidad promedio debe mejorar no porque sube la calidad de la educación que reciben las élites sino porque sube la calidad de toda la educación y, sobre todo, porque aumenta la calidad de la educación que reciben quienes más la necesitan.

Tal es el reto que enfrenta hoy la educación costarricense: debe constituirse en ese “nervio y motor del desarrollo” capaz de potenciar tanto el crecimiento como la equidad. Y es en este punto en el que la aparente dicotomía entre calidad y cobertura se vuelve absurda, pues la única forma en que la educación juegue su papel es, precisamente, si logra universalizar el derecho a una educación secundaria de calidad. No podemos aspirar a menos. Y en Costa Rica este es, fundamentalmente, un reto de la educación pública, ya que apenas un 7% de los estudiantes son atendidos por escuelas y colegios privados; un 1,2% asisten a colegios privados subvencionados por el Estado y la enorme mayoría –más del 91%– asisten a escuelas y colegios públicos. Tal es el reto que enfrentamos desde el MEP, un reto que tiene que ver tanto con la cobertura como con la calidad y la relevancia de nuestra educación. ¿Qué hacer?

Lo primero, ha sido plantear un estilo distinto de hacer las cosas y apostar por una cultura institucional más fresca y centrada en que cada quien asuma sus responsabilidades: desde los estudiantes hasta el Ministro, pasando por directores, padres de familia y docentes. Este remozamiento es particularmente importante en un Ministerio mal centralizado y mal descentralizado; un Ministerio que gira alrededor de rutinas y temores y que se caracteriza porque nadie ‘corre riesgos’, todo el mundo ‘juega a la segura’, trabajan ‘según el manual’... y, así, nada cambia. El MEP es, además, una institución fragmentada y con una estructura cuasi-feudal de funcionamiento, en la que predomina la desarticulación de las principales divisiones y direcciones que lo conforman y, con ella, los pequeños poderes, que suelen manifestarse en pobres relaciones personales y una pésima atención al usuario... y hasta al compañero de trabajo. Frente a esto, deseamos promover un estilo de trabajo coordinado por procesos y con una alta dosis de comunicación y trabajo en equipo; un estilo en el que asumamos responsabilidades – más que poderes – y aprendamos a disfrutar del esfuerzo individual y colectivo, condición indispensable para transformar la cultura institucional y, de paso, para el verdadero aprendizaje.

Ahora bien, con clara conciencia de que una administración dura escasas doscientas semanas y cuenta con recursos y un capital político limitados, una segunda tarea ha sido la de establecer diez grandes líneas de acción estratégicas que muy sintéticamente pueden resumirse así:

1. Lograr que los estudiantes aprendan lo que es relevante y lo aprendan bien. Para ello, se trabajará en fortalecer la calidad y pertinencia académica de la educación de manera que las y los estudiantes adquieran y desarrollen el conocimiento, la sensibilidad y las competencias científicas, históricas y sociales, lógicas y matemáticas, de comunicación y lenguaje, necesarias para una vida útil y plena.
2. Lograr que los estudiantes aprendan a saber vivir y saber convivir. Para ello, se fortalecerá el carácter integral y formativo de la educación de manera que, en todos los niveles y modalidades del sistema educativo, las y los estudiantes adquieran y desarrollen el conocimiento, la sensibilidad y las competencias éticas, estéticas y ciudadanas, necesarias para una vida buena y plena. Esto supone aprovechar el arte y la cultura como formas de educación social de las poblaciones atendidas en el sistema educativo, articulando el acervo artístico y cultural universal con el que se construye en nuestro medio y enfatizando la construcción de una cultura de derechos y responsabilidades.
3. Desarrollar la capacidad productiva y emprendedora de las poblaciones de adolescentes, jóvenes y jóvenes adultos, mediante acciones de articulación interinstitucional que permitan elevar su nivel educativo y el desarrollo de competencias óptimas para el mundo del trabajo, incluyendo el manejo de otros idiomas y de las tecnologías de la información y la comunicación. Como parte de este esfuerzo, se trabajará para elevar el nivel académico de la fuerza laboral joven.
4. Promover un estilo de vida saludable en las poblaciones estudiantiles de todos los niveles y modalidades del sistema educativo, en el marco de una relación armoniosa con la naturaleza y una educación para el desarrollo sostenible.
5. Garantizar el derecho a la educación mediante instrumentos de equidad que permitan avanzar hacia la cobertura universal en preescolar, primaria y secundaria. Esto exige financiar adecuadamente e integrar en forma eficiente los programas de equidad y utilizarlos para compensar el efecto de las diversas desigualdades sociales, económicas, étnicas, culturales, de género y de otros tipos que limitan el acceso en igualdad de oportunidades al sistema educativo.
6. Elevar en forma sistemática la calidad del recurso humano del sistema educativo y, en particular, la del cuerpo docente y administrativo-docente, contribuyendo así a la

profesionalización y dignificación de quienes realizan estas labores. Se pondrá especial atención al papel de las y los directores de centros educativos.

7. Mejorar y aprovechar plenamente los procesos de evaluación como instrumentos de cambio para el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación costarricense. Se pondrá especial cuidado en evitar que la evaluación se quede en mera ‘autopsia’ de los problemas educativos, y que funcione más bien como una de las herramientas más poderosas para garantizar calidad permanente de los procesos educativos.
8. Lograr que, en sus gestiones administrativas con el MEP, el trato a los estudiantes, educadoras y educadores, funcionarios y la comunidad educativa en general, sea oportuno, adecuado, ágil, eficiente y amable. Para esto se impulsará una gestión eficiente y humanizada de los servicios del Ministerio de Educación Pública, incluyendo la desconcentración de los procesos administrativos, la utilización adecuada de las tecnologías de la información y la comunicación y, en especial, la consolidación de una cultura de orientación al usuario.
9. Lograr que los centros educativos –y las instancias administrativas del MEP– cuenten con la infraestructura y el equipamiento adecuado, suficiente y oportuno para el buen funcionamiento del sistema educativo y la promoción del desarrollo integral de las poblaciones estudiantiles. Para esto no solo se realizarán los esfuerzos por lograr el financiamiento requerido sino y sobre todo, para garantizar el planeamiento adecuado y la gestión eficiente de esos recursos.
10. Contribuir, en la medida de nuestras responsabilidades, al financiamiento estable y suficiente del sistema educativo mediante el establecimiento de una garantía constitucional de una asignación permanente del 8% del PIB como presupuesto mínimo de la educación pública costarricense. Para ser efectivo, esto requiere, como condición *sine qua non*, de la aprobación de nuevos ingresos fiscales que le den sustento real a la reforma constitucional. Así se daría sustento efectivo a la universalización de la educación preescolar, primaria y secundaria en condiciones de calidad y pertinencia frente a los retos del desarrollo y la plena realización humana.

Finalmente, podemos volver a nuestro terreno inicial –los problemas del desarrollo costarricense– para señalar cuáles son los grandes retos de la educación a los que estas directrices apuntan, en su afán por superar tales problemas:

- El reto social de contribuir a cerrar esa creciente brecha de oportunidades y bienestar que se refleja cada vez con más fuerza tanto en las estadísticas como en las calles.
- El reto económico de crear las capacidades humanas necesarias para competir e integrarnos a la economía global con base en productividad, ingenio, conocimiento y destreza: ¡nunca con base en pobreza!
- El reto ecológico de enseñarnos a vivir en armonía y en paz con la naturaleza y con nuestro medio ambiente.
- El reto cultural de ayudar a descubrirnos, entendernos, expresarnos y reconstruirnos como ciudadanas del mundo pero con plena conciencia de nuestra propia identidad, rica y diversa.
- El reto ético y estético de brindar los criterios que, en medio de tantas y tan contradictorias presiones, nos guíen en esa búsqueda permanente y crítica de lo que es justo y bueno y de lo que es bello: criterios que dan su verdadero sentido a la vida humana.

IX. Reformas a la protección social

1. Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina

Fernando Filgueira¹⁰³

“...uno vive más cómodo en su propia individualidad cuando ella está apuntalada por recursos objetivos y protecciones colectivas”

Robert Castel, La metamorfosis de la cuestión social

A. Cohesión, riesgo y protección social

Cohesión social: la resiliencia de un concepto ambiguo

La idea de cohesión social ha sido acusada con justicia de polisemántica, ambigua y abstracta (esto es sin anclaje en indicadores concretos). A pesar de ello, esta noción o nociones emparentadas y con similares vicios, tales como integración e inclusión social, han sido y son resistentes y persistentes a pesar de los intentos que, una ciencia social por demás empirista, ha realizado para deslegitimarlos o desterrarlos de la “ciencia normal”. Creo que dichas resiliencia responde a que la idea de cohesión social se ubica en el centro de lo que debieran ser las preocupaciones de las ciencias sociales: el problema de la acción cooperativa. Sea que estas acciones tomen lugar en los mercados, en la polis 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.

La ausencia de cohesión social se presenta cuando el contenido de interacciones inevitables carece de continentes normativos adecuados. Cuando en un mismo territorio conviven diferentes tipos de individuos y grupos sociales la interacción en algún nivel se hace inevitable. 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 ser la negociación salarial en un conflicto de fábrica, requiere de marcos normativos compartidos. Desde la identificación del hombre en la esquina como alguien no amenazador por parte de un transeúnte que debió pasar por allí, hasta la capacidad de un maestro para entender los códigos de felicidad y dolor de un niño de la periferia urbana, se requieren atajos perceptivos que solo son posibles si existe una

¹⁰³ Consultor de la CEPAL. Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad del autor y no involucran a la institución.

idea de comunidad compartida, anclada en un marco normativo que orienta la acción de los individuos.

Entre las múltiples bases que permiten la construcción de espacios identitarios y marcos normativos comunes, se encuentran aquellos relativos a la protección colectiva del riesgo que se produce debido a la interacción de los individuos en mercados, familias y comunidades en un territorio determinado. Los riesgos de perder un perceptor de ingresos en la unidad familiar, del desempleo, de enfermedad, del 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. Ellos son el producto de la operación de mercados, familias y Estados. Por tanto, las políticas sociales cumplen una función fundamental respecto a esta producción de riesgo. 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 social ante los diferentes riesgos que dicho sistema de interacción genera y distribuye.

Los mercados, las familias y las propias comunidades producen y distribuyen riqueza, seguridad y oportunidades en forma diferencial según atributos adscriptos y adquiridos de la población (Esping-Andersen, 2002). Estas tres vías de producción y distribución de riqueza, seguridad y oportunidades responden a una lógica esencialmente descentralizada. Los individuos toman decisiones respecto a cómo utilizan, agregan y aprovechan sus activos de capital físico, humano y social. Pero existe otra esfera de producción de riqueza, seguridad y oportunidades que se diferencia de las anteriores por su carácter esencialmente centralizado: el Estado.¹⁰⁴ Esta forma de autoridad remite a tres funciones fundamentales: la extracción de recursos de la comunidad, la distribución y asignación de recursos a la comunidad y la regulación de las acciones aceptables y no aceptables, así como la generación de incentivos y desincentivos en las otras tres esferas descentralizadas de la acción: el mercado, las familias y la comunidad (Tilly, 2000). Dicho más concretamente, los Estados influyen en las *chances* de las personas porque controlan el sistema impositivo, el gasto público y las leyes que regulan las interacciones entre personas y unidades colectivas (sean éstas de mercado, familia, o comunidades). Pero es importante entender que lo que caracteriza a las decisiones del Estado no es ni su *artificialidad*¹⁰⁵ ni su centralidad, sino su carácter vinculante y de base en la autoridad. El mercado y las comunidades generan parámetros agregados que luego se transforman en constreñimientos estructurales a la acción y a las oportunidades, pero no toman decisiones legalmente vinculantes de extracción y distribución de recursos y regulación de acciones. Este es sin duda el rol esencial y monopolístico del Estado.

En la medida en que las familias y los mercados se transforman, cambian la distribución, el tipo y la cantidad de riesgo social. En la medida en que los Estados son parte de esta estructura de producción de riesgos y protecciones, ellos pueden o no contribuir a dar respuesta a los riesgos emergentes. Cuando esto no sucede hay dos resultados posibles: o bien se producen procesos adaptativos de las familias, las comunidades y/o los mercados para absorber dichos riesgos, o bien

¹⁰⁴ Para una excelente discusión sobre el carácter centralizado y descentralizado de las esferas de Estado y mercado y las implicaciones de dicha distinción para un análisis desde la perspectiva de la economía política véase de Adam Przeworski, (2003).

¹⁰⁵ La idea recurrente –explícita o solapada– de que los mercados son “naturales” y la acción estatal “artificial” no soporta ningún análisis riguroso, o dicho más claramente supone una separación ontológica de las formas en que los individuos interactúan, más emparentada con la filosofía que con cualquier empresa de investigación empírica. Lo único relevante a rescatar en esta distinción es precisamente lo que oculta: el carácter socialmente construido de ambas esferas de interacción. La noción de fallas de mercado entendido no como instrumento de análisis situado contextualmente, sino como atributo intrínseco de ciertos mercados es tal vez el más claro ejemplo de esta confusión. No existen “fallas de mercado” en abstracto porque no existe un ideal de mercado o un óptimo de mercado. Existen mercados concretos regulados y afectados por la acción concreta de Estados concretos. Lo mismo puede indicarse para los apologistas de Estados perfectos. Los Estados actúan constreñidos por la acción de individuos en las esferas comunitarias y de mercado.

se incrementan los riesgos no cubiertos en cantidad y calidad para ciertos grupos sociales. Cuando en los ochenta se habló del retorno a la familia extendida como estrategia de supervivencia frente al deterioro de los salarios reales se estaba haciendo precisamente mención de dicha dinámica adaptativa en las familias. Cuando las empresas deciden ofrecer cursos de capacitación para mejorar la alfabetización matemática de sus trabajadores, por la baja incorporación de conocimientos que ofrece la secundaria pública, el mercado está realizando dicha operación. O cuando aparece oferta barata de cuidado de niños en zonas carentes y sin servicios preescolares, nuevamente el mercado está realizando dicha operación.

El problema es que, para que las familias, las comunidades y los mercados puedan internalizar y absorber estos riesgos, deben cumplirse ciertas precondiciones. En las familias debe haber recursos humanos adultos disponibles y estabilidad y cooperación en estos arreglos entre ellos; en la comunidad deben existir formas básicas de confianza y reciprocidad ancladas en un mínimo de eficiencia normativa que sustenten formas más complejas de cooperación. Y en los operadores de los mercados debe existir la percepción de lucro potencial asociado a dicha absorción de riesgos y por parte de la potencial demanda, la capacidad de pago por dichos servicios. Cuando estas condiciones no están dadas, los nuevos riesgos que no encuentran respuesta en el Estado, tampoco la encontrarán en modalidades adaptativas de mercado, familia y comunidad

Un país que transita desde una sociedad agraria, con familias extendidas, baja esperanza de vida al nacer y alta proporción de trabajadores de baja calificación, a otra esencialmente urbanizada, con envejecimiento de la población, donde el empleo formal y la unidad familiar biparental estable de modelo *breadwinner* son la norma, deberá enfrentar una serie de riesgos relativos a la protección de la tercera edad, a la calificación de sus migrantes rurales, a la alfabetización básica, a la prestación de servicios sociales asociados a este tipo de familia y a su división sexual del trabajo, a la creación de mecanismos de manutención de renta individual y familiar (especialmente en las etapas tempranas y finales del ciclo familiar) y a la creación de sistemas de salud y protección sanitaria adecuados para la convivencia urbana¹⁰⁶ (Huber, 2004). La arquitectura del bienestar de buena parte de los Estados sociales europeos, y en buena medida también de muchos países latinoamericanos¹⁰⁷, reflejaba la respuesta a esta transición desde sociedades rurales y de migrantes recientes a la sociedad industrial y urbanizada, con sus correlatos demográficos y familiares.

Ahora bien, América Latina nunca fue urbanizada, industrializada, con modelos familiares nucleares “tradicionales” y con mercados laborales formales como sí lo fueron los países Europeos occidentales en los cuales se inspiraron los arquitectos de las políticas sociales latinoamericanas en el pasado. En efecto en sus grandes centros urbanos y en la arquitectura de protección social que acompaña la vida urbana, se asumía que la región se aproximaría a dicha realidad social. No sólo esto no sucedió, sino que buena parte de la región ingresa, antes de completar la industrialización y la primera transición demográfica en procesos propios de la sociedad postindustrial y de la segunda transición demográfica. Así, el crecimiento de la monoparentalidad y las uniones libres, la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral, el incremento de la divorcialidad, son realidades innegables en la mayor parte de la región. Asimismo, la creciente precariedad en el empleo, el crecimiento de la informalidad y de la flexibilidad contractual en los viejos formatos de trabajo estable, la desindustrialización y el crecimiento de las economías de servicios, acompañados de una transformación tecnológica que torna obsoletos conocimientos a una velocidad desconocida en la región, son también procesos de clara implantación en las últimas dos décadas.

¹⁰⁶ También respecto a la convivencia rural, pero lo novedoso en tanto exigencia adaptativa es la urbanización. En muchos casos, lo rural transformado, también requiere de estrategias innovadoras desde el Estado.

¹⁰⁷ Es claro que muchos Estados latinoamericanos nunca alcanzaron un desarrollo que permita hablar de un régimen de bienestar, pero los dispositivos sociales que desarrollaron, aún en su precariedad e incompletitud, reflejaban una arquitectura de protección que asumía una estructura de riesgo urbana, de familia biparentales, de modelo de hombre gana-pan, de requerimiento de mercado con credenciales educativas básicas y alfabetización tradicional, etc.

A estas dos grandes transformaciones centrales de familia y mercado se agregan otras vinculadas y, en algunos casos, derivadas de ellas. En circunstancias en que las familias incorporan a algunos miembros en el mercado de empleo como estrategia para mantener los niveles de bienestar, se desdibuja el modelo de familia con un generador de ingresos único o principal. Este desdibujamiento del modelo del aportante único se encuentra indisolublemente ligado a la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral (Kilkey y Bradshaw, 1999). Asimismo, el proceso de desindustrialización afecta el empleo de calificaciones y competencias fijas, y eleva los umbrales de credenciales educativas y de acumulación de capital humano necesarios para una adecuada inserción en el mercado laboral. El peso de la *herencia social* empieza a manifestarse con mayor crudeza, reteniendo en el desempleo y la pobreza a las personas sin activos sociales suficientes, y eventualmente llevándolas a la exclusión.

Resulta claro que un modelo de *welfare* o una arquitectura de Estado social anclada en el empleo formal y sus categorías de ocupación, orientado al jefe de hogar masculino y apoyado en la hipótesis de estabilidad del modelo biparental nuclear y de demandas estables en materia de capital humano por parte del mundo productivo, se encuentra radicalmente disociado, no sólo de la vieja estructura de riesgo latinoamericana, que nunca fue similar a la conocida en los países del primer mundo, sino también radicalmente disociada de esta nueva estructura de riesgos. Ello no quiere decir que deba desestimarse el legado positivo del viejo modelo de protección social en aquellos países de América Latina en donde presenta un efectivo arraigo (Huber, 2004). Este garantiza la protección básica de la tercera edad que hereda en su vejez las rentas de la vieja arquitectura de bienestar. Pero es así también, y en parte por este logro pasado, que el riesgo se traslada en forma importante a las edades más jóvenes, a los niños y a las mujeres, especialmente a las mujeres jóvenes con hijos y muy especialmente a las jefas de hogar. El Estado ha respondido a este cambio de la cantidad, calidad y distribución del riesgo social en forma lenta, fragmentaria y, por momentos, abiertamente equivocada.

La capacidad del Estado en América Latina para proteger en el pasado y para adaptarse en el presente a la estructura de riesgos sociales ha variado en forma importante entre países. Pero todos ellos presentan algunas características que hacen particularmente complejo el desafío de erigir sistemas de protección social que permitan avanzar en sociedades con mayores niveles de cohesión social. En el punto que sigue, procuro ofrecer un análisis que permita, por un lado, entender aquello que diferencia a América Latina del resto del mundo en vías de desarrollo y, por otro, reconocer la heterogeneidad al interior de la propia región.

B. Las tensiones estructurales del desarrollo social latinoamericano: desigualdad, urbanización, y bono demográfico corto

i. Marcas regionales en perspectiva comparada, tipos de estado social y desajuste entre riesgo y protección en el pasado

América Latina presenta un amplio abanico de desarrollo que cubre desde los países de desarrollo humano alto, hasta aquellos de desarrollo humano medio bajo. Un simple ejercicio de comparación de medias en materia de desarrollo humano (cuadro 1), permite observar rápidamente como cada subgrupo latinoamericano, se encuentra emparentado en sus logros con otros países del globo.

CUADRO 1
PAÍSES SEGÚN NIVELES DE DESARROLLO HUMANO, AL INICIO DEL MILENIO*

	Media
Grupo de ingreso Medio Alto y Alto – IDH Alto	
Tigres Asiáticos	0,898
Europa Este - Ingreso MA e IDH Alto	0,850
Latinoamérica – Ingreso MA e IDH Alto	0,839
Grupo de ingreso Medio y Medio Alto- IDH Medio y Medio Alto	
Península Arábiga	0,783
Latinoamérica – Ingreso MA e IDH MA	0,778
Europa Este - Ingreso Medio e IDH MA	0,773
Jaguas Asiáticos	0,765
Grupo de ingreso Medio Bajo - IDH Medio Bajo	
Latinoamérica – Ingreso MB e IDH MB	0,695
Europa Este - Ingreso MB e IDH MB	0,691
Futuras Potencias Asiáticas	0,684
África del Norte	0,681

Fuente: Elaboración propia en base a datos de PNUD 2004.

*El cálculo de los valores de desarrollo humano presentados por PNUD, 2004 surgen de datos del año 2002.

Pero, si bien América Latina comparte niveles de desarrollo con otras regiones del globo, se separa de éstas ya que presenta en todos los niveles un tipo particular de desarrollo, matriz que lo diferencia de otros países y regiones. Esta macro constelación esta constituida a nuestro juicio por tres grandes dimensiones socio-estructurales que separan la ruta de desarrollo de América Latina de otras rutas regionales: los niveles de desigualdad, la coexistencia de transiciones demográficas en materia de dependencia infantil y de tercera edad y la profundidad de la urbanización. Estas dimensiones representan variables claves para entender el espacio y los vectores esenciales del desarrollo humano desde una perspectiva sociológica y para identificar más cabalmente las debilidades, posibilidades y tipos de transformación que serían necesarias en la arquitectura de bienestar. Con la base de datos disponible¹⁰⁸ se realizó un análisis de cluster o conglomerados¹⁰⁹ considerando las siguientes variables: tasa de dependencia infantil y de tercera edad, tasas de fertilidad, urbanización, relación entre apropiación del ingreso nacional del decil más rico y más

¹⁰⁸ La base de datos consolidada para este ejercicio se elaboró a partir de datos disponibles en los Informes de Desarrollo Humano del PNUD, CELADE y del World Development Report del Banco Mundial.

¹⁰⁹ El análisis de cluster que se desarrolló corresponde al modelo jerárquico con el método de enlace sencillo de distancias euclidianas al cuadrado. En este modelo los casos son clasificados a partir de su similitud en un espacio “n” dimensional correspondiente al conjunto de variables consideradas, procurando a través de distancias euclidianas, asimilar casos entre sí. Este método permite definir a priori el número de “clusters” que se pretenden. Cuántos más clusters se soliciten, mayor será su homogeneidad respecto a los valores de los casos en sus diferentes variables. Este método se usa en nuestro caso en forma iterativa, de tal manera que en la primera iteración todos los casos se identifican como un tipo en sí mismo, en la segunda iteración se combinan los casos de máxima similitud en la configuración de valores de las variables del modelo, y así por delante. Los dendogramas permiten observar gráficamente esta operación. Al inicio del análisis todos los casos son diferentes, al final todos se han conjugado en un único tipo. Dada la selección de número de clusters que uno elige, las iteraciones se detienen (aún cuando el dendograma presente las iteraciones hasta la fusión completa de los casos) al arribar al número de conglomerados pre-especificado (ver abajo el ejemplo para los países de desarrollo humano medio). Para los cuadros de los países de desarrollo humano medio bajo, se suprimieron por razones del espacio el cluster 3, que de hecho incluye a un país latinoamericano fuera de su grupo: Bolivia. En los casos de desarrollo humano alto puede verse claramente un caso desviado de la hipótesis de una configuración típica latinoamericana: Costa Rica.

pobre de la población y mortalidad en menores de cinco años. Los resultados son de una claridad meridiana: con contadas excepciones, los países de América Latina se agrupan y diferencian de los otros países en cada nivel de desarrollo.

CUADRO 2
PAÍSES CONGLOMERADOS DE PAÍSES SEGÚN NIVEL DE DESARROLLO HUMANO CA. 2000

Países de desarrollo humano alto			
Número de conglomerados	4	3	2
110:Eslovenia	4	2	2
101:República de Corea	2	2	2
106:Costa Rica	2	2	2
111: República Checa	2	2	2
112:Estonia	2	2	2
113:Polonia	2	2	2
114:Hungría	2	2	2
115:Lituania	2	2	2
116:Eslovaquia	2	2	2
117:Croacia	2	2	2
118:Latvia	2	2	2
103:Argentina	3	3	1
105:Chile	3	3	1
107:Uruguay	1	1	1
100:Singapur	1	1	1
145:Kazajstán	4	3	2
150:Turkmenistán	4	3	2
152:Azerbaiján	4	3	2
124:Trinidad Tobago	2	2	1
126:Bulgaria	2	2	1
127: Federación Rusia	2	2	1
129:Malasia	2	2	1
130:Macedonia, TFYR	2	2	1
132:Belarus	2	2	1
133:Albania	2	2	1
134:Bosnia y Herzegovi	2	2	1
137:Rumania	2	2	1
138:Ucrania	2	2	1
139:Saint Lucia	2	2	1
143:Tailandia	2	2	1
146:Jamaica	2	2	1
148:Armenia	2	2	1
149:Filipinas	2	2	1
151:Jordania	2	2	1
153:China	2	2	1
154:Georgia	2	2	1
140:Brasil	3	1	1
123:México	1	1	1
131:Panamá	1	1	1
136:Venezuela	1	1	1
141:Colombia	1	1	1
157:Perú	1	1	1

CUADRO 2 (CONCLUSIÓN)

Países de desarrollo humano alto			
Número de conglomerados	4	3	2
158:Paraguay	1	1	1
174:Uzbekistán	4	3	2
177:Tayikistán	4	3	2
160:Ecuador	2	2	1
161:El Salvador	2	2	1
171:Honduras	2	2	1
172:Nicaragua	2	2	1
173:Guatemala	2	2	1
159: República Dominicana	1	1	1
164:Algeria	1	1	1
165:Egipto	1	1	1
166:Marruecos	1	1	1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de PNUD y Banco Mundial.

ii. Los países de alto desarrollo humano

Las medias latinoamericanas en materia de población activa y tasas de dependencia infantil, son siempre bastante peores que sus pares asiáticos y de Europa del Este (Ver cuadro 3). Las tasas de dependencia de la tercera edad son ciertamente mejores que en Europa del Este, pero debe notarse la diferencia en las tasas de dependencia infantil: el efecto combinado de ambas tasas de dependencia coloca a América Latina como la región con la mayor carga de dependencia general. El otro aspecto que interesa destacar es que para sorpresa de algunos, no existen diferencias marcadas entre las subregiones en este nivel de desarrollo humano en materia educativa –aquí se consideró la matrícula primaria, pero esto es cierto para la matrícula combinada en los tres niveles-. Por el contrario, América Latina, presenta tasas levemente superiores a Europa del Este y apenas inferiores a los tigres asiáticos.

CUADRO 3
PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO ALTO: VARIABLES SELECCIONADAS
POR SUB-REGIONES

(En porcentajes)

Región	Tasa neta de matrícula en Primaria 2000-2001	Población activa, 2002	Tasa de dependencia infantil, 2002	Tasa de dependencia adultos de 65 y más, 2002
Tigres Asiáticos	99,5000	72,1667	0,2642	0,1217
Latinoamérica – Ingreso MA e IDH Alto	95,6250	65,5571	0,3934	0,1347
Europa Este – Ingreso MA e IDH Alto	92,3333	68,6444	0,2471	0,2103
Total	94,4737	68,0632	0,3037	0,1685

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos consolidada global.

Por otro lado, en cuanto a la fecundidad –que explica parcialmente los hallazgos anteriores de dependencia infantil– este segmento de América Latina presenta tasas muy superiores a sus dos pares en IDH de otras regiones junto con una mortalidad infantil bastante superior al resto del mundo en este nivel de IDH y una desigualdad que, en el mejor de los casos y con esta medida

relativa, duplica la de los tigres asiáticos y más que triplica la de los países de Europa del Este. (Ver cuadro 4)

CUADRO 4
VARIABLES SELECCIONADAS POR SUB-REGIONES
EN PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO ALTO (EN PROMEDIOS)

Región	Tasa total de fertilidad 2000-2005	Tasa de mortalidad de 0 a 5 años 2002	10% más rico / 10% más pobre	Población urbana (%) 2002
Tigres Asiáticos	1,2667	4,5000	14,1573	94,3333
Latinoamérica – Ingreso MA e IDH Alto	2,1143	15,0000	30,3837	75,6125
Europa Este - Ingreso MA e IDH Alto	1,2667	9,6667	8,3368	65,8778
Total	1,5789	11,3684	14,9399	74,0400

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos consolidada global.

En suma, entre los países de alto desarrollo humano, América Latina presenta la peor tasa combinada de dependencia, alta fecundidad comparativa –aún si esta se ubica en la tasa de reemplazo–, disparados niveles de desigualdad y niveles de urbanización, que si bien son menores a los de los tigres asiáticos,¹¹⁰ son mucho más elevados que los de Europa del Este.

Por otra parte, es importante recordar que precisamente estos países presentan un estado social que en escritos anteriores definí como de universalismo estratificado (Filgueira, 1998). Con ello pretendía indicar, que en estos países, cerca de los años setenta, la mayor parte de la población se encontraba cubierta por los sistemas de protección en salud, educación y seguridad social. Pero dicha protección, con excepción de la educación, tendía a ser claramente estratificada, accediendo los grupos y sectores más poderosos política y económicamente a los más tempranos, mejores y más variados beneficios. El modelo que reflejaba era el de la Europa continental de tradición corporativa conservadora: estratificado, apoyado en el empleo formal, orientado en materia de seguridad social al jefe de familia y desde allí a su familia y futuro, y con fuertes privilegios para los trabajadores del Estado.

Dada la evolución de la estructura de riesgo de estos países en las últimas décadas, esta arquitectura de bienestar, empieza a hacer agua por diversas razones. Son estos los países que en términos relativos más han sufrido los procesos de precarización e informalidad en el empleo en forma combinada con los mayores aumentos del desempleo, por la simple razón de que eran ellos (especialmente Uruguay y Argentina) los que presentaban, sobre todo en sus grandes urbes, los mercados laborales más cercanos al pleno empleo y más formalizados. Pero, además, son también estos países los que más tempranamente inician su segunda transición demográfica incrementando la participación de la mujer en el mercado laboral, la divorcialidad y los nuevos tipos de hogar, especialmente las uniones libres y la monoparentalidad. Uruguay y Argentina como ningún otro caso representan el auge y caída del modelo corporativo estratificado, de urbanización moderna, de familia nuclear biparental estable y, con ello, el mayor desajuste reciente entre su estructura de riesgos actual y su vieja arquitectura de bienestar.

¹¹⁰ Por no contar con datos adecuados en la base, Corea no integra el cálculo de los datos de los tigres asiáticos, lo cual deja solamente a Hong Kong y Singapur en el grupo. Ello eleva notoriamente las tasas de urbanización de este grupo de países. Corea moderaría dichas tasas.

iii. Los países de desarrollo humano medio

El perfil peculiar de estos países América Latina estriban en la alta desigualdad, y en una alta carga demográfica infantil, combinada con una carga demográfica relativamente alta en la tercera edad en términos comparados a las otras subregiones (Ver cuadro 5). En concreto, esta subregión latinoamericana presenta la tasa de dependencia combinada más alta de todas las regiones. Al igual que en los casos de alto desarrollo humano, la variable educativa se destaca por ser la más alta.

CUADRO 5
VARIABLES SELECCIONADAS POR SUB-REGIONES
EN PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO
(En promedios en porcentajes)

Región	Tasa neta de matriculación en primaria 2000-2001	Población activa, 2002	Tasa de dependencia infantil, 2002	Tasa de dependencia adultos de 65 y más, 2002
Península Arábiga	85,9000	63,7909	0,5408	0,0456
Jaguares Asiáticos	91,7500	65,0000	0,4650	0,0795
Latinoamérica - Ingreso MA e IDH MA	96,0909	63,2545	0,4998	0,0844
Europa Este - Ingreso medio e IDH MA	89,8000	67,5308	0,3246	0,1588
Total	90,8857	65,0103	0,4494	0,0978

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos consolidada global.

En el caso de los países de desarrollo medio, la península arábiga presenta los mayores niveles de fecundidad, clave de su alta tasa de dependencia infantil (Ver cuadro 6). Pero este segmento de América Latina sigue a los países árabes, con niveles de fecundidad claramente por encima de las tasas de reemplazo. Por su parte la mortalidad infantil presenta guarismos intermedios en comparación a sus pares en desarrollo humano y, si bien los niveles de urbanización son altos y claramente superiores a los de Europa del Este y los jaguares asiáticos, son notoriamente menores que la península arábiga. Nuevamente, la desigualdad resulta una marca distintiva notable, ya que duplica el promedio para este subgrupo del IDH y se despega claramente de todas las otras subregiones.

CUADRO 6
VARIABLES SELECCIONADAS POR SUB-REGIONES
EN PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO (EN PROMEDIOS)

Región	Tasa total de fertilidad 2000-2005	Tasa de mortalidad de 0 a 5 años 2002	10% más rico / 10% más pobre	Población urbana (%) 2002
Península Arábiga	3,5091	20,8182	9,0303	84,6364
Jaguares Asiáticos	2,4500	28,2500	17,7493	56,6000
Latinoamérica - Ingreso MA e IDH MA	2,5636	26,4167	48,4502	69,8500
Europa Este - Ingreso Medio e IDH MA	1,6000	39,6154	9,2801	60,6462
Total	2,4974	29,3500	24,4704	69,6000

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos consolidada global.

De hecho, la desigualdad en este grupo latinoamericano no sólo es la más alta entre sus pares de desarrollo humano, sino también la más alta respecto de las otras sub-regiones latinoamericanas. Y ello no es casual. Los países de este conglomerado son, con excepción de Paraguay, aquellos que he tipificado en el pasado como regímenes duales de protección social (Filgueira, 1998). Aproximadamente una mitad de la población se encontraba cubierta por sistemas modernos de protección social, en tanto que la otra mitad era ajena a los mismos. Ello respondía, especialmente en materia de salud y seguridad social, a que la matriz continental europea de estos sistemas se combinaba con mercados laborales notoriamente menos capaces para crear empleo formal.

iv. Los países de desarrollo humano medio-bajo

Nuevamente las tasas de dependencia infantil diferencian al conglomerado latino, aunque las tasas de dependencia de la tercera edad son inferiores a las de sus pares (ver cuadro 7). Otra vez los niveles de matrícula educativa no parecen marcar las diferencias más importantes, y la tasa de activos en la población total resulta ser la más baja.

CUADRO 7
VARIABLES SELECCIONADAS POR SUB-REGIONES
EN PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO-BAJO
(Promedios en porcentajes)

Región	Tasa neta de matriculación en primaria, 2000-2001	Población activa, 2002	Tasa de dependencia infantil, 2002	Tasa de dependencia adultos de 65 y más, 2002
África del Norte	92,5000	62,9750	0,5138	0,0757
Futuros Jaguares Asiáticos	91,0000	63,6333	0,4970	0,0749
Latinoamérica – Ingreso MB e IDH MB	90,8571	57,8714	0,6610	0,0727
Europa Este - Ingreso MB e IDH MB	91,0000	62,1500	0,5142	0,1018
Total	91,2941	60,9167	0,5683	0,0802

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos consolidada global.

Como se observa en la cuadro 8, la desigualdad presenta una pauta que la distingue marcadamente de las otras subregiones con niveles similares de desarrollo humano, acompañada de niveles de urbanización también altos para la pauta general.

CUADRO 8
VARIABLES SELECCIONADAS POR SUB-REGIONES
EN PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO-BAJO (EN PROMEDIOS)

Región	Tasa total de fertilidad 2000-2005	Tasa de mortalidad de 0 a 5 años 2002	10% más rico / 10% más pobre	Población urbana (%) 2002
África del Norte	2,7000	39,7500	10,7812	60,7750
Futuros Jaguares Asiáticos	2,3667	51,6667	11,2804	49,9000
Latinoamérica - Ingreso MB e IDH MB	3,4286	44,1429	38,8646	61,6286
Europa Este - Ingreso MB e IDH MB	2,3750	58,2500	7,5258	36,7000
Total	2,8556	47,5556	21,0623	53,9444

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos consolidada global.

Estos países que ya se caracterizaran como excluyentes en el pasado (Filgueira, 1998) han incorporado parte de la agenda minimalista de políticas sociales pro-pobres que ha permeado a la región en los últimos años (Sojo, 2003). Dados sus sistemas de protección social excluyentes, tal desarrollo es positivo, pero su apuesta no parece orientarse a la creación de sistemas de base universal, sino hacia un focalismo por momentos extremadamente restringido (Sojo, 2003). Ello constituiría una enorme oportunidad perdida en términos de desaprovechar la ventana de oportunidades demográfica que, aún cuando reducida en comparación con sus pares de IDH, otorga casi 30 años de tasas de dependencia combinadas declinante. Dicho bono demográfico implica que la proporción de población activa crecerá, disminuyendo la infancia y sin aún contar con un gran contingente de tercera edad. Ya sea mediante sistemas de subsidios a las modalidades contributivas o mediante la creación de pilares básicos no contributivos, el aprovechamiento del bono demográfico será mayor si desde ya se tiene clara la necesidad de fortalecer instrumentos de financiamiento solidarios y de diversificación de riesgo.¹¹¹

En estos países el riesgo social es esencialmente el derivado de la exclusión de mercados laborales modernos, sistemas de protección social básicos y acceso a bienes públicos esenciales. El Estado social puede hacer mucho para avanzar en los dos últimos problemas, no mediante modelos focalizados restringidos, sino mediante arquitecturas de bienestar de vocación universal. Es esta vocación universal la que debe liderar el proceso de incremento de las capacidades fiscales del Estado y no esperar lo inverso –mejorar las mismas para financiar el Estado social-. Con todas sus carencias, el modelo brasileiro puede en este sentido servir de ejemplo. Legislando y constitucionalizando adelante de sus recursos, este Estado ha presentado el mayor incremento de la carga tributaria en los últimos 15 años, una inesperada disminución de sus atroces niveles de desigualdad y un importante crecimiento de programas y políticas sociales innovadoras de sumo interés (CEPAL, 2005a).

C. Los desafíos de la protección y la cohesión social en el milenio: el papel del Estado social latinoamericano

Contra este telón de fondo que caracteriza una pauta peculiar y problemática del desarrollo social latinoamericano se despliegan en el escenario un conjunto de transformaciones de la últimas dos décadas que tensionan aún más la concordancia entre la estructura del riesgo social en la región y su arquitectura de protección social. En efecto, cuatro transformaciones sociales han afectado las fuentes de desigualdad y por ello el grado de desencuentro entre la vieja arquitectura de protección social de los Estados latinoamericanos y la cantidad y distribución del riesgo social: el incremento de la desigualdad originada en el mercado laboral; los cambios en la estructura y arreglos familiares –incluida aquí la nueva división sexual y social del trabajo remunerado y no remunerado-; el desafío intergeneracional, plasmado en las cambiantes tasas de dependencia infantil y de la tercera edad y en las estructuras de oportunidades y activos de estas diferentes generaciones; y los cambios en la morfología urbana, con sus correlatos de segregación y segmentación socio-espacial.

La familia, sus pautas de fecundidad, el mercado laboral y sus transformaciones, los cambios urbanos y la estructura de edades con sus correlatos inter e intrageneracionales de

¹¹¹ Ver en este sentido la discusión de Ana Sojo (2003) sobre alternativas para el financiamiento solidario y la diversificación del riesgo en los sistemas de salud y de seguridad social. Su postura advierte sobre la ilusión de evitar gasto actual ignorando la demanda sobre el gasto fiscal futuro que se hará presente. Su preferencia para solucionar este problema intertemporal se inclina por fortalecer los sistemas contributivos mediante el subsidio en materia de aportes a la población sin capacidad para aportar en montos, densidad y continuidad a dichos sistemas. Este documento se inclina más a asumir esos costos en el presente mediante sistemas no contributivos, y dejar en los sistemas contributivos una función menos central, aunque todavía relevante para el sistema de protección social. Pero sea de una u otra forma lo que es claro es que sea mediante modelos no contributivos o mediante subsidios a los sistemas contributivos, el Estado, no puede evitar el costo fiscal del riesgo social presente y futuro, a no ser que esté dispuesto a perder la batalla por la cohesión social.

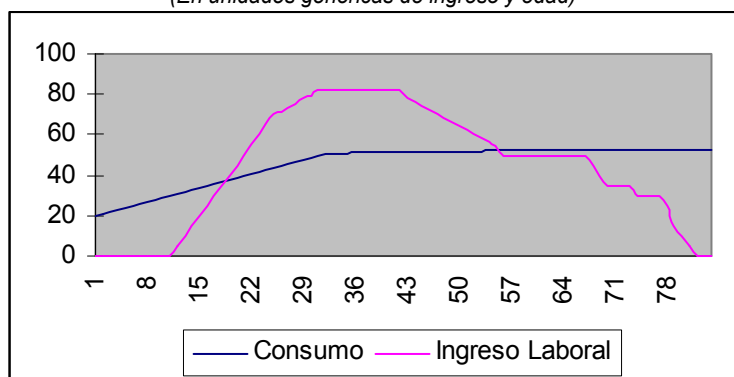
desigualdad y riesgos de salud, han transformado en las últimas dos décadas el escenario social de América Latina, y prometen modificarlo aún más. A pesar de mantenerse altos y aun de haber aumentado los niveles de desigualdad medidos por ingresos, lo que importa destacar no es tanto esto, sino otros tres aspectos. Por un lado, el cambio en las fuentes que producen y reproducen dicha desigualdad. Por otro las formas particulares que más allá de los ingresos adquiere esta desigualdad. Y, finalmente, los efectos de la misma sobre mecanismos básicos de integración y cohesión social presente y futura.

i. Algunas reflexiones generales sobre los sistemas de protección social y sus alternativas de reforma

El contrato intergeneracional: desafíos de la seguridad social y la salud

El dividendo o bono demográfico se produce cuando cae la fecundidad y crece la población activa, sin aún producirse un incremento en la población en la tercera edad. Intuitivamente el gráfico 1 permite capturar en forma simple el porqué del bono demográfico. En la vida de las personas existe un período, el llamado de la vida activa, en donde las personas producen mayores riquezas, aproximadas en el gráfico como ingresos laborales, que consumo. Por ello cuanto menor sea la población en las edades extremas y mayor la población en las edades intermedias del ciclo vital, mayor será el dividendo demográfico. Ahora bien existen un conjunto de factores que pueden afectar el aprovechamiento y la extensión de dicho dividendo, o lo que se llama la extensión del bono demográfico o ventana de oportunidades demográfica. Si el incremento de la población activa, se consolida junta a una baja de la fecundidad, el incremento de dicha población puede provenir de dos fuentes, el ingreso de cohortes grandes de niños del pasado y el ingreso de la mujer al mercado laboral. Asimismo, si al ingresar en las fases finales del bono demográfico, las pautas de fecundidad se han homogeneizado, siendo también bajas en los sectores menos pudientes, entonces, el bono demográfico podría extenderse al incrementarse aun más las tasas de actividad femeninas. Finalmente si con las mejoras de salud y de calidad de vida no sólo se logra extender la vida sino también la vida activa, el bono demográfico se extenderá. En términos ideales cuanto más extiendan la vida activa los individuos y cuanto más productivos sean estos en la misma, mayor será el dividendo demográfico y mayor la extensión de dicho bono. Asimismo, cuanto más rápido se traslade la disminución de la fecundidad de los estratos altos y medios a los estratos bajos, mayor será la chance de aprovechar esta ventana de oportunidades, ya que ello permitirá la incorporación de la mujer de estos sectores al mercado laboral, y permitirá un descenso más homogéneo de la carga demográfica por estratos.

GRÁFICO 1
CONSUMO PROMEDIO E INGRESO LABORAL PROMEDIO
A LO LARGO DEL CICLO DE VIDA
(En unidades genéricas de ingreso y edad)



Fuente: Elaboración propia en base a modelos demográficos.

Por el contrario cuanto más estratificados sean estos procesos, mayor será la coexistencia de un país “avanzado demográficamente” con otro “atrasado demográficamente”. Esta coexistencia es nefasta para las finanzas públicas, para la cohesión social y para el aprovechamiento de la ventana demográfica. ¿Porqué?. Porque crecientemente un grupo privilegiado de personas mayores, requerirán del sustento de una población activa de baja productividad y difícil imponibilidad fiscal. En modelos que han segmentado la protección en seguridad social y en salud entre formales y no formales, y que además presentan beneficios estratificados por inserción ocupacional pasada, no sólo la desigualdad tenderá a aumentar, sino también la fragilidad fiscal de los sistemas de reparto tradicional. La opción de capitalización privatiza el riesgo social de las sociedades envejecidas, pero en sociedades muy desiguales una alta proporción de hogares no son capaces o no están equipados para asumir estos riesgos. Las opciones de cobertura universal por capitalización colectiva o en base a rentas generales, con beneficios únicos, colectivizan una parte de este riesgo, dejando el resto librado al mercado o formas de solidaridad vertical. La evidencia del estudio reciente más comprensivo sobre Europa (Lynch, 2006), muestra que los países que otorgaron derechos de base ciudadana y de tipo “*flat rate*” a inicios de siglo, o con el segundo gran giro de la posguerra, son los que mejor controlaron la expansión del gasto en pensiones y los que mejor lidiaron con el problema de la pobreza en la tercera edad. Tal es el caso de los países nórdicos, Holanda y Bélgica. En menor medida también países que han combinado modelos de base ciudadana con modelos de mercado y de base ocupacional: Australia, Alemania, Austria. En cambio los países que presentan una estructura de protección de base ocupacional, o esta combinada con mercado presentan alto gasto en pensiones, bajo gasto en infancia, trabajadores activos y mujer, y baja capacidad para lidiar con la pobreza no sólo en la tercera edad, sino también en la infancia: Estados Unidos, Italia, Portugal, Grecia, España.

En este punto la evidencia para América Latina de otros muchos estudios más detallados indican la incapacidad e insuficiencia de los sistemas actuales de producir tres efectos favorables a la cohesión social: incremento de la cobertura y protección de los sectores sociales más vulnerables, contribución a la equidad en materia de renta, y favorecer los procesos de formalización laboral. Esta constatación no supone abogar por suprimir los sistemas contributivos, sean ellos de reparto o capitalización, pero sí supone tener claro que su arquitectura no se encuentra la clave de la cohesión social. Son los sistemas no contributivos, o modalidades contributivas en donde el Estado subsidia desde rentas generales a los sectores sin capacidad de pago, los que poseen mayor potencial para avanzar en materia de equidad y cohesión. En una parte importante de los países de América Latina los sistemas contributivos ya requieren del aporte de rentas generales, pero dichas rentas rara vez van a extender la cobertura a los sectores sin derechos, sino que en general van a mantener el valor o la calidad de las prestaciones de los sectores ya cubiertos, y en algunos casos de sectores cubiertos que gozan de diversos privilegios (cobertura más amplia de riesgos, retiros anticipados, excelentes tasas de reemplazo, acceso a tecnología de salud de punta en forma subsidiada, etc.). Aún en los países que se han movido a sistemas de capitalización en seguridad social o de mercado en materia de salud, persisten los subsidios, algunos explícitos, otros encubiertos, para cajas de retiro especiales, seguros de salud corporativos y para el propio sistema de capitalización. Así, la seguridad social y los sistemas de salud en su arquitectura presente no sólo no contribuyen a la cohesión social, sino que desvían (en los sistemas de reparto o de solidaridad vertical en los casos de salud) o suprimen (en los sistemas de capitalización o seguro privado de salud) fondos necesarios para invertir en materia educativa. Finalmente, dadas las transformaciones del mercado laboral, que han incrementado notoriamente el piso del desempleo estructural, así como la informalidad y precariedad laboral, los actuales sistemas de seguridad social, serán necesariamente sistemas excluyentes en donde entre un 30 y 80% de la población, dependiendo de los países carecería de derechos de seguridad social.

Tanto en la seguridad social como en la salud mejorar el acceso de la población de menores recursos admite básicamente tres fórmulas –si se acepta que ello no sucederá naturalmente como

consecuencia del acceso universal al empleo formal estable-: focalizar con programas para pobres, universalizar prestaciones de base no contributiva, y/o subsidiar a los sistemas contributivos, pero concentrando dicho subsidio en garantizar el acceso a la población de menores recursos. Ahora bien, también existe tanto en la seguridad social como en la salud otro problema que debe ser atacado: las brechas entre contribuciones y erogaciones en los sistemas contributivos y la existencia de subsidios orientados no a cubrir a sectores no incorporados, sino a mantener y mejorar la calidad de las prestaciones de sectores ya privilegiados. Existen también tres alternativas para enfrentar este dilema: privatizar los sistemas contributivos, suprimir los subsidios, o disminuir la estratificación de la calidad de tal manera de cerrar brechas fiscales y de ganar en equidad cuando los subsidios son inevitables para sostener calidades básicas. Las diferentes combinaciones posibles presentan grados de compatibilidad diferente y generan efectos inmediatos e ínter temporales también distintos.

CUADRO 1
LAS OPCIONES PARA MEJORAR ACCESO Y PARA ENFRENTAR EL ACTUAL –O FUTURO–
DESFINANCIAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD

	Focalizar con programas especiales para sectores de bajos recursos	Subsidiar el acceso a sistemas contributivos a sectores de bajos recursos	Generar prestaciones universales de base no contributiva desde rentas generales
Privatizar seguros de retiro y salud	Altamente compatible y estrategia seguida en varios países. Suprime componentes de solidaridad. Es poco sustentable la calidad de los programas focalizados. No garantiza que los sistemas privatizados no busquen y logren generar subsidios o reglas que los tornen rentistas. No favorece la equidad inter temporal ni la cohesión social. Una parte importante de la población latinoamericana no sería elegible por los programas focalizados, ni podría acceder a los sistemas de seguro privado.	Bajamente compatible. Se pierden los recursos de los sectores altos en los sistemas contributivos, con lo cual hay costos de transición que inhiben o hacen más difícil el subsidio a sectores no cubiertos. Viable cuando los sistemas contributivos quedan con una parte de la protección (ciertos riesgos, y se privatizan otros). Ello requiere combinar esta estrategia con la opción focalización en el eje horizontal para aquella población que no accede a seguros privados para ciertos riesgos. Ello reproduce los problemas en ese nivel de la celda 1.	Medianamente compatible en un modelo de universalismo básico. Algunas prestaciones o niveles de prestación se universalizan y el resto se dejan en manos (voluntaria u obligatoria de sistemas privados). En seguridad social presenta menos problemas que en salud, ya que una prestación básica en vejez, invalidez o muerte y sobrevivencia es compatible con un segundo pilar puramente privado y de menor acceso. Limita la equidad pero puede favorecer la cohesión social dependiendo del valor de las prestaciones. En salud la ingeniería de tales sistemas es más compleja, ya que no hablamos de limitar acceso a nivel de prestación, sino a tipo de prestación.
Desegmentar los sistemas bajando costos y haciendo más equitativo el efecto de eventuales subsidios a los sistemas contributivos	Medianamente compatible ya que el ahorro desde el sistema contributivo libera recursos para los sistemas focalizados. Complejo políticamente ya que implica limitar recursos para los sectores medios altos y reorientarlos a los sectores medios bajos de los sistemas contributivos y a los sectores pobres de los modelos focalizados.	Altamente compatible y consistente en términos técnicos pero difícil políticamente. Los sistemas contributivos y sus administradores generan barreras de acceso más allá de la cobertura formal (especialmente en salud mediante copagos para ciertas prestaciones). Costos políticos concentrados al desegmentar. Se generan nuevas segmentaciones desde los sistemas contributivos y sus administradores.	Altamente compatible si se procura hacer converger algunas prestaciones del sistema contributivo a las universales. Intertemporalmente la tendencia sería a suprimir parte de las prestaciones contributivas y sustituirlas por prestaciones universales de base no contributiva. Complejo políticamente y poco viable sin incrementos de gasto y presión tributaria.

CUADRO 1 (CONCLUSIÓN)

	Focalizar con programas especiales para sectores de bajos recursos	Subsidiar el acceso a sistemas contributivos a sectores de bajos recursos	Generar prestaciones universales de base no contributiva desde rentas generales
Suprimir los subsidios a sistemas contributivos orientados a mantener niveles de prestación para los actuales beneficiarios	Medianamente compatible. Tiende a generar descreme privado de los sistemas contributivos lo que los desfinancia más. Hace complejo la creación de coaliciones distributivas que sustenten los programas focalizados. No favorece la cohesión, aunque puede mejorar la equidad del gasto.	Altamente compatible si se acepta que una parte de la población se moverá hacia sistemas privados voluntarios puros. Pero esa pérdida de financiamiento se cubre con un incremento de aportantes subsidiados. Esta estrategia es también compatible con una dessegmentación de los sistemas contributivos. Genera potencialmente una coalición distributiva de sectores medios y bajos anclados en la modalidad contributiva y de subsidio estatal.	Técnicamente compatible, políticamente complejo, requiere incrementos de gasto y presión tributaria. Alto costo político del eje vertical, alto costo fiscal del eje horizontal. Compatible, en tanto los sectores de los sistemas contributivos vean en la base universal un bien promedio atractivo. Se corre el riesgo de condenar a muerte los sistemas contributivos, sin ser capaz de ofrecer un conjunto de prestaciones universales de similar calidad en promedio.

Fuente: Elaboración propia.

Familia y educación

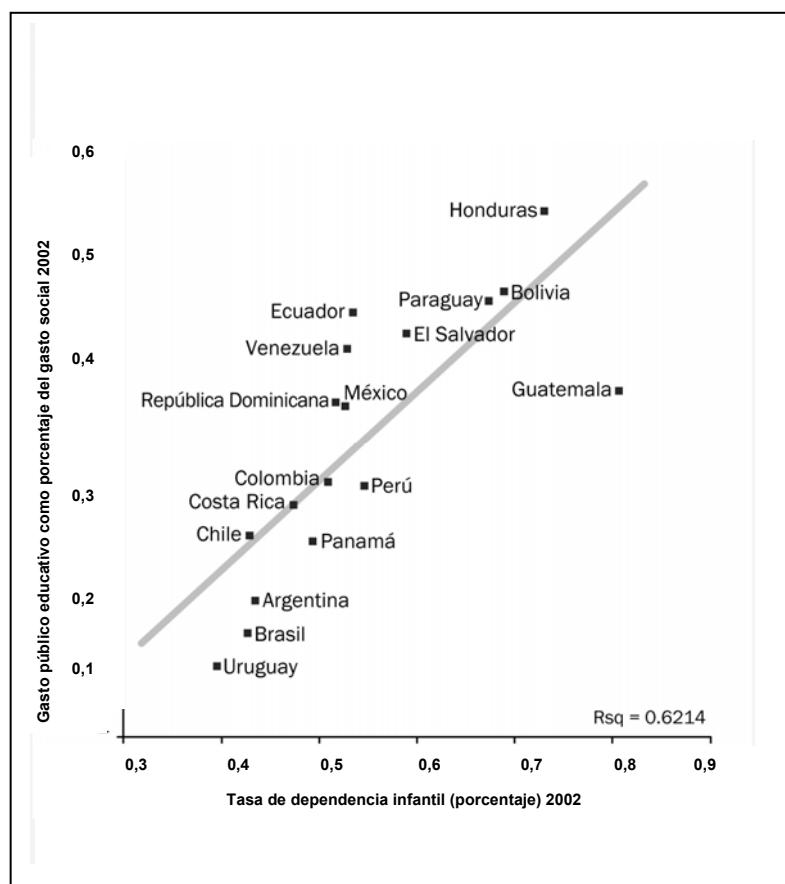
Las familias siempre han sido en cierto sentido fuentes de reproducción de la desigualdad. Debido a un cierto grado de endogamia, a la legislación sobre herencia y debido a que las mismas se constituyen en unidades autocontenidas de “*risk pooling*” y de “*enclosure*” estas necesariamente contribuyen a perpetuar sistemas de desigualdad. Pero dicha función que cumplían en el pasado se ve magnificada en el presente porque las mismas pierden solidez no en los sectores medios y altos sino en los sectores populares. Si la herencia formal constituye un mecanismo de reproducción de la desigualdad, la herencia social lo es más aun. Cuando las familias de los sectores populares mantienen una importante carga reproductiva pero debilitan sus mecanismos de *enclosure* y *risk pooling*, la herencia social se incrementa. El riesgo se deposita en quienes por designio natural y social no pueden escapar a la contractualidad implícita del viejo modelo de familia: los niños, que siguen dependiendo de algún adulto, y las madres que a partir de la combinación de aspectos biológicos y un modelo de división sexual del trabajo de tipo patriarcal cargan sobre sus hombros con la cuota mayor de la reproducción biológica y social de los hogares. La pregunta, en este punto, es si dicha estructura de riesgo, debiera o no ser asumida colectivamente.

Durante mucho tiempo la vejez fue asumida como una etapa de la vida en la cual si bien se reconocía el decaimiento físico y emocional de la persona, se asumía que dichos riesgos serían abordados por las propias familias. En otras palabras, el riesgo era “privado”. Los sistemas de seguridad social cambiaron esto. En parte debido al envejecimiento de las sociedades, en parte porque se reconocía que el modelo capitalista de mercados laborales prescindía de estas personas, se reconoció en cierto momento que dicho riesgo no era privado, era colectivo, y como tal debía ser tratado. En la actualidad, con el incremento de los nuevos arreglos familiares, con la incorporación de la mujer al mercado laboral, pero con la persistencia de un viejo modelo patriarcal de distribución de tareas, aparece en forma cada vez más masiva el riesgo de la infancia y de la mujer. Los primeros en tanto prisioneros de una estructura de protección que cambia y se tensiona. Las segundas, como soporte material y afectivo de dichas estructuras tensionadas en mercados y Estados que no reconocen sus nuevas cargas. Colectivizar el riesgo en la infancia y de las mujeres supone apostar a transferencias intergeneracionales e ínter género que los actuales sistemas de protección social no parecen reconocer.

Existe una asociación simple, cuyos resultados en general no nos sorprenden, pero que a la luz de los elementos planteados a lo largo de este trabajo debieran alertarnos sobre las direcciones

contradictorias que pueden producirse entre estructura de riesgos y arquitectura de bienestar. Existe una fuerte y clara asociación entre tasas de dependencia infantil y proporción del gasto social orientado a educación. Ello para muchos es natural, ya que en la medida que disminuye la población a ser educada, también disminuye la necesidad de recursos relativos que se vuelcan a esta. En otras palabras en la medida en que decrece la tasa de dependencia infantil y crece la tasa de dependencia de la tercera edad, el grueso del gasto público social se orienta a la seguridad social, en particular a jubilaciones y pensiones.

GRÁFICO 2
GASTO SOCIAL DESTINADO A EDUCACIÓN, SEGÚN TASA DE DEPENDENCIA INFANTIL
PARA PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2002
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, 2005 y PNUD, 2004.

Esta relación implica que en aquellos países que más han avanzado en sus transiciones demográficas, con los correlatos de transformación familiar y la peculiaridad de no hacer converger sus pautas de fecundidad entre estratos, son los que menos gasto relativo realizan en el pilar educativo (Ver gráfico 2). Dadas las tres funciones positivas que anotáramos de la educación en materia de mercado laboral en un contexto de transición hacia una economía de servicios (producción de capital humano, creación de empleo, y desfamiliarización) y dadas las funciones de gobierno social, impacto sobre fecundidad y compatibilización del trabajo de la mujer y la economía de cuidados familiares, es precisamente en estos países en donde debiéramos estar redoblando nuestros esfuerzos en materia de inversión social. De alguna manera el gráfico 2 sería adecuado en los años 50, en donde la función educativa era esencialmente la de producir formas

básicas de capital humano para el modelo industrial sustitutivo. Mujer, familia, niños y mercado laboral no habían colisionado en la forma en que ha sucedido en los últimos años. Si se pretende colectivizar los nuevos riesgos que emergen de los nuevos arreglos familiares, de la inserción de la mujer al mercado laboral y de las tensiones que estos dos procesos colocan combinados o por sí solos sobre las economías de cuidado familiar, se requiere de más, no menos, gasto relativo en servicios educativos y de cuidado.

ii. Los desafíos de los diferentes grupos de países en América Latina

Los países de alto desarrollo humano

En estos países se presentan tres desafíos fundamentales e interconectados: redefinición de los pactos inter e intrageneracionales en relación a la seguridad social y la salud, favorecer el incremento de las tasas de actividad femeninas compatibilizando las mismas con una fecundidad menor en los sectores populares y mayor en los sectores medios, y expansión del gasto y servicios orientados a la infancia y adolescencia. Si se elige colectivizar el riesgo actual de la tercera edad, y privatizar el riesgo infantil y de los trabajadores activos, estas sociedades vivirán, por un período corto, de las rentas de cohesión social del pasado, pero estarán engendrando la fragmentación del futuro. La década de los noventa no logró un ajuste adecuado entre estructura de riesgo y arquitectura de bienestar en Argentina y Uruguay, mostró los límites de la ruta liberal en Chile y sólo parece aprobar con nota básica en el caso de Costa Rica.

Un incremento de la carga tributaria liderado por el impuesto a la renta de las personas físicas parece ser una pieza fundamental para abordar estos desafíos. Por otra parte la extensión de la cobertura en materia de seguridad social y salud no vendrá ni de los sistemas de capitalización, ni de los actuales sistemas de base contributiva. O bien el subsidio a la población que hoy no accede a estos sistemas es necesario para incorporarlos a los mismos, o bien programas focalizados que creen prestaciones no contributivas o bien la creación de algunas prestaciones básicas universales y de carácter no contributivo deberán ser desarrolladas. La primera y la última opción han sido mucho menos consideradas que la segunda. Si bien la focalización restringida a prueba de medios posee el atractivo de su menor costo fiscal y mayor progresividad, la misma no tiene en general sustentos políticos que le permitan mantener calidad, ni genera la percepción colectiva de un “*nosotros*” que favorezca la cohesión social.

El otro gran desafío de estos sistemas es incrementar las tasas de actividad femenina, clave para dar balance intergeneracional a sociedades envejecidas. Pero este incremento depende de dos cuestiones fundamentales: una disminución y/o postergación de la fecundidad en los sectores de menores ingresos y una arquitectura de servicios sociales, especialmente educativos, que permita compatibilizar el incremento de las tasas de actividad femenina con la economía de cuidado familiar. Para ambos desafíos el sistema educativo es la clave. La universalización del sistema de educación inicial, la extensión de la jornada escolar y la lucha por mayor retención y egreso del ciclo medio son todos elementos que apuntan en la misma dirección: potenciar la capacidad de la mujer para el mercado laboral en forma más igualitaria al distribuir mejor las cargas reproductivas y retirar de sus hombros, al colectivizarlo, la carga de la economía de cuidado familiar de la primera infancia y de los niños.

Los países de desarrollo humano medio alto

Estos sistemas de protección social han ensayado diversas respuestas a un conjunto de tensiones estructurales, aún más marcadas que los casos de alto desarrollo humano. En efecto, la pauta dual de estos países, exacerba la desigualdad y la superposición de procesos de modernización social con legados de formatos premodernos de organización social. Sus estados

sociales se debaten en la actualidad entre modelos focalizados para pobres con persistente corporativismo privilegiado para un sector cada vez menor de población, y propuestas que combinan iniciativas de vocación universal con modesto financiamiento.¹¹² En estos estados, se debe librar una doble batalla, por la desestratificación de los actuales sistemas de beneficios anclados en el pasado dual, y por la extensión de derechos básicos al resto de la población.

Dos casos arquetípicos que han optado por solucionar en forma combinada sus desafíos los representan Brasil y México. En México, la persistencia de un sistema de privilegios importante se combina con una iniciativa como Progres a o Solidaridad y el importante esfuerzo que representa el seguro popular de salud. En Brasil, el modelo de salud único y la pensión rural no contributiva ambas de clara vocación universal, se encuentran a un lado con un sistema de pensiones estatales absurdamente privilegiado y por otra parte con un programa como *Bolsa Familia* –cuyos orígenes se remontan a *Bolsa Escola*– que se asemeja a los modelos focalizados mexicanos. Pero estos dos países también presentan diferencias dignas de mencionar. En tanto en Brasil la carga fiscal se ubica en la actualidad en los niveles más altos de América Latina (35% del PBI), y aún por encima de países desarrollados, el caso mexicano presenta una de las cargas fiscales más bajas de América Latina (11%) (Gomes Sabaini, 2006). Los niveles respectivos de gasto social también son muy diferentes aunque las brechas son menores: en Brasil representaba en el 2002-2003 el 19,1% del PBI y en México el 10,5% del PBI. En Brasil por tanto el nivel de gasto se encuentra ya bastante alto y la presión tributaria que lo financia también, por lo cual una parte importante de la redefinición de su Estado social debe pasar por la redistribución de su gasto y en particular de su gasto social. Por el contrario, en México existe un margen importante para aumentar la carga impositiva y el gasto social.

En cualquier caso, en estos países, la batalla de la cohesión social está colocada frontalmente en sus sistemas de protección social ya sea expandiendo sus bases de financiamiento o redistribuyendo su gasto. Carentes en toda su historia de un mercado laboral formal robusto, enormemente desigual, crecientemente urbanizadas, envejecidas y con importantes transformaciones en sus modelos familiares –más claramente Brasil que México–, estas sociedades deben encontrar en el Estado un nuevo eje articulador del orden social y de sus contratos inter e intrageneracionales. Si el mismo se monta sobre las viejas desigualdades (vía persistencia de corporativismos o mercado) y si espera el milagro de la formalización, en la cual fracasó durante medio siglo, difícilmente logrará desde su arquitectura de protección social colaborar con un proyecto social cohesivo. La clave no contributiva de vocación universal en algunas prestaciones seleccionadas en seguridad social y salud (CEPAL, 2006), serán esenciales para enfrentar los desafíos del futuro.

El otro aspecto que estos países deben enfrentar refiere a la necesidad de atacar frontalmente las enormes desigualdades en la población infantil y activa, especialmente la necesidad de apoyar a las familias pobres con hijos. Los programas como “Oportunidades” y “Bolsa familia” pueden en este sentido constituirse en instrumentos potentes para tal fin. Pero para que ello suceda el porcentaje del gasto que hoy presentan debe ser revisado al alza. En México, Oportunidades representa 0,32% del PBI y en Brasil Bolsa Familia alcanza el 0,28% del PBI (CEPAL, 2006).

Finalmente, el ataque a la desigualdad debe empezar por el sistema educativo. A finales de los noventa en México tan sólo el 30% de la población de 20 a 25 años había completado la secundaria, en Brasil, aún menos, aproximadamente el 20%. Parte de esta exclusión del sistema educativo se gesta tempranamente por las desigualdades en el sistema primario y aun antes por la ausencia de sistemas de educación inicial que iguale oportunidades educativas al inicio del ciclo escolar. Este incremento en la educación poseería además el efecto positivo ya señalado para los

¹¹² Aún así ellos han proporcionado algunos ejemplos de sumo interés en la región, como lo es el sistema de salud brasilero, la pensión rural brasilera y el sistema de salud colombiano.

países de alto desarrollo humano al contribuir a la convergencia de la fecundidad entre estratos y a la liberación aunque sea parcial del tiempo de la mujer dedicado a la economía del cuidado familiar.

Los países de desarrollo humano medio-bajo

Los países de desarrollo humano medio-bajo tienen por delante el desafío de construir por primera vez verdaderos estados sociales. Con la excepción de Honduras, todos estos países presentan gastos inferiores al 10% del PBI y cargas fiscales que oscilan entre el 13% y 9% del PBI. Pero estos países presentan no sólo este difícil punto de partida sino también los mayores niveles de pobreza y superposiciones entre clivajes étnicos y regionales y pobreza. A este complejo escenario lo moderan dos elementos positivos: un bono demográfico todavía importante y la ausencia de sistemas contributivos que ya estén demandando aportes de rentas generales. Es en estos países tal vez en donde es más evidente la posibilidad y los enormes beneficios de empezar a montar sistemas modestos de prestaciones universales no-contributivas, basadas en un lento pero necesario proceso de incremento de las capacidades fiscales. De hacerlo, evitarán parte de los problemas que hoy enfrentan los países de desarrollo medio-alto y alto en América Latina. De no hacerlo, dadas sus actuales estructuras de desigualdad y sus niveles de pobreza, alimentarán un futuro aún más segmentado que en el presente. El papel de las agencias internacionales para estos países no puede ser suficientemente enfatizado. Si éstas fueron capaces de convencer, financiar y aun condicionar su apoyo para pasar a sistemas con componentes de capitalización, es poco creíble que no puedan ser capaces de apoyar sistemas de base no contributiva. El caso de Bonosol en Bolivia constituye un interesante ejemplo a estudiar, corregir y poner a prueba en otros países.

En materia educativa estos países no deben enfrentar el problema de las tasas de actividad declinantes por edades y ascendentes por incremento de la participación de la mujer y por tanto el esfuerzo educativo no requiere una centralidad en la economía de cuidados familiares similar a la de los otros países. Las razones por las cuales se hace indispensable en estos países la expansión de la cobertura y del tiempo educativo responden a la imperiosa, allí sí, necesidad de dar un salto en materia de capital humano, y disminuir las desigualdades de origen. Además en estos países la educación posee una deuda con la cohesión social nunca saldada: proveer una experiencia mínima de ciudadanía a las generaciones más jóvenes.

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. CEPAL, Panamá, 2006.
- Castel, Robert (1997), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires; Paidós.
- CELADE (2002), *Boletín demográfico, América Latina, Fecundidad*; Santiago de Chile: CELADE.
- CEPAL (2006), *Shaping the Future of Social Protection. Access, Financing and Solidarity* Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (2005), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (2003), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (2002), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (2001), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- De Armas, Gustavo (2006), “Sociedad y políticas sociales en Uruguay desde la restauración democrática al triunfo de la izquierda”, en *América Latina Hoy* N° 44, diciembre, México (en prensa).
- Esping-Andersen, Gösta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Nueva York: Oxford University Press.
- _____ (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.

- Esping-Andersen, Gøsta, Duncan Gallie, Anton Hemerijck y John Myles (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Nueva York: Oxford.
- Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, Selections.
- Franco, Rolando (1996), “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL* N° 58, Santiago.
- Filgueira, C. y A. Peri (2004), “América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes”; *serie Población y desarrollo*, CEPAL; Santiago de Chile.
- Filgueira, Fernando (2005), “The Political Keys of the Reluctant Latin American Social State”. UNRISD. *Working Paper, Welfare and Democracy Series*, Ginebra.
- _____. (1998), “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada” en Brian Roberts (ed.) *Ciudadanía y Política Sociales*. FLACSO/SSRC: San José de Costa Rica.
- Filgueira, Fernando y C. Rossel (2005), “Desigualdad, pobreza y exclusión: impotencia, fatiga y asedio en las Democracias Latinoamericanas” en Crespo y Martínez (eds.) *Política Latinoamericana* (en colab.); Madrid: Ed. Tirant lo Blanch.
- Filgueira, Fernando, Carlos Gerardo Molina, Jorge Papadópulos y Federico Tobar (2006a), “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina”. *Documento de Trabajo* I-57, BID/INDES: Washington D.C.
- Filgueira, Fernando, Federico Rodríguez, Pablo Alegre, Sergio Lijtenstein y Claudia Rafaniello (2006b), “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado” en Filgueira y Gelber (ed); *Dilemas sociales y alternativas distributivas en el Uruguay*. Número temático, 21, de *Revista Prisma*, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- Gallie, Duncan (2002), *The Quality of Working Life in Welfare Strategy*, en Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck y John Myles: *Why We Need a New Welfare State*, Nueva York: Oxford.
- Grice, Paul (1989), *Studies in the Way of Words*. Cambridge; Harvard University Press.
- Huber, Evelyne, y John D. Stephens (2004), *Combating Old and New Social Risks*, ponencia al 14th International Conference of Europeanists, Palmer House Milton.
- _____. (2001), *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: University of Chicago Press, Selections.
- 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.
- Kaztman, Ruben, Gabriel Corbo, Fernando Filgueira, Magdalena Furtado, Denisse Gelber, Alejandro Retamoso, y Federico Rodríguez (2003), *La ciudad fragmentada: mercado, territorio y marginalidad en Montevideo*, Princeton University, *Working Paper Series*.
- Kaztman, Ruben, Fernando Filgueira, y Magdalena Furtado (2000), “Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay”, en *Revista de la CEPAL* N° 72, Santiago de Chile.
- Kaztman, Ruben, y Fernando Filgueira (2001), *Panorama de la infancia y de la familia en Uruguay*, Montevideo: Universidad Católica, IPES.
- Kilkey, Majella, y Jonathan Bradshaw (1999), “Lone Mothers, Economic Well-Being, and Policies”, en Diane Sainsbury (ed.): *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford: Oxford University Press.
- Lynch, Julia (2006), *Age in The Welfare State. The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers and Children*. Cambridge; Cambridge University Press.
- Mesa Lago (2004), “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social”, CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo* N° 144.
- Migdal, Joel S. (2001), *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Mitchell, Timothy (1991), “The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics”, en *American Political Science Review* 85, N° 1.
- Offe, Claus (1984), *Thesis on the theory of the state*, en John Keane (ed.): *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge: MIT Press.
- 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, N° 3.
- Polanyi, Karl (1944), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press.
- Przeworski, Adam (2003), *States and Markets: a Primer in Political Economy*, Cambridge University Press,

- Scharpf, Fritz W., y Vivien A. Schmidt (eds.) (2000), *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Sojo, Ana (2003), “Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe” en *Revista de la CEPAL* N° 80, Santiago de Chile.
- Spruyt, Hendrik (1994), *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton: Princeton University Press.
- Tilly, Charles (1998): *Durable Inequality*, Berkeley: University of California Press.
- _____ (1990), *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Cambridge: Blackwell.
- Tobar, Federico (2000), *Los sistemas de Salud en América Latina*. Editado por la Fundación Isalud. Buenos Aires.
- Tokman, Victor (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.
- UNESCO (2002), *Early Childhood Care and Education*. Ginebra; UNESCO.
- UNICEF/CEPAL/SECIB (2001), *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica*. Santiago de Chile; CEPAL/UNICEF/CESIB.

2. Reformando “la reforma” del sistema de pensiones: recuperando cohesión social en Chile

Andras Uthoff¹¹³

Introducción

En 1981, el régimen militar instauró en Chile una reforma al sistema de pensiones que fue catalogada como estructural, por cuanto cambiaba la forma de definir las prestaciones, desde esquemas de beneficios definidos a esquemas de contribuciones definidas y también su régimen de financiamiento, desde uno basado en el reparto hacia otro basado en la capitalización en cuentas individuales. Igualmente facilitó la participación del sector privado en la gestión financiera de los fondos y delimitó la participación del Estado a la regulación y supervisión del sistema, así como al alivio de la pobreza en la vejez.

A partir de esta experiencia, muchas veces promovida por instituciones internacionales, se inició, -aunque con variantes- una ola de reformas estructurales primero en América Latina (Uthoff 2006) y luego en muchas de las economías en transición de Europa de Este. Se presumía que los cambios del diseño de los sistemas de pensiones superarían sus falencias tradicionales para hacer frente a cambios demográficos, los riesgos asociados a la administración financiera de los fondos, la portabilidad de derechos y obligaciones, y la subdeclaración y evasión, entre otros. Pasados 25 años de la experiencia chilena, las actuales autoridades del gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) han iniciado un proceso de reforma de la reforma, con base en un descarnado diagnóstico, que además responde a un descontento de la ciudadanía, ya que gran parte de las falencias continúan, a pesar de algunos cambios que se han realizado (Consejo asesor presidencial para la reforma previsional, 2006).

Esta presentación sitúa esta experiencia en el contexto más amplio de la cohesión social, por cuanto examina esta experiencia a la luz de los principios de solidaridad y de eficiencia con que debieran diseñarse estos sistemas de protección social.

¹¹³ Oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Con el objeto de mejorar el financiamiento y el acceso de las personas a las prestaciones previsionales la reforma de 1981 identificó al empleo formal como única vía de acceso al sistema, y colocó un excesivo énfasis en mecanismos de incentivos que estrechando la relación entre aportes y beneficios, privilegiaron la eficiencia y las ganancias privadas en detrimento de la solidaridad.

Pero el sistema reformado no sólo fue una transición desde un sistema de reparto a otro de capitalización individual, sino que ha implicado un alto costo para el fisco. A pesar de ello, no ha mostrado resultados en materia de aumentos de cobertura; se anticipa que, una vez en régimen, más del 50 por ciento de los trabajadores quedará desprotegido o será elegible para el apoyo estatal durante la vejez. La eficiencia del sector privado en la administración de los fondos tampoco se ha reflejado en menores comisiones para los afiliados. Finalmente, los efectos indirectos sobre el desarrollo del mercado de capitales, el ahorro la inversión y el crecimiento son ambiguos.

A la postre los ciudadanos afiliados al sistema no sienten que el desarrollo institucional logrado a partir de la reforma de 1981, constituya un esquema bajo el cual ellos y sus familias se sientan protegidos contra los riesgos de vejez invalidez y sobrevivencia. Por el contrario, el sistema les transfirió una mayor sensación de vulnerabilidad, al no explicitar derechos exigibles y garantizables. Por el contrario, la incertidumbre laboral se transmite en su totalidad a la capacidad de los trabajadores para cumplir con las obligaciones que le otorgan derechos, como consecuencia exclusiva de su capacidad de ahorro y de los riesgos financieros que asumen en forma individual.

Resultó excluyente, y por el hecho de haber sido diseñado sin debate parlamentario, no es representativo de la ciudadanía. Lograr ambos objetivos: que la capacidad de protección sea un derecho de la ciudadanía y que esta se sienta representada por la institucionalidad desarrollada, constituyen las tareas de la reforma que se plantea proponer el gobierno de la Presidenta Bachelet. Para ello se encuentra en marcha un proceso, que contempló la conformación de un consejo asesor presidencial que realizó consultas a la ciudadanía, emitió un informe y lo entregó a la Presidenta, quien, junto a sus Ministros y equipos técnicos, elabora un proyecto de reforma para ser debatido y aprobado en el parlamento. Este documento da cuenta de algunos de los avances del planteamiento.

A. ¿Por qué una reforma al sistema de pensiones?

Como parte del sistema de protección social, los sistemas de pensiones se diseñan para dar cumplimiento a un contrato social que permita, entre otros elementos, establecer derechos y obligaciones para que la ciudadanía se sienta protegida ante los riesgos de invalidez, vejez y muerte. Es usual distinguir dos funciones sociales: aquella de homogenizar el consumo a lo largo del ciclo de vida, y la de prevenir la pobreza en la vejez. Ambas pueden realizarse a partir de obligaciones de ahorro mediante contribuciones relacionadas a los ingresos durante la vida activa, para recibir a cambio derechos en la forma de pensiones y jubilaciones durante la vejez. En el primer caso, para homogenizar el consumo transfiriendo ahorro desde los años activos hacia los años pasivos de una persona. En el segundo caso, debe identificarse una fuente de financiamiento solidaria para prevenir la pobreza en la vejez.

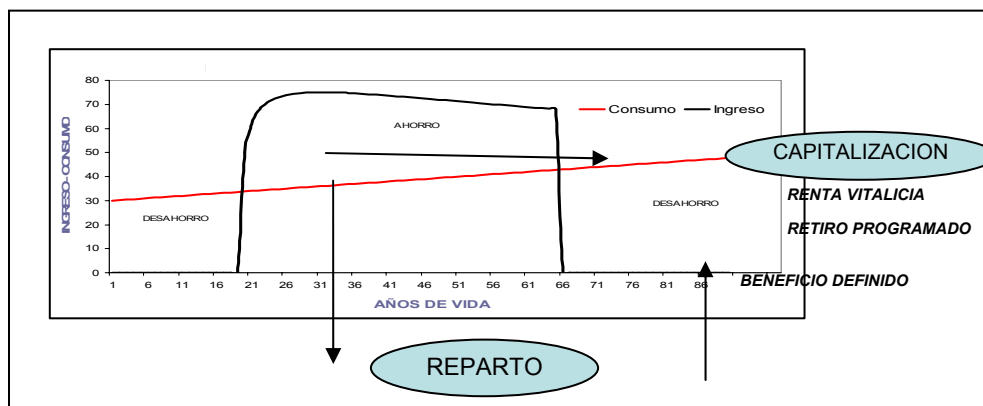
Por su parte, la reforma de 1981 en Chile transformó el sistema de pensiones en una suma de contratos individuales mediante las siguientes opciones (República de Chile DL 3500, 1981).

- El sistema se definió como contributivo, para la participación a título individual existe la obligación de contribuir a su financiamiento.
- Los derechos serán un conjunto de prestaciones en la forma de pensiones y jubilaciones, que se definen sobre la base de los aportes contributivos realizados.
- La administración financiera de las contribuciones se realiza mediante la capitalización en cuentas individuales y de propiedad de los afiliados.

- La administración financiera de los fondos acumulados se delega a instituciones privadas de giro exclusivo, llamadas administradora de fondos de pensiones.
- Para prestaciones de invalidez y sobrevivencia se contrata un seguro colectivo.
- El Estado permanece como responsable de regular y supervisar el sistema y adicionalmente garantizar prestaciones mínimas a aquellos elegibles (20 años de contribuciones) así como prestaciones asistenciales conforme o permitan las cuentas fiscales.

Como se ilustra en el gráfico 1, en lo esencial cambió un sistema contributivo - de múltiples cajas que operaban bajo regímenes de reparto con prima media escalonada, hacia otro, también contributivo, de capitalización en cuentas individuales. Los principales cambios incluyen la modalidad de prestaciones, desde una de beneficios definidos (una tasa de reemplazo de las últimas remuneraciones que aumenta con los años de contribución) hacia contribuciones definidas (un retiro programado o renta vitalicia que aumenta con el monto capitalizado –el ahorro individual–). También se modificó el régimen de administración financiera, desde uno de reparto (donde las contribuciones se utilizan para pagar prestaciones y para un fondo de reserva, con el compromiso que las futuras generaciones aportarán contribuciones para las prestaciones de los hoy contribuyentes) hacia otro de capitalización en cuentas individuales, donde las contribuciones se acumulan en una cuenta de ahorro que se capitaliza al invertirlas en el mercado financiero. Otro cambio importante fue la incorporación de participación privada en la gestión del sistema, sobre todo en las funciones de comercialización, administración de cuentas, administración financiera y aseguramiento.

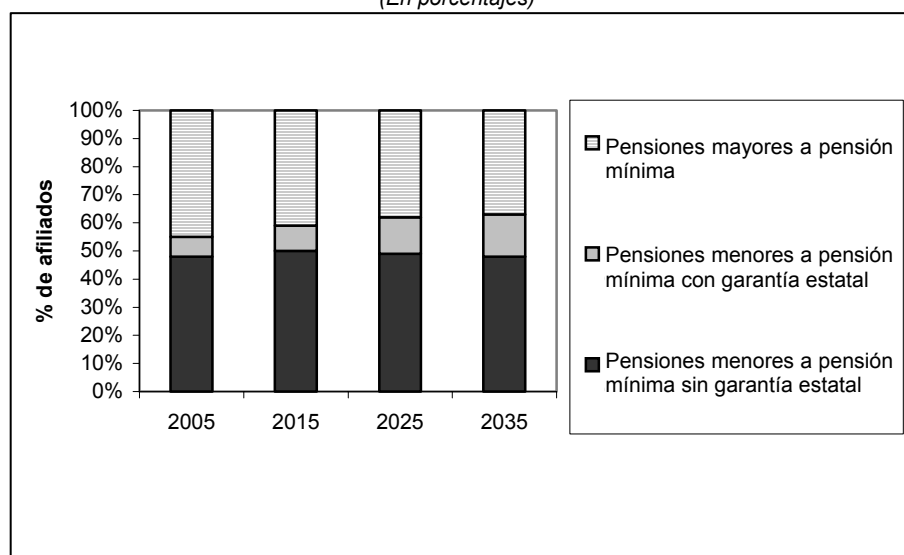
GRÁFICO 1
INGRESO Y CONSUMO A LO LARGO DEL CICLO DE VIDA



Fuente: Uthoff, 2006.

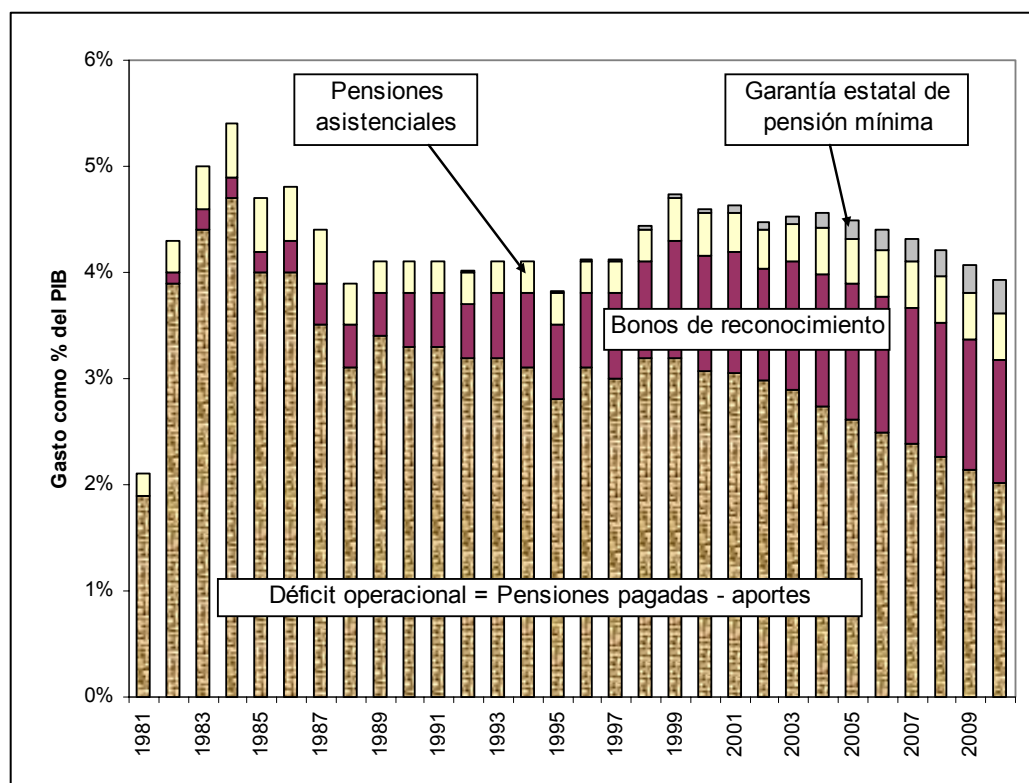
Existen cuatro factores fundamentales para la ciudadanía que surgen del tránsito desde un sistema a otro. En primer lugar, el alto costo de la transición (gráfico 2), que implica la necesidad de disponer de recursos fiscales para pagar las pensiones en curso de pago, reconocer las contribuciones de los que se trasladan al nuevo sistema y que contribuyeron al antiguo, y financiar las prestaciones de las garantías que se hacen explícitas. Segundo, las modificaciones en la calidad de la cobertura tanto en términos de la población cubierta por el sistema, como del nivel de las prestaciones que recibirán (gráfico 3). Tercero, la eficiencia de la nueva industria que administra los fondos de pensiones de modo que los afiliados reciban el mayor retorno financiero neto por sus esfuerzos de ahorro (gráfico 4). Finalmente, la calidad de los inversionistas institucionales por construir un portafolio seguro y rentable y que aporte al desarrollo del país proveyendo ahorro de largo plazo (gráfico 5).

GRÁFICO 2
CHILE: COSTOS DE TRANSICIÓN REFORMA DE PENSIONES 1981*
(En porcentajes)



Fuente: Bernstein, Solange y otros (2005).

GRÁFICO 3
CHILE: COBERTURA SISTEMA DE PENSIONES, 1981-2010*



Fuente: Elaborado por Alberto Arenas de Mesa, Dirección de Presupuestos Chile.

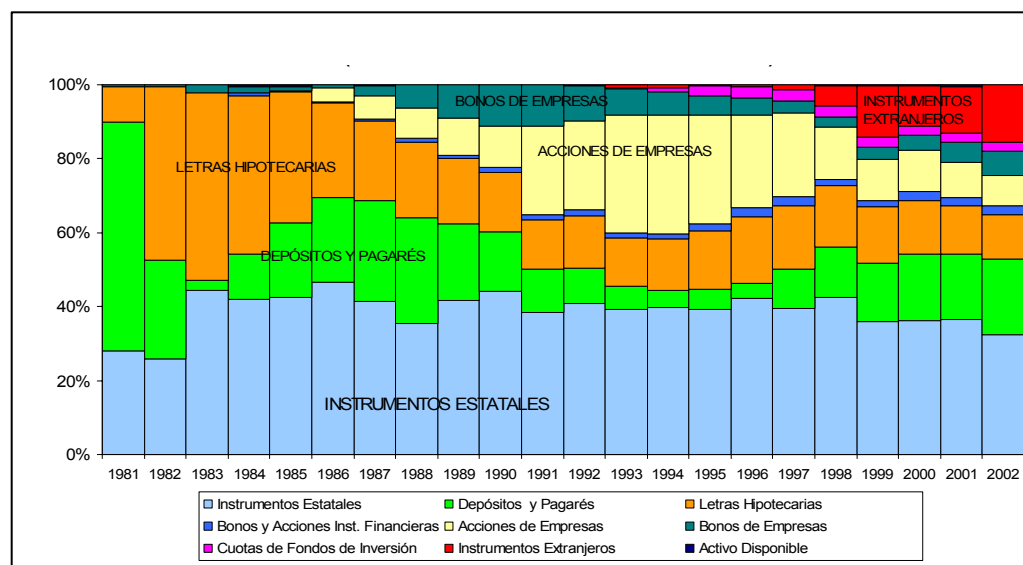
* Con proyecciones desde 2005.

GRÁFICO 4
FONDOS DE PENSIONES EN CHILE: RENTABILIDAD REAL ANUAL
DE LA CUENTA INDIVIDUAL Y CUOTA, 1981-2003

Rentabilidad del fondo tipo C , por períodos	Ingreso imponible					
	\$ 115 648	\$169 200	\$253 800	\$507 600	\$1 015 200	Cuota
Enero 2003 a dic. 2003	9,65	9,71	9,76	9,80	9,83	10,55
	Ingreso imponible					
	\$ 111 200	\$167 441	\$251 162	\$502 324	\$1 004 647	Cuota
Enero 2002 a dic. 2002	2,05	2,12	2,16	2,21	2,23	2,98
Enero 2000 a dic. 2002	3,67	3,74	3,79	3,84	3,87	4,71
Enero 1997 a dic. 2002	4,40	4,46	4,50	4,54	4,57	5,55
Enero 1991 a dic. 2002	6,14	6,19	6,22	6,25	6,27	8,18
Julio 1981 a dic. 2002	6,82	6,92	6,98	7,05	7,08	10,3

Fuente: Elaboración propia con información de Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones de Chile.

GRÁFICO 5
CHILE: COMPOSICIÓN DE CARTERA DE LOS FONDOS DE PENSIONES,
1981-2002*



Fuente: Elaboración propia con información de Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones de Chile.

* Año 2002 corresponde al Fondo Tipo C.

B. Resultados de la reforma de 1981

Los resultados en torno a estos factores han sido decepcionantes, especialmente desde la perspectiva de la percepción de la ciudadanía. El tránsito de un sistema a otro significó elevar el déficit previsional corriente de los civiles en más de 2,5 puntos del PIB por un lapso de 25 años transcurridos desde la implementación de la reforma. Este déficit se espera continúe elevado y su trayectoria dependerá del nivel de las prestaciones garantizadas, así como del número de personas que califican para acceder a ellas. Un aumento del déficit previsional corriente presiona sobre el presupuesto fiscal y demanda ajustes del presupuesto que, en su oportunidad, significaron recortes en otros programas sociales en educación, salud y vivienda.

Las personas han encontrado dificultades para participar del sistema. En efecto, su carácter contributivo vinculado a la condición laboral del afiliado, excluye a todo aquel que no tiene empleo; o bien el acceso puede ser en condiciones precarias, tanto por los niveles de ingreso como por la inestabilidad en el empleo.

Las cifras que reporta el gobierno luego de 25 años de operación indican que del total de afiliados, aproximadamente un 45% podrá autofinanciarse una pensión, un 5% adicional podrá acceder a un prestación mínima garantizada por el Estado, y un 50% de ellos no tendrá ningún derecho, excepto a hacer un retiro programado de sus pequeños ahorros y eventualmente acceder a un prestación asistencial. En definitiva, la mitad de los afiliados no tiene certeza sobre sus ingresos en la vejez. En adición a los riesgos de invalidez y muerte, al participar del sistema han debido asumir riesgos económicos asociados con la vulnerabilidad del mercado de trabajo, riesgos financieros asociados con la volatilidad de los mercados de capitales, y riesgos demográficos asociados con cambios en su expectativa de vida al momento de retirarse. Esto resulta de la precariedad en el empleo, haciendo que los afiliados sean incapaces de mantener una densidad de cotizaciones que les permita ahorrar lo suficiente como para beneficiarse del sistema. De hecho, se estima que en promedio los hombres solo pueden cotizar 6 de cada 10 meses, y las mujeres 4 de cada 10 meses, dado lo cual una gran mayoría no tiene los incentivos para acumular los 240 meses que lo hacen calificar para una prestación mínima garantizada por el Estado.

Igualmente perjudicial ha sido para el afiliado, la dificultad de las autoridades para contener las comisiones cobradas por las administradoras de fondos de pensiones, como consecuencia del mercado oligopólico en que operan. Durante gran parte de la historia del sistema desde su creación en 1981, los afiliados han sido perjudicados por la asimetría de información con que han debido enfrentar a la fuerza de ventas de las administradoras, tomando decisiones que no siempre les fueron provechosas. Con el agravante de que esta competencia por afiliarlos jamás se tradujo en rebajas significativas de las comisiones que se les cobraban por los servicios de administración financiera de sus ahorros. En efecto, las enormes economías de escala con que las administradoras pueden operar para la atención de público y administración de cuentas, les permitió sobrevivir con base en estrategias comerciales costosas, que no se tradujeron en rebajas de comisiones y mermaron la rentabilidad neta de los fondos depositados. De hecho, las administradoras iniciales fueron 12, luego aumentaron a 22, y actualmente sólo quedan 6. Los gastos de comercialización fueron fácilmente traspasados a los afiliados, quienes experimentaron una pérdida de rentabilidad en sus cuentas individuales del orden de 30 por ciento de la del fondo administrado. En muchos casos esta pérdida fue mayor para los afiliados de más bajos ingresos, debido a la existencia de comisiones fijas y no proporcionales al ingreso.

Finalmente, el éxito del sistema ha descansado en un amplio desarrollo de inversionistas institucionales, donde se combinan la experiencia de los ejecutivos de las administradoras con la evolución de la regulación y supervisión realizada por la superintendencia de pensiones. En general no hay mayores reparos acerca de la forma como esto ha ocurrido, pero constituye la parte más oscura de la asimetría de información y en la cual los afiliados actúan con total desinformación. Al existir separación de patrimonios entre el negocio de la administradora y el fondo que esta administra, suele ocurrir que las rentabilidades asociadas al negocio no se relacionan con las rentabilidades que observan las cuentas individuales, generándose una gran descontento en la sociedad civil toda vez que la rentabilidad de las primeras ha sido siempre onerosa aún en años cuando la rentabilidad de las cuentas individuales ha sido baja y hasta negativa.

C. Recuperando la cohesión social en el sistema de pensiones chileno

Dados estos resultados, la sociedad civil ha evaluado mal tanto a las administradoras de pensiones así como al sistema de pensiones. La sociedad civil no se siente protegida frente a los riesgos de

invalidez, vejez y sobrevivencia ya que, para participar de un mecanismo de protección contra estos riesgos, el diseño del sistema en 1981 les transfería los riesgos económicos, financieros y demográficos, de modo que se daba la contradicción de que, participando en un sistema de protección social, nadie tenía garantía de una vejez digna.

Esta creciente disconformidad, así como la producción de numerosos diagnósticos negativos sobre los resultados del sistema llevaron a los candidatos de las elecciones presidenciales del 2005, a proponer desde sus distintas canteras importantes reformas al sistema. Tanto en su programa de gobierno como en sus primeras acciones la Presidenta Michelle Bachelet inició un proceso –actualmente en curso– de importantes consultas a la ciudadanía, deliberación técnica, propuestas de cambios y nuevo proyecto de reforma.

Es importante destacar que con la convocatoria de un Consejo asesor de la presidencia, se buscó responder a las preocupaciones e interrogantes de los chilenos respecto a sus condiciones de vida en la vejez en el futuro. Este Consejo tenía el objetivo más técnico de adelantarse a los posibles problemas que el sistema previsional chileno pudiese presentar, con el fin de adaptar o rediseñar el modelo de acuerdo al entorno económico, social, cultural y político que se proyecta para los próximos años.

Con la asesoría técnica de instituciones de investigación y del gobierno, el Consejo consolidó un diagnóstico de la situación actual del sistema previsional chileno; identificó debilidades y fortalezas del sistema; delineó los desafíos pendientes en relación al sistema de pensiones; y elaboró propuestas tendientes a mejorarlo. En este proceso la ciudadanía participó mediante audiencias con el Comité Asesor, las cuales no sólo incluían una entrevista para el intercambio de opiniones, sino que se estableció una instancia dentro del informe del Consejo donde sus planteamientos quedaran reflejados.

Cabe subrayar que este Informe del Consejo elaborado en el primer semestre de 2006, contiene opiniones y propuestas sobre la reforma previsional, pero no compromete las decisiones que pueda tomar el Ejecutivo sobre la materia ni los pronunciamientos que pueda adoptar el Congreso Nacional. Sin embargo, cuando se revisa el mandato bajo el cual fue convocado, se encuentra implícita la necesidad de modificar las reglas mediante las cuales opera el sistema. En particular, reconstruir un marco de derechos, obligaciones y garantías para generar conciencia de los riesgos de una vejez desprotegida, garantizar mayor justicia en la retribución de los ahorros, reconocer el aporte que se hace desde el trabajo remunerado y no remunerado, y elevar la confianza en las instituciones públicas y privadas que invierten ahorros y administran beneficios. Para resumir los resultados de la propuesta cabe distinguir tres elementos fundamentales que la atan a un concepto de cohesión social, en oposición al de apropiación individual de contribuciones y prestaciones que caracterizaba al sistema de la reforma de 1981.

- En primer lugar, establece un mecanismo claro mediante el cual se minimice el riesgo de la pobreza en la vejez, mediante la definición de derechos explícitos, garantizados y exigibles. En particular, se propone desligar el acceso de la condición de ejercer un trabajo remunerado. Reconoce que el aporte a la sociedad y por el cual se acumulan derechos jubilatorios se hace desde el trabajo remunerado y no remunerado. Esto se realiza mediante un pilar solidario, al cual se accede sin necesidad de haber contribuido, sino que por la condición de ciudadano y adulto mayor. Este pilar ya no es parte de una política asistencial, sino que forma parte integral del sistema, en forma complementaria al pilar contributivo.
- En segundo lugar, le da viabilidad financiera a los diferentes componentes del sistema, definiendo los niveles y las fuentes de financiamiento, tanto de naturaleza contributiva como no contributiva, y sus respectivos mecanismos de solidaridad. Se trata de conciliar el principio de equivalencia de los contratos individuales con el principio de solidaridad.

Mientras la equivalencia en un contrato individual en cuentas de capitalización se ha realizado igualando el valor presente de las prestaciones con el valor presente de las contribuciones al momento del retiro, la solidaridad requiere de subsidios cruzados desde personas jóvenes a ancianas; desde ricos a pobres; o desde sanos a inválidos. El documento opta por apoyar dentro de la ley de responsabilidad fiscal del gobierno, la creación de un régimen presupuestario que de cuenta con transparencia de los compromisos fiscales con el sistema previsional, bajo la forma de un fondo solidario de pensiones encaminado a darle sustento actuarial a los compromisos ocasionados por las garantías explícitas, pero financiado exclusivamente sobre la base de rentas generales. Existe, no obstante, la particularidad de que ambos componentes –solidario y contributivo– se integran, y las prestaciones subsidiadas vienen a complementar en forma decreciente a las contributivas, hasta un punto en que estas últimas superan el equivalente a una prestación socialmente aceptada.

- En tercer lugar, propone un nuevo marco institucional, mediante el cual se pretende generar conciencia individual y social de los riesgos de una vejez desprotegida; garantizar mayor justicia en la retribución de los ahorros; y elevar la confianza de los actores en las instituciones públicas y privadas que invierten ahorros y administran beneficios; asimismo velar por la retribución justa al aporte de las personas a la sociedad. Para ello se propone unificar en una sola institución pública –la Superintendencia de Pensiones– la regulación del sistema previsional civil, incluyendo tanto su pilar solidario como contributivo y voluntario. Esta superintendencia se estructuraría con base en intendencias especializadas en cada uno de los pilares que integrarán el sistema; requeriría de un marco institucional que garantice su profesionalismo y autonomía. Igualmente se propone asignar la administración del nuevo pilar solidario a una institución pública –el Instituto de Previsión Social– formado a partir del actual Instituto de Normalización Previsional (INP), bajo la supervisión de una de las intendencias especializadas de la Superintendencia de Pensiones. Sugiere también crear un Comité de usuarios del sistema, en el que estén representados los trabajadores, los pensionados y los administradores, con la responsabilidad de expresar la opinión de actores sobre la marcha del sistema, monitoreando el cumplimiento de las metas de la reforma y orientando las estrategias de educación, difusión y comunicación hacia los afiliados. También se sugiere crear un Consejo técnico de inversiones, que recomiende las modificaciones a los límites de inversión, formado por cinco integrantes de perfil técnico. Dentro de estos desarrollos institucionales que propone el Consejo cabe destacar finalmente, la creación de un fondo para la educación previsional, financiado con aportes de las administradoras de fondos de pensiones y del estado, destinado a desarrollar iniciativas de promoción, difusión y educación del sistema previsional, mediante mecanismos concursables, y supervisado por el comité de usuarios.

D. Conclusiones

El informe destaca la necesidad de renovar el contrato de la ciudadanía con la seguridad social. Para ello, señala la imperante necesidad de “reconstruir el marco de derechos, obligaciones y garantías institucionales de manera que estos puedan responder de mejor manera a las necesidades de las personas de cara a los riesgos del envejecimiento y la invalidez, reconociendo los estándares cambiantes de la sociedad respecto del bienestar que puede entregar a sus miembros y las responsabilidades que puede exigirles”.

Para ello reconoce que el país está en condiciones de plantearse “tres desafíos fundamentales: universalizar el derecho a la protección de la seguridad social; minimizar el riesgo de la pobreza en la vejez y transformar a las pensiones en una retribución justa al aporte de las

personas a la sociedad mediante trabajo productivo y reproductivo, remunerado y no remunerado.” Reconoce la necesidad de esfuerzos compartidos entre afiliados, administradores, empleadores y estado para construir y administrar un sistema que garantice los derechos previsionales así como la integridad y eficiencia del sistema.

La propuesta no supone destruir lo ya construido, sino mejorarlo para darle al nuevo sistema autenticidad sobre la base de criterios organizadores o principios, como son los de: universalidad (proteger a todo independientemente de su condición); autonomía (garantizando una situación económica digna en la vejez); equidad social (premiando igual a los que realicen similares esfuerzos contributivos por sobre las garantías solidarias); equidad de género (minimizando las brechas de beneficios entre hombres y mujeres así como reconociendo derechos ciudadanos); solidaridad (estableciendo subsidios cruzados para proteger a los más expuestos a riesgos y excluidos); eficiencia (minimizando los costos para obtener beneficios sin distorsionar otros mercados); transparencia (mediante reglas claras sobre derechos y obligaciones); responsabilidad compartida (de todos los actores y desde sus respectivos roles que le asigna la ley sobre la marcha del sistema); sostenibilidad (manteniendo sus compromisos en el tiempo, y haciendo los resguardos íter temporales necesarios); complementariedad (otorgando beneficios en forma consistente con otras prestaciones de la seguridad social destinadas a mejorar la calidad de vida de los inválidos y adultos mayores).

En este sentido la propuesta propone un pilar solidario adicional y complementario al régimen de capitalización individual existente, avanzado hacia un sistema equilibrado e integrado, distinguiendo tres pilares fundamentales: un pilar solidario; un pilar de capitalización individual contributivo; y un pilar de capitalización individual voluntario. Este nuevo contrato requerirá de parte de la ciudadanía un reconocimiento de que el sistema implica demandas: un pilar solidario con fuertes compromiso fiscales; un pilar contributivo que debe incentivar y comprometer a los afiliados a mejorar su registro de contribuciones, así como incorporar nuevos competidores para administrar mejor y a menor costo los fondos; y un pilar voluntario, para mejorar la calidad de las prestaciones de quienes pueden y desean realizar mayores esfuerzos.

Lograr consenso y claridad respecto a la importancia de estas demandas para alcanzar el objetivo de una vejez digna, constituye ahora el desafío político para llevar a buen término la reforma al sistema de pensiones. El esfuerzo requiere mejorar la participación ciudadana en la construcción y aceptación del sistema con el cual pretenden resguardarse de las contingencias de vejez, invalidez y sobrevivencia.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, Alberto, María Claudia Llanes y Fidel Miranda Bravo (2005), “Protección social efectiva, calidad de la cobertura y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile”, Santiago, Chile. CEPAL, sin publicar.
- Bernstein, Solange, Guillermo Larraín y Francisco Pino (2005), “Cobertura densidad y pensiones en Chile: proyecciones a 30 años plazo”, Santiago, Chile, División de Estudios, Superintendencia de Seguridad Social, sin publicar.
- Consejo asesor presidencial para la reforma previsional, (2006), *“El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile”*, Santiago, julio de 2006.
- Uthoff, Andras (2006), “Brechas del Estado de Bienestar y reformas de pensiones de América Latina,” *serie de Políticas sociales* N° 117 (LC/L.2498-P), Número de venta: S.06.II.G.30, Santiago, agosto de 2006.

3. Sistema de salud y cohesión social. El acceso universal a los servicios de salud en Costa Rica

Adolfo Rodríguez Herrera¹¹⁴

Durante la segunda mitad del siglo XX, el sistema de salud contribuyó a la cohesión social de Costa Rica, tanto como lo hiciera la educación pública durante la primera mitad del siglo. Pero en este momento el sistema de salud tiene que hacer grandes esfuerzos por revertir una tendencia hacia la segmentación. Esta tendencia se presentó con mayor antelación en el sistema educativo, que hoy se encuentra segmentado a lo largo de todos sus niveles de educación básica.

Voy a hablar del sistema de salud en Costa Rica, y de algunos de sus rasgos que han contribuido a la cohesión social del país. De paso tocaré algunos de los temas mencionados por otros expositores, en particular Machinea y Hopenhayn, tales como el conflicto entre las políticas focalizadas y universalistas, el “*trade off*” entre solidaridad e incentivos, el papel de lo simbólico en el hecho social. Al final haré alguna reflexión sobre la promoción de la salud.

A. Descripción del sistema de salud costarricense:

i. Financiamiento

1. Seguro financiado con los ingresos del trabajo. Todos los ingresos de trabajo pagan un mismo porcentaje como prima del seguro. No hay topes de cotización, con lo cual los asalariados y los trabajadores independientes de más altos ingresos (clases medias) lo sienten muy oneroso y la evasión entre ellos tiende a ser muy elevada.
2. Impuestos para el seguro de las personas pobres. Las personas que viven bajo el nivel de pobreza (es decir, con ingresos familiares per capita inferiores a un cierto piso) son aseguradas por cuenta del estado, que paga la correspondiente prima del seguro a la Seguridad Social. El Estado financia esto con impuestos ingresos sobre el trabajo

¹¹⁴ Profesor Escuela de Economía, Universidad de Costa Rica.

asalariado. Así, la totalidad del costo del sistema de salud es soportado por los ingresos del trabajo, y en particular del trabajo asalariado.

3. Los no asegurados pagan al costo los servicios que reciben.

ii. Prestaciones

1. Atención de primer nivel: Más de 900 equipos de atención integral en salud (3 personas: un médico general, una enfermera, un asistente técnico en promoción de la salud). Los EBAIS son usados en atención primaria por clases bajas y medias (principalmente niños y viejos)
2. Atención de segundo nivel: existen listas de espera, lo cual hace que en general las clases medias no usen la consulta especializada de la seguridad social, sino que vayan a consultorios privados.
3. Atención de tercer nivel: los servicios de hospitalización son usados por las clases bajas y medias, aunque existen listas de espera que dan lugar a mecanismos ilícitos de racionamiento (pagos para saltarse las colas).

iii. Cobertura

1. Contributiva:
 - asegurados obligatorios: los trabajadores asalariados, los trabajadores independientes y los pensionados
 - asegurados voluntarios
 - personas pobres (aseguradas por cuenta del Estado)
2. De prestaciones:
 - asegurados
 - familiares de primer grado dependientes de un asegurado (cónyuge, hijos hasta 25 años, padres)
 - niños y adolescentes
 - discapacitados
 - propuesta: viejos.

CUADRO 1
COSTA RICA: POBLACIÓN TOTAL SEGÚN CONDICIÓN DE ASEGURAMIENTO,
POR SEXO, 2004

Condición de aseguramiento	Total		Sexo	
			Hombres	Mujeres
	Número	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Asegurados directos				
Asalariado	827 770	19,8	26,1	13,7
Mediante convenio	36 067	0,9	1,5	0,3
Cuenta propia	210 381	5,0	7,6	2,5
Pensionados de IVM/CCSS	136 767	3,3	3,6	2,9
Pensionados especiales	35 801	0,9	0,7	1,0
Otras formas	70 282	1,7	1,8	1,6
Asegurados por el Estado	536 409	12,8	13,1	12,6
Pensionados no contributivos	79 027	1,9	1,5	2,2
Pensionados de gracia o guerra	1 922	0,0	0,0	0,1
Subtotal	1 934 426	46,3	55,9	36,9

CUADRO 1 (CONCLUSIÓN)

Condición de aseguramiento	Total		Sexo	
			Hombres	Mujeres
	Número	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Asegurados indirectos				
Familiar de asegurado	1 628 770	39,0	28,6	49,1
Familiar de pensionado	104 896	2,5	1,3	3,6
Subtotal	1 733 666	41,5	29,9	52,8
No asegurado				
Subtotal	510 663	12,2	14,1	10,4
Total	4 178 755	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, a partir de cuadros elaborados por el Departamento de Estadística, Dirección actuarial CCSS, con base en la Encuesta de hogares de propósitos múltiples del INEC, 2004.

De este cuadro se desprende:

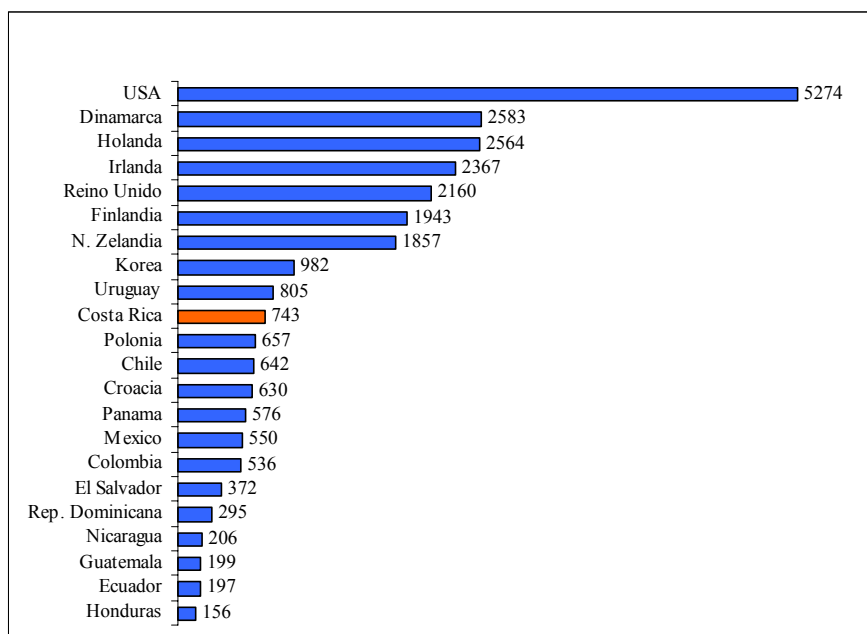
- ✓ menos del 34% de la población cotiza directamente
- ✓ el sistema recibe cotizaciones por un 46,5% de la población (los asegurados directos y los asegurados por cuenta del Estado)
- ✓ el grado de protección de las mujeres es mayor que el de los hombres
- ✓ un 12,2% de la población no está protegida.

B. Resultados positivos

Costa Rica ha conquistado un lugar de privilegio en el mundo. Sus principales indicadores de salud, como la mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacer, se encuentran en el nivel de muchos países desarrollados y, algunos de ellos, como la longevidad después de los 80 años, entre los primeros del mundo.

GRÁFICO 3
GASTO PER CAPITA EN SALUD, 2002

(En poder de paridad adquisitivo en dólares 2002)

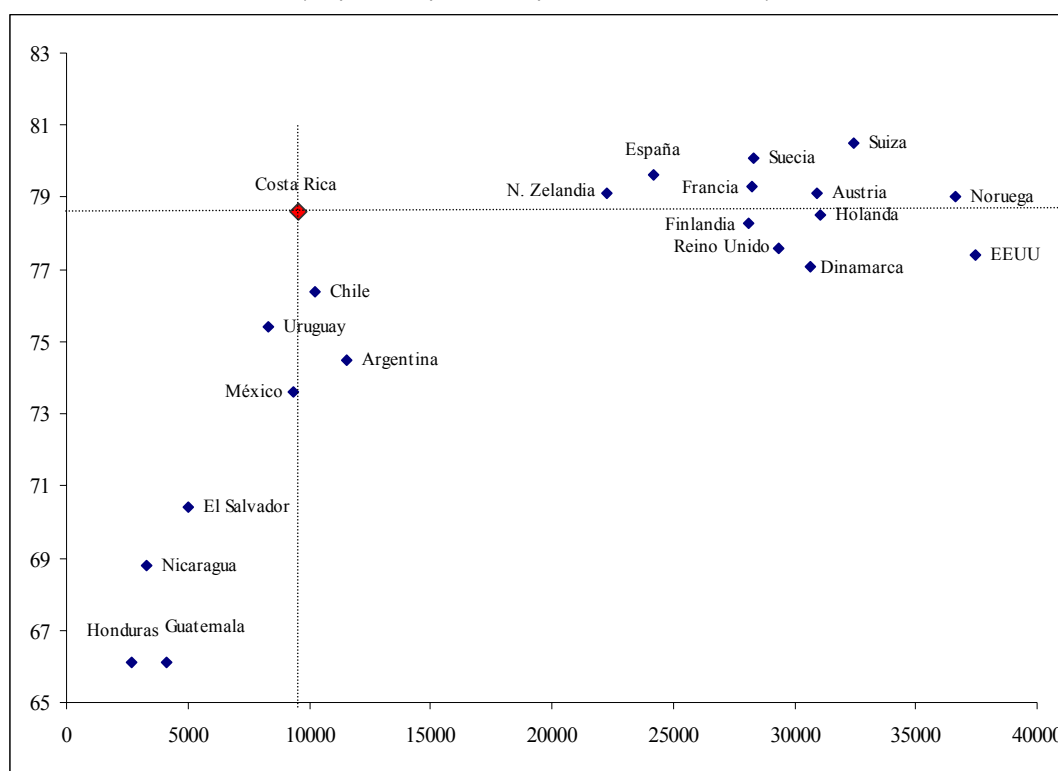


Fuente: UNDP Human Development Report 2005.

Estos logros no han sido gratuitos. Costa Rica es, después de Uruguay, el país de América Latina que más recursos dedica a financiar su sistema de salud. Como dicen nuestros pueblos, no hay chocolate sin cacao. El gráfico 3 muestra el gasto per capita en salud, para varios países.

Pero el cacao no es suficiente para que haya chocolate. También hace falta saber hacerlo, y lo que llaman “la gracia”. Costa Rica ha gastado en salud, pero ha sabido hacerlo inteligentemente. Eso queda patente en el hecho de que cuenta con índices de salud semejantes a países como Irlanda, Dinamarca y Estados Unidos, que son mucho más ricos y destinan entre tres y siete veces más recursos per cápita al financiamiento de la salud. Este gráfico muestra la relación entre la esperanza de vida al nacer y el PIB per capita para unos cuantos países:

GRÁFICO 4
ESPERANZA DE VIDA AL NACER Y PIB PER CAPITA, 2003
(En poder de paridad adquisitivo en dólares 2002)



Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.

¿En qué ha consistido esa “gracia”? Yo mencionaría tres rasgos de Costa Rica que arrojan alguna luz sobre el origen de sus éxitos en materia de salud.

C. ¿Cómo se ha logrado?

En primer lugar, es un país donde la gente ha sabido convivir. Aunque Costa Rica es un país de ingreso medio, por razones históricas ha cultivado una forma de convivencia íntimamente pacífica, tolerante y solidaria. Esto se ha expresado en hechos como la inexistencia de ejército, el respeto de las minorías, una democracia con defectos pero estable, y un sistema de política social

relativamente avanzado e integrador en materia de salud, educación, vivienda y asignaciones familiares.

Serían inconcebibles los indicadores de salud que muestra Costa Rica con una sociedad menos cohesionada. Una relativa equidad en la distribución del ingreso, una población más o menos educada, un estado muy activo en el ámbito social y la estabilidad política y social del país, son el telón de fondo de los éxitos en salud.

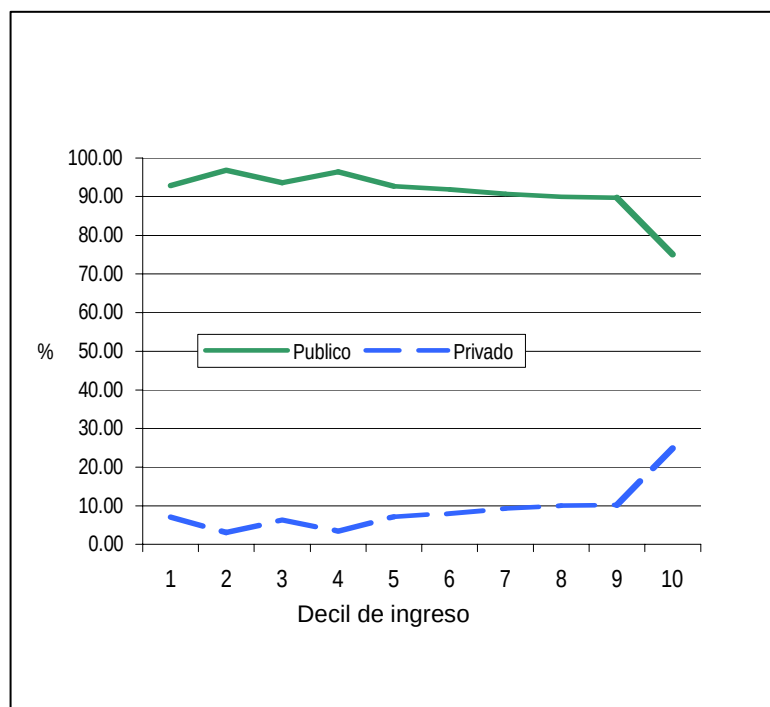
Lamentablemente en las últimas dos décadas se han venido acentuando en Costa Rica las tendencias a la segmentación: la segmentación de su urbanismo, de su educación, de su mercado de trabajo, de sus pautas de consumo.

Un segundo rasgo que explica los éxitos de salud es el carácter integrador de la institucionalidad pública de salud. El sistema de salud está financiado por el Estado y por los trabajadores de todos los niveles de ingreso; y los servicios públicos de salud han tenido la calidad y la cobertura suficientes para que tradicionalmente hayan sido usados por toda la población, sin distinción de nivel social, de edad o de zona geográfica.

Este hecho empata con la discusión que ayer daba José Luis Machinea sobre carácter universal o focalizado del gasto social. En Costa Rica hay recursos focalizados destinados a la salud, pero su propósito es que la población más pobre tenga acceso a los programas universales. Por ejemplo, según se vio el Estado paga la prima del seguro de salud correspondiente a la población que vive bajo la línea de pobreza.

El gráfico siguiente muestra el porcentaje de personas consultadas en la última encuesta de hogares, clasificadas por nivel de ingreso, para las cuales la última hospitalización había sido en un hospital privado y el de aquellas para quienes había sido en un hospital público:

GRÁFICO 5
COSTA RICA: PERSONAS HOSPITALIZADAS SEGÚN DECIL DE
INGRESO PER CÁPITA, POR LUGAR DE LA ÚLTIMA HOSPITALIZACIÓN, 2001
(En porcentajes)

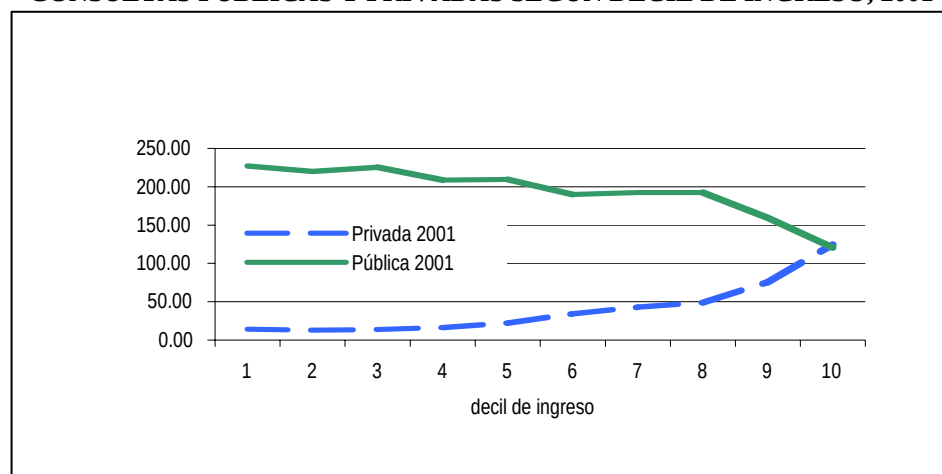


Fuente: Elaboración propia con base en información de la Encuesta de Hogares de 2001.

Este carácter integrador del sistema público de salud se ha venido deteriorando en los últimos años, sobre todo en materia de consulta especializada, pero en el primer nivel de atención –prevención y medicina general– y en el tercer nivel de atención –la hospitalización– su uso sigue siendo muy generalizado.

El gráfico siguiente se refiere al uso del segundo nivel de atención, la consulta especializada. Allí se muestran las tasas de utilización de consultas, por decil de ingreso, calculado con base en la última encuesta de hogares realizada en el país, en el año 2001. Puede verse en este gráfico que conforme aumenta el nivel de ingreso, aumenta la tasa de consulta privada y disminuye la tasa de consulta pública. Este comportamiento posiblemente se repita en muchos países, y para la región representa una tasa de utilización de la consulta pública extraordinariamente alta. Sin embargo, dado el contexto y la historia institucionales de Costa Rica, estos datos denotan una erosión del carácter pluriclasista que se ha intentado imprimir a la seguridad social.

GRÁFICO 6
CONSULTAS PÚBLICAS Y PRIVADAS SEGÚN DECIL DE INGRESO, 2001



Fuente: Rodríguez Herrera Adolfo (2005): La reforma de salud en Costa Rica, CEPAL, Financiamiento del Desarrollo N°173, Santiago de Chile, mayo 2006.

El gran reto del sistema de salud es ofrecer servicios que sigan siendo utilizados por las clases medias, para evitar que el sistema de salud siga el camino de segmentación que ha seguido la educación. Un sistema de salud usado por todas las clases sociales –o por lo menos por las clases mayoritarias– es una condición básica para la cohesión social del país.

Un tercer factor en el éxito del sistema de salud es el énfasis en la medicina preventiva. Aunque el desarrollo de la medicina curativa ha sido muy importante, a partir de los años 80, y sobre todo en los últimos 10 años, se ha impulsado una reforma muy radical y exitosa cuyo eje central fue la expansión de la red de atención primaria a todo el país. A pesar de que se habían alcanzado indicadores de mortalidad materno-infantil que parecían ya insuperables, el país ha seguido mejorándose.

D. Los desafíos actuales

El sistema de salud enfrenta un conflicto de diseño, cuyas consecuencias se ven agravadas por crecientes dificultades de gestión.

El problema de gestión: como en muchos países, existen largas colas en la atención especializada y en la hospitalización que llevan a los grupos de ingresos medios a acudir a la medicina privada. Es un serio problema que los grupos medios estén dejando de usar el sistema público de salud, no sólo porque es más fácil que éste se deteriore sino además porque de cara a la apertura comercial ello Costa Rica requiere condiciones para que las clases medias promuevan el traslado de sus cuotas (o parte de ellas) a seguros médicos privados.

El problema de diseño: el sistema de salud en Costa Rica se inspira en los principios bismarckianos: se financia como un seguro para los trabajadores asalariados –más recientemente hecho obligatorio para los trabajadores independientes. Pero por otra parte hay un acceso casi universal a las prestaciones, sólo que esa universalidad no se corresponde con un financiamiento universal: el sistema de salud se financia con la prima del seguro de los trabajadores y con la prima del seguro que el estado paga por cuenta de los pobres.

Se trata de un conflicto entre el principio de la salud universal y el principio del aseguramiento, entre el carácter universal del acceso a las prestaciones y el carácter específico de su financiamiento.

E. La cohesión del sistema en la práctica

El conflicto entre esos principios tiene serias consecuencias sobre la protección:

- La informalización del mercado de trabajo crea dificultades para la protección social: los trabajadores informales están muy mal protegidos (en particular los inmigrantes y las trabajadoras domésticas, los más vulnerables dentro de la escala laboral). Debe modificarse el diseño del sistema para que la informalidad del trabajo no sea un obstáculo para el acceso a los programas de protección social.
- El costo del acceso universal a las prestaciones es enorme para que recaiga sólo sobre los ingresos del trabajo; mucho mayor porque la canasta de servicios no está muy bien definida, y los médicos no saben imponer límites. Este costo salarial estimula la informalidad y rompe la adhesión de los grupos de ingresos medios (los profesionales independientes)
- la combinación de una pretensión de acceso universal y un modelo de financiamiento basado en el seguro, rompe la cohesión del sistema
 - ✓ Entre las personas de ingresos bajos, el incentivo es cotizar lo menos posible, porque de todas formas se tiene el servicio.
 - ✓ Entre las personas de ingresos medios, el incentivo es no cotizar del todo, porque de todas formas NO se tiene el servicio (a la edad productiva, los únicos servicios de salud que utilizan las personas es la consulta especializada de segundo nivel –odontología, ginecología, urología, etc– que son precisamente los servicios que las clases medias consumen en el sector privado debido a la existencia de filas y a otros problemas de atención al usuario).

F. Soluciones

No hay soluciones fáciles

- Mejorar la capacidad de gestión (algo que mencionaba ayer Ignacio Soletto, de la Fundación Carolina). La cohesión del sistema exige garantizar servicios oportunos y de calidad para las clases medias. Es fundamental que el sistema público de salud no pierda legitimidad frente a los grupos medios, de manera que siga brindando servicios de calidad a personas de todas las edades y condiciones sociales. En la medida en que las clases medias abandonan el sistema público de salud, este se deteriora y se profundiza la segmentación social.
- Debe resolverse el tema del financiamiento. Hay dos posibilidades:
 - ✓ Una posibilidad: universalizar el financiamiento, siempre dentro de un esquema de seguro pero ya no bismarckiano: que todas las rentas de las personas coticen (no sólo los ingresos del trabajo –salarios y honorarios– sino también los intereses, los alquileres, los dividendos).
 - ✓ Otra posibilidad: que sea el Estado el que financie la salud, como un servicio de acceso universal y no como un seguro. Esto elimina la autonomía que ha tenido la seguridad social en la recaudación, que dió gran estabilidad a sus ingresos, y plantea el riesgo de que termine desfinanciada.

G. Promoción de la salud

Hasta ahora he hablado sólo de la enfermedad: curación y prevención de la enfermedad. Pero no de la promoción de la salud. La promoción de la salud está aún más estrechamente relacionada con la cohesión social, en las dos direcciones, ya que la eficacia de la promoción de la salud depende del grado de que consiga contribuir a una mayor cohesión social de la población, y cuanto mayor sea la cohesión social tanto menos harán falta las intervenciones preventivas, curativas y de rehabilitación. El eje que la promoción de la salud y la cohesión social es la cultura de la población, en el sentido más amplio del conjunto de valores y hábitos de vidas personales y comunales.

Es muy claro entre el personal de salud que la promoción de la salud tiene que ver con la mejora de las condiciones materiales que determinan la forma material de vida de la población:

- ✓ los hábitos alimenticios
- ✓ los hábitos de higiene
- ✓ las condiciones de la vivienda y los servicios básicos
- ✓ el medio ambiente, incluida la naturaleza, el urbanismo (desde la ciudad hasta el barrio y la calle) y las condiciones de estudio y de trabajo

Pero también tiene que ver con la reproducción simbólica de la comunidad, y muy en particular con las formas en que se hace uso del espacio urbano y del tiempo libre. El tiempo libre, en particular, es el menos libre de todo el tiempo disponible para el habitante de las ciudades, pues sobre su uso es sobre el que quizás haya menos albedrío. ¿Cuáles son las actividades posibles que pueden hacer en su tiempo libre una persona pobre, e incluso una persona de clase media en una ciudad latinoamericana? ¿Cuánto contribuyen esas actividades al enriquecimiento personal, al fortalecimiento de los vínculos sociales, a un desarrollo orientado hacia la creatividad y la convivencia pacífica?

El aumento en la productividad del trabajo que ha experimentado la humanidad con la industrialización y más recientemente con la era digital, si alguna vez tuvo algún sentido fue el de

liberar al ser humano de la esclavitud del trabajo y brindarle más tiempo libre. Pero paradójicamente ha servido principalmente para aumentar la capacidad de producir basura y para colmar de objetos a los reducidos grupos con capacidad adquisitiva. El tiempo libre se ha reducido a tiempo de consumo para quienes tienen medios de consumir. Con lo cual el tiempo libre, tal y como es usado en las sociedades contemporáneas, sólo sirve para profundizar la segmentación social, sin que necesariamente implique una mejora real en la calidad de vida de ninguno de los grupos sociales.

El tiempo libre ha sido dejado completamente de lado por las políticas públicas, que en el mejor de los casos se han concentrado en procurar mejores condiciones materiales de vida pero no en procurar una transformación, por pequeña que sea, en la cultura de la población y en su posibilidad de hacer un uso creativo del tiempo libre. El asunto reviste una gran gravedad para todas las clases y para todas las generaciones, pero en particular para los jóvenes y para los viejos, que son los grupos más vulnerables de la sociedad y quienes disponen precisamente de más tiempo libre.

Las restricciones existentes para el uso del tiempo están muy vinculadas con el tipo de desarrollo urbano que se ha venido dando en el continente, muy poco propicio para los encuentros y para la realización de actividades más o menos grupales. Ello profundiza la segmentación social, pero además agudiza una serie de patologías sociales que terminan redundando en un aumento de la enfermedad y de la muerte. De allí que para la promoción de la salud deba ser una prioridad la promoción de un espacio urbano que propicie la cohesión social y un mejor uso del tiempo libre. Igualmente, las intervenciones para mejorar las condiciones materiales de vida deberían articularse dentro de una estrategia de promoción de la salud en este sentido más amplio, es decir, deberían ser orientadas por la voluntad de promover un nuevo uso del espacio y del tiempo, una nueva forma de narrarse. Como dice *Michel De Certeau*, que el río se vuelva un puente, la frontera un paso.

X. Cohesión social y finanzas públicas

1. Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización

*Oscar Cetrángolo*¹¹⁵

Introducción

Durante los últimos 25 años se han desarrollado en la región importantes procesos de descentralización de atribuciones y funciones hacia gobiernos subnacionales. Estos procesos, que abarcaron a casi todos los países latinoamericanos, han tenido características y alcances muy diversos. Más allá de los objetivos que cada proceso de reforma ha expresado de manera explícita, todos ellos han tenido significativos efectos sobre la cohesión social y las cuentas públicas. Diversas circunstancias han derivado, muchas veces, en fuertes tensiones entre esos objetivos de política. Estas tensiones se han puesto de manifiesto de muy diferente manera en cada caso y, en general, han tenido un impacto significativo sobre las relaciones entre distintos niveles de gobierno en cada país.

Este trabajo se propone indagar en las mejores prácticas en materia de políticas públicas, considerando los rasgos que distinguen a la región y recogiendo las experiencias concretas de sus países al enfrentar las tensiones antes aludidas. Para cumplir con ese cometido se encarará el análisis de los procesos de descentralización de provisión pública de bienes y servicios desde los niveles centrales de gobierno hacia los subnacionales poniendo el acento en su impacto, positivo o negativo, sobre la cohesión social y el resultado fiscal. Además de revisar los alcances, no siempre consensuados, de los conceptos aquí tratados, se considerarán las características particulares que ofrece la región en relación con las ventajas y dificultades de los procesos, las diferentes motivaciones, complejidades institucionales, su dinámica y resultados. No debe olvidarse que la debilidad en materia de indicadores propia de la región obliga, muchas veces, a especulaciones que demandan una explicación cuidadosa, haciendo más compleja la argumentación.

¹¹⁵ Consultor de la CEPAL en Buenos Aires. El autor agradece la colaboración de Daniel Vega y la contribución de Fernando Porta, así como los comentarios y sugerencias de Guillermo Anlló, Juan Pablo Jiménez y Ana Sojo.

A. Algunas acotaciones conceptuales relacionadas con la descentralización y la cohesión social

A lo largo de los últimos años se han discutido e implementado diversas reformas a la organización de las políticas públicas. Ellas han afectado las modalidades y alcances de la intervención estatal y, de manera particular, el accionar del estado benefactor en cada país. Los procesos de descentralización de funciones en la provisión pública de bienes y servicios desde los gobiernos centrales a los subnacionales deben ser entendidos como parte de esa ola de reformas. Estas tendencias han sido bastante generalizadas, abarcando tanto a países desarrollados como en vías de desarrollo. En la región han sido bastante importantes, involucrando países con diferente tipo de organización política, tanto unitarios como federales.

Sin embargo, debe hacerse notar que los procesos que han sido considerados como parte de este tipo de reformas presentan características sumamente variadas y, más importante, la posición que han adoptado algunos actores individuales o institucionales participantes de los procesos de descentralización no siempre han tomado nota de esas diferencias y han obviado, muchas veces, matices importantes en sus definiciones.

Bajo el término descentralización se suelen incluir cuestiones de diferente orden. En primer lugar, no se debe confundir la descentralización de un servicio público con su desconcentración, consistente en la mera delegación de funciones burocráticas que pueda hacer el poder central hacia los gobiernos locales. En segundo término, la descentralización puede ser sólo administrativa y económica, lo cual implica una autonomía relativa de los gobiernos locales; o bien puede adquirir un carácter total y político, si supone una transferencia integral del poder normativo hacia los gobiernos locales.

En teoría, la provisión local de los servicios públicos permitiría a los gobiernos o administraciones subnacionales captar mejor las preferencias y necesidades de los residentes de cada área. Por otro lado, la toma de decisiones, al estar más cerca de las personas a quienes está dirigido el servicio, induce a un mayor cuidado para lograr una provisión lo más eficiente posible y, asimismo, resuelve el problema de incentivos presente en la provisión pública de los servicios, fomentando la competencia interjurisdiccional.

No obstante, la literatura reconoce también la necesidad de cierto grado de centralización en la provisión, habida cuenta de las externalidades, beneficios de escala y la imperfecta movilidad de las personas. Estos factores impiden, muchas veces, la coincidencia entre la oferta del servicio con las preferencias locales. Es por ello que es aceptado que hay ciertas funciones que son mejor administradas por el poder central. Entre ellas se destacan las políticas redistributivas. La capacidad para mejorar la distribución del ingreso a nivel local está limitada seriamente por la movilidad de las unidades económicas. En este caso, la mayor descentralización involucra una restricción en las políticas de asistencia a los más pobres.

Hay buenas razones para creer que el grado óptimo de descentralización fiscal variará sustancialmente entre las diferentes sociedades. Esta idea cobra especial significación teniendo en cuenta que las ventajas de la provisión descentralizada suelen apoyarse en factores institucionales y políticos, tales como la conveniencia, en cada sociedad, de la desconcentración del poder y una mayor autonomía y participación a nivel regional y local. Adicionalmente, debe incorporarse el problema de la asimetría entre responsabilidad de gastos y disponibilidad de recursos en cada jurisdicción.

Las características específicas de cada uno de los servicios que son objeto de estos procesos tienen mucha importancia al momento de definir la estrategia a seguir. Las tensiones que se han comprobado durante los procesos de descentralización entre cohesión social y solvencia fiscal se

manifiestan de manera diferente en la provisión pública de cada uno de los sectores y dan origen a variadas demandas de coordinación y, en definitiva, la redefinición del papel de los distintos niveles de gobierno es también diferente.

Como ha señalado Oates en relación con el funcionamiento del federalismo, las ventajas de tener diferentes niveles de gobierno se relacionan con la oportunidad de centralizar la toma de decisiones de aquellos asuntos en donde se requieren políticas nacionales y de permitir la elección pública local cuando resulte más ventajoso.¹¹⁶ Ello puede ser muy diferente según el servicio o bien público objeto de descentralización. Si bien es cierto que el desarrollo de los estados benefactores ha descansado prioritariamente sobre decisiones tomadas desde los niveles centrales de gobierno, la descentralización ha vuelto la mirada sobre el papel de los niveles subnacionales de decisión. Entonces, ¿cuál es el nivel de gobierno mas adecuado para suministrar los servicios públicos?

La defensa de los procesos de descentralización de la región se ha manifestado de diversas formas y ha utilizado una gran variedad de argumentaciones. Por un lado, algunos autores entienden que el centralismo que ha caracterizado históricamente a los países de América Latina como resultado de la herencia colonial constituye un rasgo negativo que ha puesto una barrera al desarrollo de algunas regiones y determinado un desarrollo regional desequilibrado. La descentralización, según esta corriente, es una reforma necesaria para mejorar la situación de inequidad de la región.¹¹⁷

Según la visión de otros autores, la descentralización de funciones hacia gobiernos locales es una política de reforma que debe ser sostenida ya que tiene la ventaja de aliviar la administración central y acercar las decisiones a los beneficiarios, mejorando la eficiencia de las intervenciones. El Banco Mundial, institución que ha apoyado numerosos procesos de reforma en este sentido, ha sostenido que “la descentralización fomenta la eficacia al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y las preferencias individuales, promoviendo la responsabilidad y la equidad mediante una vinculación clara de los beneficios de los servicios y sus costos. Esta es la justificación para el establecimiento de gobiernos provinciales y locales sensibles a los deseos de sus ciudadanos, y no simplemente instrumentos del gobierno central”.¹¹⁸

Algo más ponderada resulta la visión de la misma institución en su Informe de Desarrollo Mundial correspondiente a 1997. Allí se señala que la descentralización produce importantes beneficios en diferentes partes del mundo, incluida América Latina. En especial puede mejorar la calidad del sistema de gobierno y lograr una mejor representación de los ciudadanos. La competencia entre provincias, ciudades y localidades puede alentar la adopción de políticas y programas más eficaces. No obstante, reconoce que se deben conjurar tres posibles peligros: mayor desigualdad, inestabilidad macro y sumisión de los gobiernos locales a los grupos de interés. La existencia de esos peligros, entonces, muestran que el papel de los gobiernos centrales resulta vital para el mantenimiento del desarrollo. “El problema está en encontrar la apropiada división de funciones entre las instancias centrales y los demás niveles de gobierno”.¹¹⁹

Es claro que, desde diferentes puntos de vista, se ha depositado una gran expectativa sobre las posibilidades de los procesos de descentralización ya sea para fortalecer el desarrollo, dinamizar los procesos democráticos, mejorar la equidad, la eficiencia del gasto público o poner un límite al crecimiento desmedido del gasto público, de acuerdo con las diferentes visiones. Adicionalmente, debe ser señalado que buena parte de los debates tienen como trasfondo el hecho de que desde la teoría no existe una receta clara aplicable a diferentes situaciones. Por el contrario, la teoría del

¹¹⁶ Véase Oates (1994) “Federalism and Government Finance”, en Quigley, J. y Smolensky, E. (eds.) *Modern Public Finance*, Harvard University Press, Massachusetts. p. 128.

¹¹⁷ Véase Boisier, S. (1992), “Las relaciones entre descentralización y equidad”, en *Revista de la CEPAL N° 46*, Santiago de Chile.

¹¹⁸ Banco Mundial (1988), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1988*, Washington. p. 182 y 183.

¹¹⁹ Banco Mundial (1997), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*, Washington., p. 13.

federalismo fiscal intenta adoptar un papel subsidiario de los elementos históricos institucionales que marcan los límites de sus recomendaciones.

El desafío es, en cambio, lograr una posición ponderada que tome en cuenta las condiciones particulares de cada caso tratando de encontrar respuestas pragmáticas que alienten a la búsqueda de soluciones para mejorar la provisión de bienes y servicios a cargo del Estado de manera de lograr los resultados más significativos para el bienestar de los ciudadanos.

En este sentido, creemos conveniente poner el acento sobre un aspecto muchas veces olvidado o no tratado con la importancia que se merece. El grado de disparidad productiva regional dentro de cada país impone serios límites al funcionamiento y financiamiento de servicios descentralizados, en especial cuando su provisión afecta la equidad. Si se presume que los méritos de la descentralización dependen de la correspondencia fiscal, la existencia de fuertes disparidades productivas regionales implica la inviabilidad de la descentralización. Para otros, en cambio, implica que los resultados de estas reformas dependerán del sistema de transferencias financieras que lo acompañen y del fuerte papel que deben jugar los gobiernos centrales. De todos modos, y aún cuando se cuenten con los recursos financieros requeridos para la compensación, debe notarse que las disparidades mencionadas también afectan de manera sustantiva la disponibilidad de recursos humanos y, en general, las capacidades de gestión entre jurisdicciones.

De manera especial, resulta crucial reconocer que, cuando estos problemas existen, el dilema básico de la descentralización de políticas sociales es el de encontrar una fórmula de compatibilidad entre los objetivos propios de la política de descentralización y la redistribución, no asumiendo que los dos grupos se cumplen necesariamente de manera simultánea. Ello obliga a establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre diferentes niveles de gobierno, así como su financiamiento. Se verá más adelante que este es el caso de los países de América Latina.

Existen dos elementos de las políticas de descentralización que deben, asimismo, ser considerados cuidadosamente. Ambos se refieren a iniciativas que han surgido a partir de la experiencia en este tipo de políticas en países que, como se señaló, ofrecen situaciones muy diversas en cuanto a sus capacidades de distinto tipo para llevar adelante la gestión de servicios descentralizados.

El primero de ellos se refiere a la posibilidad de incorporar esquemas de premios y castigos en el financiamiento de las diferentes jurisdicciones de acuerdo con su comportamiento en la gestión. El segundo tiene que ver con la posibilidad de discriminar entre diferentes casos, otorgando distintas responsabilidades en función de su calificación. Estas discusiones, que han tenido cierto desarrollo en la región, son una demostración de la existencia de serios problemas en el desarrollo de la descentralización y alientan a buscar soluciones innovativas.

No obstante, debe marcarse que el primero de esos elementos choca contra un obstáculo difícil de sortear cuando se consideran servicios públicos con importantes impactos sobre la equidad y se relaciona con la dificultad e inconveniencia de castigar a los que ya están en una posición desventajosa para gestionar sus servicios. Expresado de otra manera, ante la puesta en marcha de cualquier política de reforma siempre se debe pensar en qué situación quedarán los más débiles ante cualquier reforma.

El segundo elemento tiene un límite más político institucional y se vincula con la dificultad que tienen los gobiernos centrales para discriminar entre casos. Ello reviste particular importancia, aunque no exclusivamente, en aquellos países de organización federal. Estas líneas deberán ser atendidas con sumo cuidado si se quiere brindar soluciones pragmáticas que efectivamente mejoren la cohesión social.

En la medida en que se asocie cohesión social con las ideas de inclusión y pertenencia, la búsqueda de la cohesión social en relación con la descentralización implica la preocupación por la inclusión y la pertenencia de todos los territorios a un proyecto o situación común. En relación con

un país formado por territorios muy desiguales la cohesión remite necesariamente a una rejerarquización del papel de los gobiernos centrales con el objetivo de compensar diferencias y articular políticas sectoriales que, si bien puedan tener un diferente grado de descentralización, tengan un eje en común.

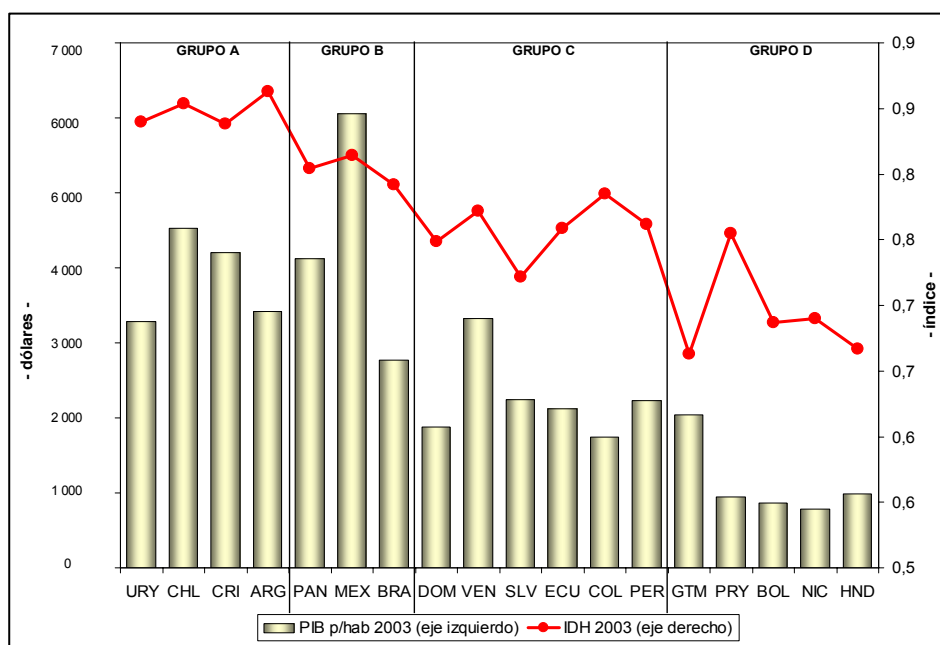
Dependiendo del cuidado que se tenga en el diseño de este tipo de reformas y la modalidad que en cada caso adopten esas tensiones, su solución puede implicar una presión adicional sobre el resultado fiscal y, la mayor demanda de recursos fiscales puede, eventualmente, generar nuevas tensiones o retroalimentar las existentes. En síntesis, podría decirse que si la cohesión social depende de la existencia de un proyecto común en el que los diferentes miembros de la sociedad se sientan incluidos, la coherencia fiscal es un rasgo necesario para que ese proyecto sea sostenible.

B. Características del proceso de descentralización fiscal en la región

i. Avances del proceso por grupos de países

Más allá de algunos rasgos comunes, el análisis de los procesos de descentralización de servicios públicos en América Latina debe hacer mención, necesariamente, a la heterogeneidad de situaciones. Pese al intento reiterado de presentar la descentralización como una propuesta de reforma de validez generalizada, la pertinencia y riqueza de las conclusiones depende de la capacidad para reconocer la diversidad de procesos. Ello se verifica en sus diferentes aspectos, entre los que se pueden mencionar sus motivaciones, marco institucional, dinámica del proceso, sectores involucrados y grados de autonomía de los gobiernos subnacionales, además, por supuesto, de la propia estructura social y económica de cada caso.

GRÁFICO 1
INDICADORES DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE PAÍSES DE LA REGIÓN,
ORDENADOS POR PORCENTAJE DE POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE POBREZA



Fuente: CEPAL (2005), PNUD y CELADE.

Nota: Los datos de población bajo la línea de pobreza corresponden al año 2004 para Argentina y México; 2003 para Brasil, Chile y Perú; 2001 para El Salvador, Nicaragua y Paraguay, y el resto al año 2002.

Con el objeto de comprender la lógica de estas diferencias de manera que ayude a la reflexión que en este documento se quiere realizar sobre los procesos de descentralización, en el gráfico 1 se ofrecen algunos de esos indicadores de desarrollo social y económico de los países ordenados de acuerdo con su índice de desarrollo humano. Se observa la relación directa entre el IDH y el producto por habitante, y, por otro lado, se comprueba la relación inversa entre esos indicadores y la participación de población pobre. Esta apreciación permite distinguir cuatro grupos de países:

Grupo A: altos IDH y producto por habitante y menos del 30% de población bajo la línea de pobreza.

Grupo B: altos o relativamente altos producto por habitante, IDH y participación de la población urbana, con algo menos del 40% de población bajo la línea de pobreza.

Grupo C: ingreso por habitante e IDH medios o medios altos y alrededor del 50% de población pobre.

Grupo D: bajo producto por habitante y más del 60% de la población pobre.

Frente a una situación socioeconómica tan diversa, la región muestra avances en los procesos de descentralización tanto en países de alto grado de desarrollo como en aquellos con menor desarrollo y mayores inconvenientes sociales. En el cuadro 1 se presenta un indicador de esos avances consistente en el porcentaje de gasto público de los gobiernos subnacionales en el total de erogaciones públicas consolidadas.¹²⁰ Al combinar ese indicador con la clasificación de países antes presentada se comprueba la no existencia de relación entre desarrollo económico, situación social y avances en el proceso de descentralización. Por ejemplo, entre los países con mejores indicadores socioeconómicos, se encuentra el país con mayor nivel de descentralización (Argentina) y uno de los tres con menor proporción del gasto en manos de gobiernos subnacionales (Costa Rica). Esa diversidad se puede constatar en los cuatro grupos de países, lo que indica una ausencia de relación entre nivel socioeconómico y grado de descentralización.

CUADRO 1
AVANCES EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN POR GRUPO DE PAÍSES

Grupo de países	Nivel de Descentralización (Gasto público subnacional como % del total)		
	Mayor al 20%	Entre 10 y 20%	Menor al 10%
Grupo A	Argentina (49,5)	Uruguay (14,5), Chile (12,2)	Costa Rica (3,3)
Grupo B	Brasil (45,0), México (31,8)		Panamá (3,2)
Grupo C	Colombia (39,0), Perú (26,8), Venezuela (19,6)		Ecuador (7,5), El Salvador (4,6), República Dominicana (2,9)
Grupo D	Bolivia (29,7)	Guatemala (12,4)	Paraguay (6,2), Honduras (8,0), Nicaragua (5,2)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI, BID y CEPAL

ii. Heterogeneidad de motivaciones y algunas dinámicas particulares

Al abordar de manera específica los procesos de descentralización de América Latina, es de gran ayuda para evaluar sus resultados, en especial en relación con la cohesión social, conocer las motivaciones de cada uno de ellos. Sorprende encontrar, en ese sentido, una variedad de situaciones en donde la relación con las recomendaciones de la teoría está, en algunos casos, muy lejos de las

¹²⁰ En los últimos años se han ensayado diferentes indicadores de descentralización. El aquí utilizado es el más funcional a la argumentación que se quiere presentar.

razones reales que se tuvieron originalmente para poner en marcha estas políticas. Esa variedad de situaciones va desde casos en donde la descentralización se encuentra en un lugar central de reformas políticas (Bolivia, Colombia, Perú), a procesos dominados por reformas de tipo sectorial (Chile), alcanzando, en situaciones extremas, motivaciones exclusivamente fiscales-financieras (Argentina).

De acuerdo con Di Gropello y Cominetti se nota un predominio de razones de tipo fiscal en las reformas de “primera generación” bajo contextos políticos no democráticos (Argentina, Chile, Brasil), mientras que impulsados por la necesidad de legitimar los nuevos gobiernos democráticos, las reformas que se llevaron a cabo durante la segunda mitad de los ochenta y noventa tuvieron motivaciones más políticas. En cambio, las reformas tendientes a mejorar la eficiencia de los servicios estuvieron ausentes hasta finales de los años noventa.¹²¹

Analizando las relaciones financieras entre diferentes niveles jurisdiccionales, las motivaciones de los procesos en Argentina y Brasil pueden ser interpretadas como casos extremos y opuestos, siendo ambos países federales. En Argentina, la descentralización de la salud, educación básica y otros servicios sociales fue diseñada desde el gobierno central con el objeto de apropiarse recursos hasta entonces provinciales, al modificar el balance de funciones entre niveles de gobierno sin reconocimiento de partidas financieras específicas. En consecuencia, este caso puede ser considerado como el paradigma de proceso que mira sólo la sostenibilidad fiscal sin preocuparse por la cohesión social. Brasil, en cambio, presenta un proceso político de traspaso de recursos a gobiernos subnacionales como manera de terminar con el manejo centralizado propio de la dictadura y favorecer, de esa manera, el desarrollo de la democracia.

El caso chileno puede ser, en algún sentido, especial, aunque con ciertas similitudes en cuanto a sus motivaciones con el caso argentino. El proceso, con raíces conceptuales que lo vinculan con la visión de los economistas de la escuela de la elección pública, fue impulsado a principios de los años ochenta por el gobierno militar por razones principalmente políticas (seguimiento del modelo neoliberal y, muy especialmente, la reducción del poder del sindicato docente al lograr descentralizar los conflictos) y fiscales (reducción del tamaño del Estado, así como en apoyo a la política de privatizaciones). De todos modos, este proceso combina modificaciones en la organización micro de los servicios y la introducción de modalidades de financiamiento relacionadas con los subsidios a la demanda.¹²²

Vinculado con lo anterior, algunos aspectos relacionados con la dinámica de los procesos deben ser tenidos en cuenta. En general, aún con diferencias entre los casos, los procesos fueron originalmente impelidos por los gobiernos centrales, ya sea que obedezcan a motivos fiscales como políticos, como se vio en el apartado anterior. Una excepción que debe señalarse es Brasil, ya que allí la opción política en favor de la descentralización fue realizada por los constituyentes que elaboraron la Constitución en 1988. Allí se gestó el marco institucional básico sobre el que se basó el proceso de redemocratización después de 20 años de régimen militar dictatorial. En la Asamblea Constituyente predominó una idea muy particular según la cual el debilitamiento fiscal y financiero del gobierno central y el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales eran parte de un proceso político tendiente a fortalecer la democracia. Esta dinámica daría lugar, una década después a importantes reformas fiscales.

El caso del Perú presenta una dinámica peculiar, caracterizada por sus marchas y contramarchas: en 1979 se inició el proceso de descentralización para apoyar la democracia, restituyendo la elección de autoridades municipales y estableciéndose nuevas competencias y potestades. A fines de los años ochenta, en cambio, el proceso se desprestigió y durante los noventa,

¹²¹ Véase di Gropello y Cominetti (1998) La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana, CEPAL, Santiago de Chile, p. 61

¹²² Véase di Gropello y Cominetti (1998), p. 51.

con la vuelta a un gobierno de tendencia centralista, se eliminaron los gobiernos regionales y se restringió la autonomía de las municipalidades. A partir del 2001 se volvió a impulsar la descentralización. En ese sentido se sancionaron la Ley 27680 de Reforma Constitucional, y la Ley de Bases de Descentralización, que establece competencias y funciones de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Se creó, asimismo, el Consejo Nacional de Descentralización.

iii. Proceso de descentralización de sectores específicos

En relación con las posibles mejoras en la organización de la provisión de servicios públicos a partir de la descentralización, es importante destacar los casos en donde la descentralización fue parte de reformas sectoriales. En Colombia y Chile ambas reformas (descentralización y reorganización sectorial) fueron simultáneas. En Colombia se sancionó una legislación específica sectorial, marcando una fuerte diferencia con casos como el argentino en donde la nueva legislación federal para la educación fue sancionada casi dos décadas después de la transferencia de escuelas primarias y nunca se sancionó una legislación específica para la salud pública.

Debe considerarse que la descentralización involucra diferentes tipos de desafíos dependiendo del sector sujeto a reforma. Por ejemplo, en educación, los dilemas actuales van mucho más allá de la búsqueda de aumentar la cobertura. Se trata de mantener la preocupación por incluir a los que quedaron fuera del sistema al tiempo que se mejora la calidad. En este caso, los países descentralizados pueden sufrir un deterioro de la equidad, lo que demanda una fuerte intervención compensadora del gobierno central. Existen instituciones de coordinación federal en algunos casos, como son los Consejos Federales de Brasil y Argentina, aunque con marcadas diferencias en su funcionamiento y resultado.

A su vez, en materia de financiamiento, Brasil acompañó la descentralización con la creación del Fondo para la Mantención y el Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valoración del Magisterio (FUNDEF) en la enmienda constitucional de 1996. Se estableció allí que cada unidad federada debía destinar al FUNDEF el 60% de la cuarta parte de los ingresos tributarios estatales y municipales que la Constitución obliga a dedicar a la educación.¹²³ En Colombia, por su parte, se sancionó un sistema general de participaciones mediante la Ley 715 de 2001, que incorpora asignaciones específicas para educación y distribución de la misma de acuerdo con indicadores relacionados con el costo de los servicios. En Argentina, por su parte, recién durante el año 2006, se alcanzó a discutir una ley de financiamiento educativo.

En relación con los servicios de salud, por su parte, si bien se presentan problemas similares, hay que considerar que lo que se descentraliza es la provisión de la salud pública, manteniéndose, en general, la seguridad social de manera centralizada y casi siempre financiada con cargas sobre la nómina salarial. En este caso, Brasil, a partir de la creación del Sistema Único de Salud (SUS), es una excepción importante a tener en cuenta. El desafío de mejorar la organización de la salud requiere incorporar, entonces, la necesidad de integración de los sistemas y la formación de redes de atención, ya que no habría razón alguna para brindar una cobertura diferente a la población de acuerdo con su vinculación con el mercado laboral.

Un desafío de mayor complejidad es presentado en relación con la descentralización de los programas asistenciales de transferencias financieras a las personas. En estos casos, cuando se involucren los gobiernos locales en el diseño o gestión de la asistencia debe tenerse sumo cuidado en el combate de las prácticas clientelares, así como asegurar el financiamiento adecuado a cada región. Para ello, resulta importante la generación de información adecuada, establecer sistemas de financiamiento compensatorio y definir claramente el papel reservado para los gobiernos centrales. En este sentido se puede mencionar que, por ejemplo, en Honduras y Uruguay, los elementos

¹²³ Véase José Afonso (2004) “Las relaciones intergubernamentales en Brasil”, en *Revista de la CEPAL* N° 84, Santiago de Chile, p. 147.

básicos de los programas locales de combate contra la pobreza están a cargo de los gobiernos centrales. En algunos otros casos de Centroamérica (Guatemala, Honduras y Nicaragua) los problemas de articulación se tratan de enfrentar con la creación de una instancia articuladora: las denominadas “Estrategias de reducción de pobreza” (ERP).

La problemática es algo más compleja en los programas más amplios puestos en marcha en Chile (Chile Solidario), México (Progresá) y Argentina (Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados), presentando diferentes grados de responsabilidad de los gobiernos subnacionales en su gestión.

iv. Dilemas de la descentralización de servicios en relación con su financiamiento: papel de las transferencias y cuidado de la sostenibilidad fiscal

La sumatoria de los rasgos que distinguen a cada sociedad en relación con sus instituciones (formales y no formales); sus características económicas, sociales y políticas, y su manifestación en los territorios delimitan los alcances y posibilidades de los procesos de descentralización. Dado un grado de descentralización de servicios, esas limitaciones se resumen, en última instancia, en la peculiar modalidad en que cada país resuelve (o intenta hacerlo) los diferentes dilemas relativos al financiamiento de los servicios descentralizados. Adicionalmente, la descentralización de funciones genera mayor demanda de recursos por parte de los gobiernos subnacionales y puede desencadenar tensiones en el campo fiscal. Entonces, si bien son muchos los intentos por introducir diferentes grados de descentralización en diferentes áreas, los resultados, sin duda, son el reflejo de las fortalezas y debilidades de cada país y, de manera especial, de los mecanismos de financiamiento que acompañan cada proceso.

Esos dilemas, que definen el avance efectivo de la descentralización en cada caso, son diferentes manifestaciones de la tensión entre las mejoras en la equidad, la participación ciudadana (ambos elementos constitutivos de la cohesión social) y la búsqueda y consolidación de los equilibrios fiscales. A continuación se introducen algunos dilemas centrales que deben ser afrontados por los gobiernos en relación con las políticas de descentralización. Ellos se relacionan con la imposibilidad de correspondencia fiscal plena en los países de la región; la búsqueda de mayor cohesión social mediante diferentes esquemas de transferencias, y las presiones que todo ello implica para la coherencia fiscal de las políticas.

Imposibilidad de correspondencia fiscal en países con desequilibrios productivos extremos entre regiones: recursos propios versus transferencias

En teoría, para que el proceso de descentralización sea completo, los gobiernos subnacionales deben ser autónomos, lo que involucra tener los recursos financieros para poder decidir la mejor asignación del gasto que se corresponde con las preferencias locales. A su vez, los ciudadanos, bajo ese esquema, pueden exigir rendición de cuentas al gobierno que les cobra los impuestos. No obstante, los países de la región no se caracterizan por una importante tributación a nivel local.

A lo largo del siglo pasado se ha evidenciado una tendencia bastante generalizada a centralizar la recaudación. Chile, Perú, Uruguay y países centroamericanos de los que se dispone de información (Guatemala, Honduras y Nicaragua) tienen una administración centralizada de más del 90% de la recaudación tributaria. Por su parte, los países federales (a excepción de Venezuela) presentan una mayor descentralización de la recaudación aunque sin alcanzar una participación preponderante (gráfico 2). Seguramente el caso más marcado es Brasil, en donde más del 30% de la recaudación está a cargo de los gobiernos subnacionales debido, básicamente, a la existencia de un

impuesto al valor agregado cobrado por los estados, el ICMS (Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios).¹²⁴

Adicionalmente a la poca importancia de los tributos cobrados por los gobiernos subnacionales en la región, es de especial interés para la definición de la autonomía local y su papel en el proceso descentralizador considerar el grado de esa autonomía en materia tributaria. Puede asumirse que, en general, los gobiernos subnacionales cobran impuestos sobre la propiedad; en algunos casos, también se cobran tributos sobre las patentes automotores (Argentina, Chile, Nicaragua, Perú y Uruguay, entre otros), sobre los consumos (en Argentina –Ingresos Brutos–, Brasil, Honduras, Nicaragua, Perú, Uruguay) y otros de variado tipo. Muchas veces estas potestades se superponen con impuestos similares cobrados por los gobiernos centrales y, adicionalmente, pueden existir niveles intermedios con potestades tributarias propias que compiten con las nacionales y las de los gobiernos locales. Ello sucede en los países federales pero también en varios países unitarios con procesos de descentralización.

Considerando que las motivaciones y lógica que han predominado en los procesos de asignación territorial de funciones son diferentes a las que han definido la distribución de potestades tributarias, se pueden verificar diferentes grados de desbalance entre ingresos y egresos de cada nivel de gobierno de los distintos países. Estos se manifiestan como la brecha entre ingresos y egresos de los varios niveles de gobierno (desbalance vertical) o como aquella que ocurre entre las capacidades fiscales de los diversos gobiernos subnacionales de un mismo nivel (desbalance horizontal). Estos desbalances debieran ser cubiertos mediante transferencias financieras.

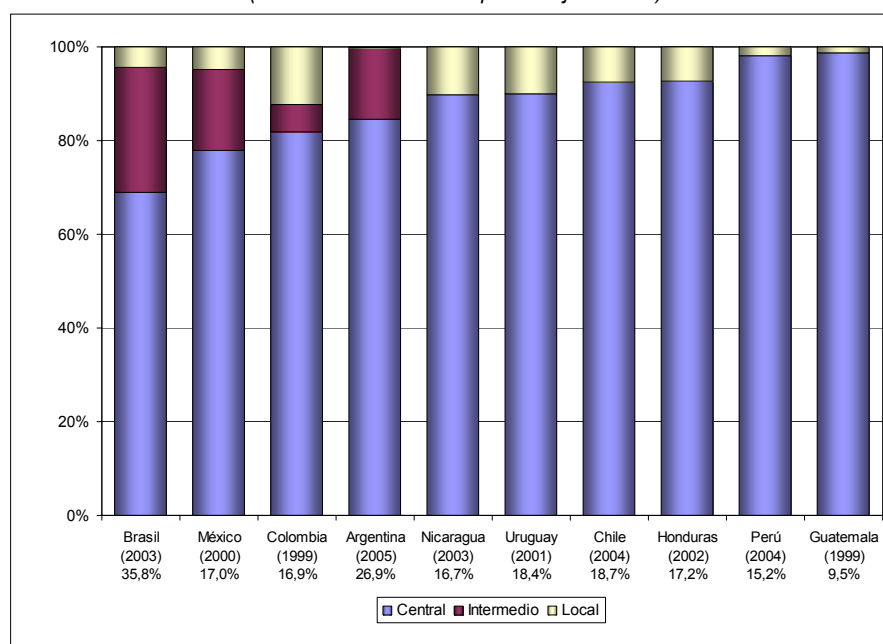
Podría decirse que el desbalance horizontal tiene como principal causa la existencia de economías con desarrollo productivo muy desequilibrado a nivel regional. El nivel de disparidades productivas entre los territorios de un determinado país pone un límite al resultado de los procesos de descentralización y obliga a tomar especiales precauciones. En general, la idea de “correspondencia fiscal” tiene cierto sentido en sociedades que, como Canadá o Estados Unidos de Norteamérica, tienen un desarrollo productivo relativamente equilibrado territorialmente. Ello permite especular acerca de las posibilidades de que cada jurisdicción financie con recursos propios sus servicios, tratando de responder a las preferencias de sus ciudadanos. En aquellos países la relación entre los productos por habitantes de los estados de mayor y menor desarrollo económico son de aproximadamente 1,7 y 2,1 respectivamente. Milanovic, en un trabajo reciente, presenta este mismo indicador para otras tres grandes federaciones que muestran situaciones muy diferentes. De acuerdo con registros del año 2000, en India esa razón alcanzó valores de 4,4; en Indonesia de 12,5 y en China de 13,6.¹²⁵

La existencia de estructuras productivas desequilibradas regionalmente es un rasgo característico de los países latinoamericanos en donde la relación entre los productos por habitante mayor y menor de cada país presenta los valores medio más elevados (8,6 en el caso de Argentina). Ciertamente, esta es otra manifestación de la desigualdad dominante en estas sociedades, haciendo más difícil el trabajo en pos de una mayor cohesión social. En términos fiscales, los desbalances horizontales se manifiestan como capacidades de financiamiento muy diferentes entre los diferentes ámbitos territoriales que forman un país.

¹²⁴ Este impuesto genera recursos del orden del 8% del PIB.

¹²⁵ Véase Milanovic (2005), “Half a World: Regional Inequality in Five Great Federations”, *World Bank Policy Research Working Paper* 3699, Washington.

GRAFICO 2
ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR NIVEL DE GOBIERNO
EN ALGUNOS PAÍSES SELECCIONADOS
(Presión tributaria como porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI, CEPAL e ILPES.

Nota: Entre paréntesis el año al que corresponde la información.

No debe ser desestimada la presión al desequilibrio fiscal proveniente de la instrumentación de programas de descentralización en contextos productivos dominados por los desbalances regionales. La experiencia indica que la mayor autonomía local, al existir demandas de intervención no satisfechas, genera una presión en las regiones más ricas a dejar de contribuir al mantenimiento de las políticas públicas solidarias con las regiones más pobres. Esto, además de atentar en contra de la cohesión social y el mantenimiento de proyectos de desarrollo más integradores, puede generar una demanda de mayores recursos para atender la situación de las regiones de menor desarrollo relativo. La situación puede revestir mayor gravedad dependiendo de la posibilidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

Búsqueda de mayor cohesión social mediante los sistemas de transferencias

Dado el desbalance horizontal, cuanto más avanzados se encuentren los procesos de descentralización de funciones, mayores serán los desbalances verticales. Ello no implica que los procesos de descentralización sean un obstáculo a la búsqueda de mayor cohesión social sino que llama la atención sobre la necesidad imperiosa de establecer mecanismos de coordinación de las políticas sectoriales que contemplen la compensación hacia las regiones más necesitadas. Cuanto más centralizada esté la tributación mayor será la necesidad de transferencias básicas para cubrir el financiamiento de las actividades en manos de gobiernos subnacionales. Asimismo, al depender tan fuertemente el logro de objetivos de cohesión social del sistema de transferencias adoptado, se percibe una presión que perjudica la consistencia fiscal de la reforma. Es por ello que resulta imposible evaluar los procesos de descentralización sin atender a los esquemas de transferencias financieras entre jurisdicciones.

La región presenta una gran diversidad de esquemas de transferencias entre niveles de gobierno. Se observa el carácter pro cíclico de buena parte de los sistemas, cuando son un

porcentaje de los recursos centrales. En cambio, son pocos los casos en donde se trata de limitar la prociclicidad de las finanzas subnacionales o atender a las características específicas de la política sectorial que se financia. Adicionalmente, llama la atención la gran proporción de transferencias que tienen asignaciones predeterminadas, marcando el papel de los gobiernos centrales en la dinámica del financiamiento.

Teniendo en cuenta los fuertes desequilibrios existentes entre los ingresos de las regiones de cada país, la posibilidad de mejorar la cohesión social dependerá de manera significativa de los criterios de distribución dominantes en cada esquema de transferencia de recursos entre jurisdicciones subnacionales (distribución secundaria). Se entiende que una mayor atención de esta problemática demanda de esquemas redistributivos que tomen en consideración indicadores explícitos de las necesidades de cada región.

En un extremo, Argentina presenta un sistema de coeficientes fijos sin criterios explícitos en su determinación desde 1988, existiendo, en cambio, criterios definidos de reparto en los fondos de asignación específica a alguna finalidad. México, en cambio, combina indicadores relacionados con las distribuciones de población y recaudación en las diferentes regiones. Guatemala ofrece un esquema algo más complejo al combinar la distribución por población, partes iguales, proporcional al ingreso per capita de cada municipio, su inversa y el número de aldeas y caseríos. En Perú existe un Fondo de Compensación Municipal que distribuye fondos provenientes de diversos tributos entre los municipios provinciales y distritales utilizando una extensa serie de indicadores y diferenciando los municipios en zonas rurales de urbanas. Mucho más simple es el caso de Honduras, en donde la distribución surge de combinar dos criterios: por partes iguales y cantidad de habitantes. También existen sistemas que deben ser considerados de transición, atendiendo a la modalidad en que se definen los indicadores de reparto (Nicaragua).

El caso colombiano que, si bien debe ser considerado de transición, incorpora elementos muy específicos que vinculan de manera muy clara el sistema de transferencias a las políticas sectoriales. En efecto, al ser un país unitario que impulsa la descentralización, define un sistema de transferencias que asigna recursos por sector y dentro de cada uno de ellos la distribución territorial se hace teniendo en cuenta indicadores bastante precisos de reparto. En el caso en que haya un saldo de recursos después de determinar la población atendida, se distribuirá en base a los criterios de población por atender en condiciones de eficiencia y de equidad. Este sistema está orientado a financiar los municipios básicamente en función de la población atendida pero parece incorporar un sistema de “regateo” que limitaría la pérdida de financiamiento ante la reducción de la matrícula.

En la medida en que los recursos transferidos sigan las prioridades definidas por los niveles centrales de gobierno en respuesta a una descentralización incompleta de alguna función, se requieren transferencias condicionadas al destino definido centralizadamente. Con mucha frecuencia, estas situaciones se dan cuando priman los objetivos de cohesión social. Esas condicionalidades pueden estar más o menos especificadas. Varios países de la región han adoptado transferencias condicionadas con el objeto de asegurar el financiamiento de servicios descentralizados son las que están condicionadas a su uso en un determinado sector.

Antes de pasar a tratar otros tipos de características de los sistemas de transferencias conviene resaltar la importancia de considerar fondos sectoriales de distribución de transferencias. Habida cuenta de la presión hacia el aumento de las erogaciones en sistemas descentralizados, la posibilidad de separar la discusión del volumen de transferencias para un sector (haciéndolo depender de la recaudación) de la asignación por área o subsector, es una gran contribución a la sostenibilidad fiscal. Para que ello se haga sin afectar la cohesión social, debe ser acompañado por una definición clara de políticas sectoriales e incentivos, lo que será tratado a continuación. No obstante, también es importante señalar que este tipo de prácticas implica una seria restricción a la descentralización y autonomía de los gobiernos subnacionales.

Revisten especial interés los distintos tipos de iniciativas que se contemplan destinadas a presionar o incentivar a los gobiernos subnacionales a cumplir con determinados objetivos de políticas descentralizadas que son definidos en la política sectorial desde el centro o con cierto consenso federal. La modalidad más tradicional de introducir incentivos de este tipo es mediante transferencias con contraparte.

Coherencia fiscal e introducción de reglas

Teniendo en cuenta las motivaciones y dinámica de los procesos de descentralización de la región, salvo algunas pocas excepciones, se puede especular acerca de la mayor presión a incrementar gastos y afectar la coherencia fiscal de los países. De manera especial, los problemas de coordinación que surgen en las relaciones fiscales entre niveles de gobierno bajo procesos de descentralización tienden a afectar el resultado fiscal.

Como se ha argumentado a lo largo de este mismo capítulo, la descentralización, además de demandar sistemas de transferencias que atiendan los nuevos desbalances verticales provocados por la propia política, desnuda dificultades derivadas de la existencia de desarrollos productivos desequilibrados entre los territorios poniendo una demanda adicional sobre los sistemas de transferencias.

Las eventuales presiones a aumentar el gasto de los gobiernos subnacionales y la existencia de potestades para endeudarse de los diferentes niveles de gobierno han dado origen a un importante debate relacionado con la necesidad de incorporar reglas fiscales y restricciones al endeudamiento como mecanismo para adecuar los niveles de erogaciones a los recursos disponibles.

La experiencia reciente de la región muestra que en los casos en que las reglas tienen consenso y la situación macro fiscal lo permite la norma no requiere estar definida explícitamente (Chile) mientras que cuando esas condiciones no se dan, la sanción de una norma explícita no asegura su cumplimiento (Argentina). Un caso especial que debe ser señalado con especial énfasis es el de Brasil. Este es muy peculiar ya que, mediante una legislación específica de responsabilidad fiscal que contó con un elevado consenso social se logró consolidar un proceso de cambio cultural que hizo posible la descentralización sin impacto sobre los desequilibrios fiscales, pero merced a un excepcional incremento de la presión tributaria.

En este documento se ha sostenido la importancia de jerarquizar las políticas sectoriales y es en ese terreno en donde se juegan las posibilidades de cumplimiento de reglas fiscales más o menos explícitas. En efecto, se considera que solamente en la definición adecuada de las políticas sectoriales puede descansar un proceso de descentralización que cuide la cohesión social y, al mismo tiempo, sólo en esa definición se pueden asentar políticas fiscales consistentes que aseguren la sostenibilidad de mediano plazo.

Reflexiones finales sobre el impacto de la descentralización en la cohesión social y la sostenibilidad fiscal. El papel de las políticas sectoriales consistentes

Se ha visto que cada país ha intentado resolver de manera diferente la tensión existente entre los objetivos relacionados con la cohesión social y el cuidado de la sostenibilidad fiscal. Las propias características del proceso y la multiplicidad de factores que en cada momento inciden sobre la situación fiscal hacen imposible una cuantificación del impacto fiscal de la descentralización. En cambio, se ha presentado una evaluación de las circunstancias y factores que han definido el grado de tensión señalada.

En principio, deben distinguirse aquellos casos en donde la descentralización política o devolución de funciones involucró una transferencia casi completa de ciertas atribuciones de los gobiernos centrales de otros en donde se han descentralizado solamente funciones administrativas o

desconcentrado las acciones. Aquella tensión se ha puesto de especial manifiesto cuando la descentralización de funciones generó una demanda mayor de financiamiento por parte de los gobiernos subnacionales o cuando, bajo motivaciones muy especiales, la descentralización de recursos precedió a la de funciones. Sea cual fuere la razón de esa tensión, tuvo su manifestación más clara en la definición de las transferencias de recursos entre niveles de gobierno.

Los beneficios esperados de la descentralización, de acuerdo con la teoría correspondiente, deben ser evaluados a la luz de las condiciones en las que los procesos de reforma son instrumentados. En relación con América Latina, resulta indispensable comenzar por reconocer una serie de rasgos particulares entre los que aquí se ha marcado la elevada desigualdad distributiva, el alto grado de urbanización, la desigualdad territorial hacia el interior de los países como consecuencia de procesos de desarrollo altamente desequilibrados y los límites a las políticas públicas impuestos por los reducidos niveles de presión tributaria. Asimismo, debe ser resaltado el desarrollo de los procesos de descentralización en coincidencia con la recuperación y afianzamiento de la democracia.

También deben considerarse las características particulares de cada proceso para evaluar sus resultados en materia de cohesión social al tiempo que, precisamente, la modalidad adoptada en cada especie para resolver los dilemas de la descentralización pueden implicar diferentes impactos sobre la sostenibilidad fiscal. De manera específica, una vez que es aceptada la imposibilidad de realizar una descentralización completa con autonomía financiera de los niveles de gobierno locales se debe contemplar la necesidad de transferencias financieras intergubernamentales. De acuerdo con la modalidad adoptada, el impacto fiscal es muy diferente.

En la medida en que se asocie cohesión social con las ideas de inclusión y pertenencia, la búsqueda de la cohesión social en relación con la descentralización implica la preocupación por la inclusión y la pertenencia de todos los territorios a un proyecto o situación común. En países con territorios que presenten importantes desigualdades en materia de capacidades de distinto tipo, la cohesión remite necesariamente a una rejerarquización del papel de los gobiernos centrales con el objetivo de compensar diferencias y articular políticas sectoriales que, si bien puedan tener un diferente grado de descentralización, tengan un eje en común.

Dependiendo del cuidado que se tenga en el diseño de este tipo de reformas y la modalidad que en cada caso adopten esas tensiones, su solución puede implicar una presión adicional sobre el resultado fiscal y, la mayor demanda de recursos fiscales puede, eventualmente, generar nuevas tensiones o retroalimentar las existentes. La forma en que se decide la organización de los servicios públicos descentralizados y sus impactos sobre la cohesión social y resultado fiscal se ubica en una zona difusa y compleja, que no depende de la propia decisión de descentralizar sino de una multiplicidad de circunstancias y decisiones entre las que ocupan un lugar central aquellas definiciones vinculadas con políticas sectoriales y territoriales.

Los países, se ha visto, presentan un grado muy variable de avance en los procesos que obedece a una multiplicidad de factores que se manifiesta de manera particular en cada caso. Estos factores incluyen los institucionales propiamente dichos, las diversas motivaciones de los procesos de descentralización en general y las particulares condiciones vinculadas con las políticas sectoriales descentralizadas. El caso colombiano puede citarse como ejemplar en el sentido de ser uno en donde la prioridad de la política parece haber pasado de lo territorial a lo sectorial.

Desde el punto de vista del financiamiento y su relación con la cohesión social, no debe olvidarse que, siendo la región aquella que presenta los indicadores más dramáticos de desigualdad, los intentos por descentralizar recursos para sustentar la mayor correspondencia fiscal se han enfrentado con la realidad de desarrollos regionales muy desiguales por país. Ello, al implicar una desigual distribución de bases tributarias ha generado una mayor tensión fiscal toda vez que se requiera compensar las diferencias de capacidades. Estas no sólo se refieren a aspectos económicos y financieros de las regiones de cada país sino también a las capacidades de gestión. Como

consecuencia de ello, se requiere de una evaluación cuidadosa de los sistemas de transferencias financieras entre niveles de gobierno, y la existencia y alcances de las políticas sectoriales destinadas a compensar a las regiones postergadas mediante diferentes instrumentos.

En efecto, las desigualdades regionales en materia de capacidades financieras para atender las políticas descentralizadas generalmente coinciden con falta de capacidades de gestión, lo que puede agravar el impacto de las políticas descentralizadas al tiempo de hacerlas más costosas. En algunos casos, como se ha visto, se han puesto en marcha procesos de capacitación para resolver esa deficiencia, aunque no han tenido un gran impacto compensador hasta la fecha.

De manera muy estrechamente vinculada con las capacidades de gestión en cada territorio, y aún cuando no ha sido considerado en este documento, debe señalarse que en muchos casos pueden cobrar especial relevancia los programas destinados a impulsar el desarrollo económico local, entendidos como procesos sinérgicos. Lamentablemente, no todos los casos son susceptibles de estrategias exitosas de desarrollo productivo local, y la política debe tomar nota de esta limitación diferenciando situaciones.

También deben reconocerse las restricciones a las bondades de la descentralización provenientes de la falta de participación ciudadana, requisito indispensable para captar las preferencias locales. Lamentablemente la participación ciudadana no es una realidad consolidada en la región. Por lo que esperar ventajas de la descentralización asumiendo su existencia es como confiar en el mercado asumiendo competencia perfecta. Debe entonces, cuidarse en el diseño de cada estrategia las posibilidades efectivas de captar las preferencias de los ciudadanos. En ausencia de participación y efectivo control por parte de la ciudadanía se corre el riesgo de chocar contra los límites impuestos por la corrupción y prácticas clientelares a nivel local.

El debate sobre la descentralización ha puesto el acento sobre el papel de los gobiernos subnacionales. No obstante, una vez que se vuelve la mirada sobre la sustentabilidad fiscal y sobre las políticas sectoriales en proceso de descentralización debe concluirse que se requiere un trabajo importante en la redefinición del papel de los gobiernos centrales en países descentralizados. Parece ser que allí se encuentra el espacio ideal de discusión de los impactos combinados sobre la cohesión social y sustentabilidad fiscal.

Adicionalmente, este último aspecto debe considerar la necesidad de evitar las superposiciones de funciones y asignaciones entre niveles. Ello reviste mayor gravedad con la existencia de niveles intermedios de gobierno. En especial ello es observable como un problema especial de países federales como Argentina o Brasil, pero también en países unitarios como Colombia.

Teniendo en cuenta las motivaciones y dinámica de los procesos de descentralización de la región, salvo algunas pocas excepciones, se puede especular acerca de la mayor presión a incrementar gastos y afectar la coherencia fiscal de los países. En este documento se ha sostenido la importancia de jerarquizar las políticas sectoriales y es en ese terreno en donde se juegan las posibilidades de cumplimiento de reglas fiscales más o menos explícitas. En efecto, se considera que solamente en la definición adecuada de las políticas sectoriales puede descansar un proceso de descentralización que cuide la cohesión social y, al mismo tiempo, sólo en esa definición se pueden asentar políticas fiscales consistentes que aseguren la sostenibilidad de mediano plazo.

Los balances entre diferentes objetivos y la resolución de los variados dilemas aquí planteados están en proceso de resolución de diferente manera en cada caso. A lo largo de este documento se han ofrecido numerosos ejemplos que marcan la diversidad. Parece importante concluir con la necesidad de resaltar aquellas prácticas o aspectos de las políticas y sus esquemas financieros que ayudan a mejorar la calidad de los procesos de descentralización y la necesidad de cuidar la sostenibilidad fiscal. No obstante no se cree que existan o puedan existir casos completos exitosos a ser tomados como modelos.

2. El financiamiento bifurcado de la protección social y de la salud en Brasil¹²⁶

José Roberto Afonso¹²⁷

Brasil tiene una estructura propia del financiamiento público de las actividades y servicios de la seguridad social que, por definición constitucional, comprende la previsión, la salud y la asistencia. El financiamiento no está concentrado en la tributación sobre la nómina salarial, como en la mayoría de los países, sino que abarca también la facturación y las utilidades de los empleadores, así como otros ingresos, como los de las loterías. Estas definiciones institucionales se originan en un singular binomio: la expansión y universalización de los beneficios y servicios públicos, junto con la disminución de la dependencia del financiamiento sobre la base salarial.

Es interesante conocer este proceso peculiar de evolución institucional de las finanzas de la seguridad social en Brasil, incluso para realizar una evaluación y eventualmente extraer enseñanzas para otros países. Por cierto, no puede considerarse un modelo, ni mucho menos afirmarse que sea ideal. En efecto, se identifican aspectos claramente positivos, como la universalización de la prestación de servicios sociales básicos, la notable ampliación de la concesión de beneficios previsionales y asistenciales y el hecho de que ambos procesos benefician más a los segmentos más pobres de la población, con una innegable reducción de la pobreza absoluta e incluso de la desigualdad crónica. Por otra parte, tampoco pueden desconocerse los efectos negativos, como la necesidad de mantener una carga tributaria excesivamente elevada, muy superior al promedio de las economías emergentes y, lo que es peor, con una pésima calidad de la tributación, con efectos acumulativos y a expensas de inversiones y exportaciones.

Este debate no está desvinculado del contexto más macro que marcó la economía y la sociedad brasileña en este proceso. No es difícil recordar que, siguiendo el ejemplo de otras economías latinas, el país logró finalmente estabilizar su economía, al cabo de décadas de inflación descontrolada; sin embargo, fracasó en su intento de acelerar el ritmo de su crecimiento económico, que ha aumentado mucho menos que el resto de la región latinoamericana, sobre todo en

¹²⁶ Traducción del portugués, que no ha sido sometida a revisión editorial.

¹²⁷ Consultor de la CEPAL. Economista brasileño del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), al servicio de la Cámara de Diputados. Las opiniones son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente corresponden a las instituciones a que está vinculado. Rafael Barroso ayudó en la investigación.

comparación con las economías emergentes. Si bien falló en cuanto a crecimiento, por otro lado, consolidó la democracia en el campo político y avanzó mucho en las áreas sociales, porque, desde la segunda mitad de los años noventa, implantó políticas públicas activas.

El presente artículo tiene por objeto exponer y evaluar las tendencias de gasto y de financiamiento de las actividades y servicios de la seguridad social en Brasil. La situación actual de la seguridad social en Brasil obedece a un concepto que en la práctica (aunque no en teoría) fue abandonado al formular y ejecutar las políticas sociales e incluso las finanzas públicas, como se analizará más adelante.

A. Brevísimos recuento histórico

El marco regulatorio vigente comenzó a definirse con la promulgación de la Constitución actual, en octubre de 1988. La Constitución trajo consigo una innovación no solamente al adoptar el concepto de seguridad social; también se flexibilizó el acceso a la previsión social y aumentaron sus beneficios, se universalizó el acceso a la salud y a la asistencia social y, para financiar tal presión de gasto, se crearon y diversificaron las fuentes de financiamiento, al prever que las contribuciones destinadas a costear la seguridad se aplicarían no solo a la nómina salarial, sino que también los empleadores aportarían con tasas sobre sus ventas y utilidades, además de los ingresos provenientes de las loterías en general. En el propio texto constitucional se detallaron muchas otras reglas sobre las finanzas de esas actividades estatales, comenzando por la organización de un presupuesto para la seguridad separado del fiscal.

Debido a los cambios más relevantes de dicha Constitución, surgieron fuertes presiones por elevar el gasto, derivadas, entre otras cosas, de la universalización del acceso a la salud, de la expansión de la previsión para los trabajadores rurales y de la fijación del salario mínimo como límite mínimo de beneficios, de la creación de la renta mensual vitalicia para adultos mayores y discapacitados sin ingresos. El proceso de expansión del gasto determinó o produjo también el aumento del volumen de las contribuciones sociales; se podría especular sobre cuál es el verdadero sentido de causa y efecto. Hubo un intenso y rápido aumento de la carga tributaria global en el país, provocado justamente por las contribuciones sociales vinculadas a la seguridad social.

En la práctica, el esquema institucional de las finanzas de la seguridad social nunca fue adecuado ni plenamente implantado. El gasto por concepto de beneficios previsionales y asistenciales creció explosivamente, incluso en los regímenes previsionales propios de los funcionarios públicos. En el caso específico del régimen general (trabajadores del sector privado), el gasto en concepto de beneficios pasó del 2,5% del PIB en 1988 al 7,6% en 2005, de modo que, cotejado con la recaudación de las contribuciones salariales, se registró un déficit del 2,5% del producto en el último año.

En pocos años, comenzaron a promoverse cambios constitucionales que llevaron al abandono de la solución universal pensada por los constituyentes. Los defensores del régimen general de previsión intentaron primero impedir que la recaudación de las contribuciones para la seguridad social se utilizara para costear las jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos federales y, después, optaron por crear una vinculación de las contribuciones de los empleadores y de los empleados sobre la nómina salarial exclusivamente para la previsión.

Por su parte, las autoridades económicas reaccionaron creando un mecanismo provisorio de desvinculación general de la recaudación del país, sucesivamente prorrogado y que acabó induciendo una fuerte expansión de las contribuciones no compartidas con otras esferas de gobierno (como los principales impuestos federales). Posteriormente, los defensores de la salud, cuya universalización dio lugar a la organización de un sistema nacional descentralizado, reaccionaron reclamando y obteniendo, primero, la creación de una contribución provisorio sobre los movimientos financieros (CPMF) vinculada al sector y, luego, una vinculación general de la recaudación de impuestos.

El impacto fiscal del proceso, como ya se anticipó, fue una expansión importante tanto de gastos como de ingresos, incluso después de la estabilización monetaria obtenida con la creación del Real en 1994. La carga tributaria global (en el sentido más amplio) acusó un franco aumento: del 22% del PIB en 1988 a cerca del 39% en 2005. La recaudación de las contribuciones (que no comprenden solo las que se aplican sobre los salarios) ya supera la de los impuestos clásicos; el año pasado se recaudó en torno del 19% del PIB, de los cuales el 6,7% correspondió a las contribuciones previsionales sobre la nómina salarial (5,5% al régimen general y 1,2% a los regímenes propios de funcionarios públicos); el 8,8% a las demás contribuciones sociales (5,8% sobre los ingresos, 1,5% sobre los movimientos financieros y 1,3% sobre lucros), y el 2% a contribuciones extrapresupuestarias sobre salarios (para el ahorro individual de los trabajadores, como en el caso del fondo de garantía, y entidades sindicales).

En el caso específico de la carga tributaria global, se destacan tres aspectos críticos. En primer lugar, está fuera de los patrones de economías semejantes y con las cuales el país tiende a competir. La carga del 39% del PIB es igual al promedio de los países ricos, y supera por más de 10 puntos el promedio de las economías emergentes, según una muestra de más de cuatro decenas de países, con datos informados al FMI. Si se calculan solamente los tributos que se aplican a la producción y ventas en los mercados locales, el cuadro se agrava; mientras el promedio de los países ricos llega apenas al 12% del PIB, Brasil se acerca al 20% del PIB. Sin embargo, si bien una carga tributaria de esa magnitud permitió a Brasil financiar gastos bastante voluminosos, sobre todo por concepto del servicio de la deuda y beneficios sociales, por otro lado, es innegable que crea dificultades para competir e incluso para crecer. La mayoría de esas contribuciones sociales, por ser acumulativas, produjeron efectos negativos para la competitividad de la economía.

En segundo lugar, la expansión acelerada de la carga también puede haber perjudicado el crecimiento económico. Es importante aclarar que no se trata de argumentar que una carga tributaria elevada de por sí impide el crecimiento económico; de hecho, si así fuera, los países europeos, que tienen las más altas cargas, no habrían crecido ni dejarían de crecer. El problema brasileño está localizado en el último ciclo de expansión de la carga, observado desde la segunda mitad de los años noventa. Se rompió el patrón histórico anterior, nítido en la posguerra, en que el aumento de la carga se lograba en la fase expansionista del ciclo económico (cuando la tasa de crecimiento de la recaudación tributaria tendía a superar la del PIB) y el nivel de la carga se mantenía en la fase decreciente del ciclo (cuando ambas curvas se aproximaban). Pese a algunas oscilaciones, la economía mantuvo un ritmo bastante reducido de crecimiento desde la creación del Real (en torno del 2,2% al año, en promedio); sin embargo, al mismo tiempo, la expansión media de los ingresos tributarios nacionales llegó a cerca del triple. En una situación particular como esta, es inevitable suponer que la tributación fue un factor importante en retardar o frenar el crecimiento económico, en especial cuando se mantuvieron los impuestos sobre las exportaciones y aumentó la incidencia sobre los bienes de capital.

En tercer lugar, la faceta socialmente más dañina de esta tendencia de tributación consiste en su regresividad elevada. La mayor parte del aumento reciente de la carga tributaria se hizo a costa de tributos indirectos, en particular contribuciones acumulativas con alícuotas lineares. Por más progresiva que sea la cobranza de los impuestos a las ganancias y sobre el patrimonio (cuya carga nacional todavía es relativamente baja), su efecto es muy bajo frente al enorme peso de los tributos indirectos y varios estudios revelan una relación directa y continúa entre el ingreso familiar y el peso que sobre este tienen los tributos indirectos. En un estudio reciente se estimó que, en 2004, la carga media para una familia perteneciente al decil más bajo, cuyo ingreso medio es inferior a dos salarios mínimos, era el triple de la que soportan aquellas familias de ingresos superiores a 30 salarios, que se ubican en el decil más alto. Según dicha estimación, el aumento de la carga en el período reciente, por estar más fuertemente apoyada en tributos indirectos que directos, afectó proporcionalmente más a las familias que ganaban menos.

Como causa o consecuencia del aumento de la carga, el mismo movimiento se observó por el lado del gasto: también creció (y mucho), impulsado por dos componentes de transferencia de ingreso, como son los beneficios sociales y los intereses de la deuda pública. En el sentido inverso, la demanda gubernamental de bienes y servicios no ha crecido; por el contrario, la tasa de inversión pública retrocedió sensiblemente. En 2005, el gasto del gobierno general por concepto de las tres funciones que constituyen la seguridad social llegó al 16,8% del PIB, de los cuales el 11,5% corresponde a la previsión, el 3,5% a la salud y el 1% a la asistencia.

La descentralización fiscal avanzó, especialmente en torno de la salud, con una participación creciente de los municipios (que, en 2005, se hicieron cargo del 44% de la ejecución directa del gasto del gobierno general en esta función, en comparación con el 37% del gobierno estadual y solo el 19% del federal). En el caso de la asistencia social, el movimiento fue opuesto: en la medida en que el gobierno central creó y amplió los programas de transferencia de ingresos, aumentó cada vez más su presencia en el gasto correspondiente a esta función; de hecho, en 2005 asumió el 70% de la ejecución directa.

B. Un balance de usos y fuentes

Pasando a analizar la dimensión reciente de los gastos, es interesante comentar las cuentas extraídas de los balances públicos consolidados de las tres esferas de gobierno para 2005 (estimados solo los gastos de pequeños municipios) y recientemente divulgados. El volumen alcanza un monto significativo: calculado todo lo que se gasta en las funciones de previsión (11,5% del PIB), salud (3,5% del PIB) y asistencia social (1% del PIB), se llega a una proporción extremadamente elevada del 16,5% del PIB. Si se agrega la función trabajo (0,6% del PIB) —lo que tiene sentido, dado el gasto predominante del seguro de desempleo—, el grupo de cuatro funciones llega al considerable volumen equivalente al 16,7% del PIB y a 1.800 reales por habitante, en promedio, lo que corresponde a poco más de la mitad del total de gastos (32% del PIB) del gobierno general, excluido el servicio de la deuda pública.

Considerado en forma aislada, el gasto más importante corresponde a la previsión básica (7,5% del PIB), seguida de la previsión de los funcionarios públicos (3,5% del PIB), de modo que la función absorbe mucho más de lo que se recauda por concepto de contribuciones salariales. Hay quienes sostienen que, si la economía creciera más rápido y con un impacto más elástico en la generación de empleo, la carga de la recaudación de las contribuciones sociales sería notablemente mayor y atendería el déficit de la previsión.

En el caso de la salud (gasto nacional del 3,6% del PIB), cabe destacar la descentralización, que ha constituido un objetivo perseguido y logrado, si bien gran parte del gasto local aún depende de importantes transferencias federales del sistema único de salud. Deducidas tales transferencias, en la división federativa del gasto directamente realizado se constata que los municipios predominan en la prestación de los servicios: asumen el 44% del gasto, en comparación con el 37% de los estados y solo el 19% del gobierno federal. La descentralización de la recaudación de impuestos (por más que haya resultado marginada debido al aumento de las contribuciones) y la vinculación del 12% al 15% para la aplicación mínima en salud ayudan a explicar el importante gasto subnacional en el segmento. No obstante, es curioso observar que, por más que se haya priorizado la atención básica, aún consume la mitad de lo que se aplica directamente en la asistencia hospitalaria.

La asistencia social revela un cuadro en el sentido inverso, de acentuada y creciente centralización en las manos del gobierno federal (80% del gasto total), lo que refleja la opción reciente de ampliar rápidamente el número de familias atendidas e incluso corregir los beneficios

pagados a través de los programas federales de transferencia de ingresos. En 2004, los gobiernos ya gastaban más por concepto de asistencia que en programas de atención primaria de la salud.

Entre los programas federales, como ya se indicó, el financiamiento de la seguridad social ha provenido casi exclusivamente de lo recaudado por concepto de contribuciones sociales. En 2005 se movilizaron recursos del orden del 12,7% del PIB, de los cuales el 44% provinieron de las contribuciones al régimen general de previsión (básicamente sobre la nómina salarial) y el 28% de la contribución sobre el ingreso (Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social) (COFINS).

La distribución de dichos recursos entre los tres ministerios vinculados a la seguridad revela que el de previsión (7,6% del PIB) centraliza tres cuartos del total de los recursos. Aun habiendo absorbido íntegramente las contribuciones al régimen general vinculadas a beneficios (5,6% del PIB), el Ministerio de Previsión Social recurrió al COFINS, a la Contribución Social sobre el Beneficio Neto (CSLL) y hasta a la CPMF – que, en conjunto, rindieron en torno del 2% del PIB, monto superior al que fue asignado para el Ministerio de Salud. El Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre depende más de la COFINS y de la CPMF.

En el ámbito del gasto nacional por concepto de seguridad social, casi todo el financiamiento de los ministerios, que comprenden los programas de la seguridad, provino de las respectivas contribuciones sociales, agregadas las de la CPMF – totalizando el 10,2% del PIB. Por otra parte, una parte marginal provino de recursos ordinarios del Tesoro Nacional en 2005: fueron solo 8 000 millones de reales, el equivalente al 0,42% del PIB, para los tres ministerios citados (tres cuartos asignados al de previsión). Aun en el caso específico del Ministerio de Salud, la asignación de recursos libres fue irrelevante en 2005: 1 100 millones de reales o un 0,06% del PIB (en contraste con un aporte casi 11 veces superior procedente solo de la CPMF).

Aun si no se consideran los beneficios de la previsión social, el resto de la seguridad social no se sufraga con cargo a los ingresos públicos en general, sino con recursos que ya están vinculados desde el origen de su recaudación, porque se recaudan en forma de contribuciones (sin embargo, en términos económicos, son equivalentes a impuestos).

C. Evaluación y perspectivas

El contexto económico, social y demográfico ha registrado considerables cambios entre 1988 –año de promulgación de la Constitución– y 2005, sobre todo cambios negativos. Aunque la expansión demográfica se desaceleró (ya que el incremento anual medio fue del 1,5% desde la aprobación de la Constitución), con la consiguiente disminución de la presión sobre el crecimiento económico, este último fue insatisfactorio en el período considerado, y el ingreso per cápita aumentó apenas un 0,5% anual. El repunte de la población económicamente activa (PEA), del 2,4% anual, superó con creces ambas cifras y se tradujo en un franco ascenso, de siete puntos, de su porcentaje respecto de la población del país (que correspondió a la mitad en 2005) y en una elevación de la tasa de desempleo (de menos del 4% en 1988 a alrededor de un 9% en la actualidad). La informalidad también se intensificó.

En el período posterior a la aprobación de la Constitución, una tendencia mundial –la pérdida de la importancia relativa de los salarios en los ingresos nacionales– cobró grandes proporciones en el país. Si se compara la distribución funcional anual del PIB brasileño en 1991 y 2003, se constata que los salarios descendieron del 32% al 25,7% y los ingresos de los trabajadores autónomos del 7% al 4,5%, que las contribuciones a la seguridad social no variaron demasiado (9,9% en 2003) y que la carga tributaria neta (que pasó del 12,9 al 16,9%) y el excedente (del 38,5% al 43%) acusaron los mayores aumentos. Por consiguiente, la proporción correspondiente a salarios y gravámenes en Brasil es

notablemente baja en relación con otras economías, del 36,1% en comparación con el 64,4% en la zona del euro, por ejemplo.¹²⁸

Además de la reducción de la participación de los salarios en los ingresos del país, su composición también revela un notorio deterioro del principio de solidaridad implícito en un sistema de seguridad social, sobre todo en un país que presenta una elevada concentración del ingreso. El moderado crecimiento económico y el desempleo afectaron profundamente a la clase media, mientras que la imposición de elevados gravámenes patronales y la posibilidad de que los servicios sean prestados por empresas (antes sujetas a una carga tributaria apreciablemente menor, además de la ausencia del seguro de riesgo laboral) estimuló la fuga de los salarios más altos de la base de cobertura de la previsión social; cabe recordar que existen montos máximos en lo que respecta a las contribuciones y jubilaciones de los empleados, mientras que las contribuciones de los empleadores se calculan en función del monto total de los salarios). De acuerdo con datos del mercado formal de asalariados (de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS)), la proporción de trabajadores que ganaban más de 10 salarios mínimos declinó de un 31,5% en 1988 a solo un 7,7% en 2003; por su parte, la de los que ganaban hasta 3 salarios mínimos pasó del 21% al 63% en el mismo período.

Estos hechos limitan radicalmente el financiamiento de la seguridad social y de otras actividades sociales básicas que obedecen al modelo tradicional de tributación salarial y hacen que la modalidad actual de recurso a bases diversificadas de financiamiento de la seguridad social sea una tendencia irreversible a mediano y largo plazo en Brasil.

A casi 20 años de la promulgación de la Constitución –que ha sido acusada de excesiva benevolencia en lo referente a la concesión de beneficios sociales y, por ende, de ejercer una presión excesiva sobre el gasto público–, es evidente que la seguridad social no ha avanzado de manera equilibrada. Mientras que el gasto público en salud se elevó apenas un 0,9 de punto porcentual del PIB entre 1988 y 2005 (del 2,7% al 3,6% del producto), el costo de los beneficios del régimen general de previsión ascendió cinco puntos del PIB (del 2,5% al 7,5% en el mismo período), sin contar el incremento de los gastos destinados al régimen de previsión de los funcionarios públicos y a la asistencia social (que representan un 3,5% y un 1% del producto, respectivamente). Incluso si se considera únicamente la presente década y solo ciertos gastos sociales del ámbito público federal, las asignaciones destinadas al sistema único de salud y a la enseñanza presentaron una gran estabilidad, a pesar del marcado aumento de la recaudación tributaria del gobierno federal; esto significa que las vinculaciones funcionaron más como un límite máximo que como el mínimo previsto en la Constitución. En cambio, el gobierno federal impulsó una continua expansión de los pagos de beneficios sociales, a un ritmo que superó al del crecimiento de la economía. Sin embargo, este gasto equivalió a menos de la mitad del aumento de la carga tributaria realizado en el período; el resto correspondió al incremento del superávit primario y al pago de los crecientes intereses de la deuda pública.

Si el financiamiento de la previsión, en sentido estricto, o de la seguridad social, en sentido amplio, hubiese dependido exclusivamente de las contribuciones de empleados y empleadores sobre la nómina salarial, sin duda hubiera sido imposible la reciente expansión de los gastos y actividades. Por mejores resultados que arrojaran el alza de las alícuotas, la eliminación de las renuncias tributarias y la ampliación de las bases, así como la mejora de la fiscalización de las contribuciones y la cobranza de los tributos vencidos e impagos, difícilmente podrían compensar el cambio en el contexto macroeconómico que provocó una rápida e intensa reducción del empleo formal y del empleo en general. Entre 1988 y 2005, la proporción de personas ocupadas que aportaban a la previsión social bajó del 50% al 46%, y la de empleados con contrato descendió del 58% al 44%; esto significa que más de la mitad de los empleados no aportan a la previsión social.

¹²⁸ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasil: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade, Rio de Janeiro, 2006.

En un primer momento, la diversificación de las fuentes de financiamiento brindó una buena alternativa para ampliar las actividades y los servicios de la seguridad social. Ante el ascenso de los gastos y para sortear la descentralización de la recaudación fiscal, las contribuciones se convirtieron en el principal y más corto atajo para elevar constantemente la carga tributaria, en una medida sin precedentes en el pasado reciente del país y en comparación con el resto de las economías emergentes. En la medida en que se adoptó y luego acentuó el recurso a la desvinculación presupuestaria, no solo la compensación del aumento de los gastos permanentes –sobre todo los imputables a beneficios– sino también el incremento del superávit primario del gobierno federal pasaron a depender de la expansión de las contribuciones sociales.

La interrelación entre seguridad social, descentralización y desvinculación trajo aparejada un alza tan cuantiosa de la carga tributaria que el ajuste se convirtió en un motivo de desajuste en lo que respecta a las relaciones de la federación, la estructuración de la administración pública y el propio funcionamiento de la economía.

Los desafíos y dilemas del gobierno federal ante la excesiva descentralización tributaria y la presión explosiva de la ampliación de los gastos en materia de seguridad social dispuestos por la Constitución de 1988 fueron, de forma parcial y temporal, compensados por la desvinculación presupuestaria. No obstante, al inducir la expansión de los tributos no vinculados, cuya recaudación no se reparte con estados y municipios, sin imponer la menor resistencia a la ampliación del gasto corriente, incluidos los intereses de la deuda y los beneficios sociales, la desvinculación que permite corregir las cuentas a corto plazo genera distorsiones y desequilibrios a mediano y largo plazo para la federación y la economía brasileña. El propio ajuste fiscal provoca e incentiva nuevos desajustes, ya que las medidas coyunturales desestabilizan los arreglos estructurales y las relaciones federales se quebrantan cada vez más. La administración federal volvió a ampliarse a partir de 2003, en virtud de la recentralización de funciones descentralizadas no hacía demasiado tiempo y que no se habían traducido en una mejora de la eficiencia.

Como se demostró, los cambios en materia tributaria suscitaron una nueva estructura federal: tras la aprobación de la Constitución, los sucesivos gobiernos federales procedieron a elevar las contribuciones de la seguridad social y otros tributos que no estuvieran sujetos a la repartición de lo recaudado con estados y municipios. Esto obedeció al excesivo fraccionamiento de la recaudación de los impuestos previsto en la constitución. El gobierno federal procuró explotar las mismas bases impositivas mediante contribuciones no repartidas y respecto de las que tiene menos restricciones para la fijación de impuestos; por ejemplo, las contribuciones a la seguridad social no están sujetas al principio de anualidad. En esta década se puso claramente de manifiesto la tendencia a la recentralización, gradual y continua, de la división federal de la recaudación tributaria.

También están aumentando los desajustes en lo relativo a responsabilidades y competencias en el ámbito federal. En el campo de las políticas públicas sociales, las autoridades federales han privilegiado la ampliación de programas de beneficios focalizados en detrimento de los gastos de carácter universal, entre los que se cuentan la educación básica y la atención primaria de la salud. Está en curso una expansión acelerada de los gastos destinados a la previsión y la asistencia social. Además de los efectos de la corrección del salario mínimo, el aumento de las concesiones superó notoriamente la expansión demográfica, sobre todo en los casos del seguro por enfermedad y beneficios asistenciales de renta continua, incluida la fusión, en torno al programa *Bolsa Família*, de los auxilios financieros antes concedidos a las familias en el marco de los programas *Bolsa-Escola*, *Bolsa-Alimentação*, *Erradicação De Trabalho Infantil* y *Vale-Gás*. Por sí sola, esta orientación no acarrearía mayores problemas si, en primer lugar, no hubiese exigido una nueva elevación de la carga tributaria –que se llevó a cabo mediante cambios del impuesto de contribución para el financiamiento de la seguridad social (COFINS)– y, en un segundo término, no hubiese ampliado el dilema presupuestario, ya que los gastos de financiamiento se incrementaron a tasas crecientes, que superaron la expansión de los ingresos y

restringieron aún más las posibilidades de realizar inversiones productivas, sobre todo en materia de infraestructura.

La estrategia del gobierno federal de asistir y beneficiar directamente a la población tiene consecuencias significativas en las relaciones federales. En primer lugar, porque la asistencia, que antes era un gasto típicamente local, pasó a financiarse de manera creciente con el presupuesto federal. Aunque las prefecturas participen en el registro y seguimiento de las familias atendidas, obviamente no lo hacen con el mismo cuidado y eficacia que cuando gastaban sus propios recursos. Sin embargo, el principal problema fue la pérdida de protagonismo de los programas sociales de carácter universal, en los que los gobiernos estatales y municipales tienen un papel decisivo en la ejecución del gasto, sobre todo en lo que respecta a la enseñanza y la salud. Los aportes federales para estos programas no se han elevado, e incluso se han reducido en el caso de la salud. En este campo, las autoridades federales han tratado de controlar las asignaciones obligatorias, reclasificando contablemente los gastos incluso en el caso de *Bolsa-Familia*, en tanto los estados y municipios se ven cada vez más obligados a financiar los gastos correspondientes con recursos propios. Paradójicamente, es posible que Brasil sea una de las economías emergentes que más gasta en la esfera social, aunque destina muchos más recursos que las demás a beneficios y menos a programas universales.

El proceso de cambios graduales y razonablemente flexibles en las relaciones federales ha sido dejado de lado en la práctica, ya sea intencionalmente o no. Las políticas públicas, macroeconómicas y sociales, apuntan forzosamente a una recentralización fiscal, inclusive para atender la presión creciente derivada de los cuantiosos gastos por concepto de transferencias de ingresos, que van de los beneficios sociales al pago de los intereses de la deuda pública. En lo que respecta a los desafíos específicos de la seguridad social, es posible especular que el éxito de la universalización de los servicios sobre la base de la expansión y diversificación de las fuentes de financiamiento parece estar imponiendo un costo muy alto a la economía brasileña, esto es, está retardando y frenando el repunte del crecimiento económico.

Cabe preguntarse si, a medida que se dispara el proceso de expansión de los gastos y la carga, el círculo virtuoso no se transforma en un círculo vicioso. No hay duda de que un incremento tan grande del gasto social entrañó una reducción de la pobreza, tan siquiera como respuesta directa al aumento de los beneficios de previsión y de las transferencias de ingresos. No obstante, al financiar este proceso con crecientes impuestos indirectos ¿no se acaba por reducir la renta disponible del sector privado, frenar la expansión de la demanda interna y, lo que es peor, penalizar a los más pobres, que soportan un peso proporcionalmente mayor debido a un incremento de la carga tributaria concentrado en tributos indirectos?

Hay consenso acerca de la necesidad de reformular el sistema tributario. La solución ideal es tan fácil de delinear como difícil de aprobar en el Congreso Nacional, a causa de la existencia de intereses contrapuestos: se trata de simplificar y eliminar ciertos tributos (mediante la fusión de impuestos y contribuciones que se aplican sobre la misma base) y, en el caso de los tributos indirectos, adoptar un auténtico y moderno impuesto sobre el valor agregado, aunque repartido entre más de una esfera de gobierno. La transición es el principal problema, porque las autoridades de hacienda, sobre todo los gobiernos subnacionales, quieren garantías de que no perderán ingresos a raíz del cambio al nuevo sistema.

En lo relativo a la seguridad social, el tema medular, más que el aspecto tributario propiamente dicho, es el presupuestario. Esto es, ciertas garantías acerca de la disponibilidad de recursos para el financiamiento desaparecerían si las contribuciones se transformaran en impuestos; por ejemplo, si la contribución sobre el lucro se incorporara al impuesto a la renta de las empresas y la contribución sobre las ganancias e incluso las transacciones financieras se fundieran en un único impuesto genérico sobre el valor agregado). En la práctica, la preocupación es mucho mayor en lo que respecta a los programas continuos que en lo que hace a las transferencias directas de renta porque, como se señaló, para crear y aumentar los beneficios –ya sean jubilaciones y pensiones o prestaciones continuas (destinadas a personas mayores, discapacitados y familias pobres)–, no se tuvo en cuenta la existencia o no de fuentes

de recursos. Lo anterior es válido incluso en el caso del régimen general de previsión social, en el que el monto de beneficios ya pagados supera ampliamente el total recaudado por concepto de contribuciones sobre la nómina salarial. Una vez que se ha creado el derecho legal de acceder al beneficio y se ha distribuido el auxilio financiero correspondiente, este se torna una obligación del Estado y cobra una resonancia política (y electoral) mucho más notoria que la oferta de cupos escolares, remedios y servicios médicos y hospitalarios.

A pesar de que se registró una mejora inequívoca en la realización de actividades y prestación de servicios básicos, así como en la concesión de beneficios, también es un hecho que la modalidad de financiamiento a la que fue preciso recurrir está perjudicando el desempeño de la economía y dañando de manera evidente su competitividad externa. La pregunta clave que surge es la siguiente: ¿la sociedad brasileña ha sido incapaz de conciliar buenas políticas económicas y sociales? ¿El país se enfrenta a un dilema, según el cual es posible, o bien lograr un crecimiento económico acelerado sin un bienestar social adecuado, o bien aliviar la pobreza y la desigualdad y mejorar las condiciones básicas a costa de frenar o retardar el crecimiento?

Este dilema no existiría para algunas autoridades del gobierno federal y ciertos especialistas, que no dan importancia al pésimo crecimiento económico de Brasil en comparación con ciertos países de América Latina y otras economías emergentes (o, concretamente, las cifras sin precedentes de la carga tributaria y el aumento del gasto público), con el argumento de que lo principal es redistribuir los ingresos, propósito que se está logrando mediante el reciente incremento del gasto del gobierno federal en beneficios (previsión, seguro de desempleo y asistencia y, sobre todo, el programa *Bolsa Familia*).

Puede ser una grave equivocación reducir las políticas públicas sociales a un asistencialismo aislado y simplificador.

A partir de la segunda mitad de la década de 1990, el gobierno federal adoptó políticas públicas activas. Aunque el gobierno anterior invirtió más en servicios universales como enseñanza y salud, no dejó de montar una red de protección social; el actual gobierno fue mostrando poco a poco una preferencia por concentrar su estrategia de desarrollo social en los programas de transferencias de ingresos y casi reducirla a estos.

Antes que nada, conviene recordar que estas políticas no son recientes. La cobertura básica de la previsión social se universalizó en virtud de la Constitución del 1988, confiriendo a los trabajadores rurales adultos mayores, independientemente del tiempo de contribución, el derecho a recibir un salario mínimo. En la Constitución también se estableció una renta mensual vitalicia, del valor de un salario mínimo, para los adultos mayores o personas discapacitadas que no contaran con medios para mantenerse por sí mismos, y el seguro de desempleo, así como la ley que lo puso en práctica, es de la misma época. A fines de los años ochenta el gobierno federal, aprovechando la experiencia adquirida con las medidas aplicadas por algunos gobiernos locales como los del distrito federal y del municipio de Campinas, puso en marcha programas de transferencias de ingresos directas y condicionadas, que la actual administración prosiguió y unificó en *Bolsa-Familia*.

Es preciso abordar el problema de manera más global. No huelga recordar un proverbio muy repetido pero que no se pone en práctica con la debida frecuencia: quien le da un pescado a un hombre hambriento lo alimenta un día; quién, además del socorro inmediato, le enseña a pescar, le permite alimentarse muchas veces gracias a su propio esfuerzo.

Se destaca, en aras de la claridad y de evitar interpretaciones malintencionadas, que no se está cuestionando la existencia de las políticas asistenciales y de inclusión ni, mucho menos, recomendando su supresión. Por el contrario, se defiende la necesidad de fortalecerlas. Evidentemente, no se puede criticar a un gobierno por mantener los beneficios de carácter asistencial creados en virtud de la Constitución y de la ley orgánica de la asistencia social, ni la medida compensatoria del seguro de desempleo o los programas de transferencias de ingresos.

Los reparos son otros. El primero es que el gobierno federal ha debilitado la exigencia de contrapartidas a los beneficiarios de *Bolsa-Familia*, sin tener en cuenta que esas contrapartidas son esenciales para garantizar la atención de la salud de las gestantes y los recién nacidos, la escolarización de niños y jóvenes y respetar el principio de ayudar a quien se ayude a sí mismo.

El segundo es que el actual gobierno no ha conseguido combinar satisfactoriamente los auxilios monetarios con la puesta en práctica de medidas para garantizar el acceso a servicios de salud y educación de buena calidad. Del gasto público social, casi el 60% se destina a beneficios previsionales y asistenciales, lo que deja apenas un 40% para programas constructivos y universalizadores.

El tercer y decisivo reparo es que el actual gobierno no ha sabido aprovechar las favorables condiciones internacionales para acelerar el crecimiento de la economía y generar oportunidades de empleo y de obtener ingresos, sin las cuales la mayoría de los beneficiarios de *Bolsa-Familia* no lograrán superar la situación de pobreza que los llevó a necesitar el auxilio. Esta distorsión ya se observa en el caso de la mayor parte de las familias rurales instaladas en tierras por el gobierno (por medio del Instituto nacional de colonización y reforma agraria (INCRA)), que no consiguen pasar a la fase productiva y siguen dependiendo de canastas básicas y de transferencias de ingresos para sobrevivir. La pobreza se prolonga indefinidamente.

Es innegable que el pago de beneficios sociales está razonablemente bien enfocado en los estratos más necesitados de la población y que, por ende, contribuye mucho a reducir la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, cabe señalar que la bienvenida mejoría reciente del coeficiente de Gini de concentración del ingreso obedece en una medida considerable a los ingresos del trabajo.

La experiencia actual de Brasil permite confirmar que la priorización de programas asistenciales por sí sola no crea las condiciones para un cambio significativo y duradero del modo de vida de las personas pobres. Las políticas focalizadas deben estar subordinadas a políticas universalizadoras. Ninguna política social es capaz de compensar la falta de trabajo; sin los ingresos provenientes del empleo, ningún país puede mejorar su bienestar de forma sostenida y creciente.

D. Observaciones finales

En Brasil, se ha venido evitando o posponiendo una solución global y definitiva a las dificultades y problemas que se plantean en el ámbito de la seguridad social. Ciertamente, esto entrañaría debates delicados desde el punto de vista político y técnicamente complejos. El problema es el alto costo que podría estar pagando la economía nacional. Una necesaria autocrítica debe comenzar por reconocer que el modelo adoptado de financiamiento del gasto público, sobre todo en la esfera social, puede constituir un importante factor (lejos se está de afirmar que sea el único o el mayor) que influya en el desempeño muy inferior que acusa Brasil con respecto a las demás economías emergentes, incluso las de América Latina. En el corto plazo, hace tres años que el país crece a tasas anuales más bajas que la media del continente, una región que es de las que menor crecimiento registra en el mundo. Para peor, no se ha formulado ni se está aplicando ningún plan o estrategia de desarrollo a mediano y largo plazo. Es preciso abandonar los dogmas, rehacer los diagnósticos y proponer alternativas para retomar la trayectoria de desarrollo económico y social.

El debate político es puntual; cargado de pasiones –por no decir de ideología–, algunos sostienen que las contribuciones sociales suponen una recaudación mayor que la suma de los gastos públicos de la seguridad. El debate técnico también ha sido limitado, pero en una dirección radicalmente opuesta: se ha enfocado en los reclamos sobre la rigidez presupuestaria y la defensa de las normas de desvinculación. En la práctica, el aumento de la carga tributaria, continuo y de grandes proporciones, ha permitido satisfacer los dos intereses divergentes: hizo posible al mismo tiempo un notable aumento de los gastos sociales y generó una recaudación desvinculada que se tradujo en un superávit primario creciente y permitió costear los intereses de la deuda.

3. Cohesión social, equidad y tributación: análisis y perspectivas para América Latina y el Caribe

Juan Carlos Gómez-Sabaini¹²⁹

Introducción

Para efectos de este informe se entiende por “cohesión social”, al conjunto de externalidades positivas que genera el capital social más la suma de factores que fomentan el equilibrio en la distribución de oportunidades entre los individuos. La existencia de cohesión social no se limita a la disponibilidad de capital social, como tampoco se limita solamente a cuestiones de desigualdad y exclusión, sino que requiere de manera acumulativa y en forma conjunta de capital social con externalidades positivas más un nivel razonable de igualdad.

Los sistemas tributarios se pueden caracterizar por su diferente impacto en uno de esos elementos, el de igualdad o desigualdad, y por lo tanto se convierten en uno de los factores clave que van a determinar la trayectoria de una sociedad entre niveles de fragmentación, en un extremo, y de cohesión, en el otro, y por ello esta problemática se convierte en el eje central de análisis de este documento.

Dado que el mismo focaliza en los aspectos relativos a la política tributaria en América Latina el énfasis está puesto en analizar la trayectoria, las perspectivas, y en particular, las recomendaciones técnicas para mejorar a través de este instrumento la equidad distributiva en la

¹²⁹ El autor desea agradecer muy especialmente las contribuciones efectuadas por el Lic. Maximiliano Geffner, permanente colaborador en estas tareas quien tuvo a su cargo la muy difícil labor de contribuir a redactar, editar, y procesar la información estadística disponible, asimismo a Lic. Darío Rossignolo, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, con quien tuve la oportunidad de discutir los criterios metodológicos, así como los resultados obtenidos de la elaboración del ejercicio de simulación y a Tasha Fairfield, candidata doctoral del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de California, Berkeley, quien ha tenido la gentileza de elaborar la sección referida a la reforma tributaria de Chile de 1990 que está incluida en el cuerpo central de este informe. Además quisiera agradecer a María Victoria Espada (ILPES-CEPAL) por su sustancial apoyo con la información, proporcionando la base de datos de esa institución en materia tributaria, y aportando información adicional en ese campo. Las opiniones vertidas en el mismo son de responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen la posición de la entidad contratante.

región. En ese sentido el presente trabajo busca avanzar respecto a un análisis más general sobre la problemática tributaria en América Latina publicado por la CEPAL en octubre de 2005.¹³⁰

La política tributaria puede influir en la estructura de la distribución de ingresos de un país desde dos formas distintas. En primer lugar, mediante la captura de fondos para ser dedicados a gastos públicos orientados a la creación y fortalecimiento del capital humano, financiando gastos en salud, educación, sanidad y otros. De esta forma la política tributaria se constituye en un factor que contribuye a la formación de capital humano, mejorando el ingreso de mercado y por lo tanto “distribución primaria”, es decir antes del proceso de impuestos y transferencias. En segundo lugar, la política tributaria puede influir en la estructura de la distribución de rentas mediante un sistema de impuestos progresivos procurando de esta forma un cambio en la “distribución secundaria”, es decir, luego del efecto de esas políticas. En ese plano la imposición sobre la renta y los patrimonios, entre otros, adquieren un papel especial.

Con el fin de analizar los esfuerzos requeridos en el fortalecimiento de la imposición directa y en el nivel de la carga tributaria para mejorar la distribución secundaria de la renta el documento plantea algunos ejercicios de simulación destinados a visualizar la magnitud cuantitativa de estos esfuerzos, respecto a la situación actual. Sobre la base de distintas hipótesis de trabajo es posible tener una percepción de los esfuerzos futuros en materia de reformas tributarias, ya sea tanto para lograr un sistema tributario que contribuya a lograr la equidad horizontal, o que logre mejorar la equidad vertical.

Seguidamente, se formulan una serie de propuestas de reformas impositivas, tanto de orden general relacionadas con la estructura del sistema tributario, como de orden particular referidas a los principales impuestos, que están orientadas a mejorar tanto el nivel de presión tributaria efectiva¹³¹ como la equidad distributiva del sistema.

Por último, es sabido que la sola mención de que se llevarán a cabo reformas tributarias da lugar en cualquier circunstancia a una serie de reacciones a favor y en contra de las mismas, que llegan hasta los propios cimientos institucionales. Ahí es cuando se movilizan factores políticos y sociales, y las estructuras económicas y se hace manifiesta la propia capacidad de los gobiernos de implementar a las mismas, por lo cual se estudiarán las principales circunstancias y limitaciones para llevar a cabo las propuestas enunciadas.

A. La situación tributaria de América Latina¹³²

i. El nivel de la presión tributaria

El promedio simple de la presión tributaria entre 1990 y 2005 arroja para el conjunto de los países un coeficiente de 15,0%.¹³³ Este nivel se eleva al 20% cuando se pondera en función del PIB de cada país especialmente por la influencia de Brasil, país con un muy alto nivel de carga tributaria y una importante ponderación en el PIB regional. En principio se observa que ese nivel resulta inadecuado para el financiamiento público como surge de los altos niveles de déficit global existentes durante ese período (ver gráfico 1), que ponen de manifiesto la escasez de recursos para satisfacer las importantes demandas sociales insatisfechas.

¹³⁰ Gómez Sabaini (2005b).

¹³¹ El concepto de presión tributaria “efectiva” o “real” establece una distinción respecto al concepto de “nominal” o “legal”, siendo esta última la establecida en las leyes. La presencia de morosidad, elusión y evasión establecen una clara diferencia entre ambos niveles.

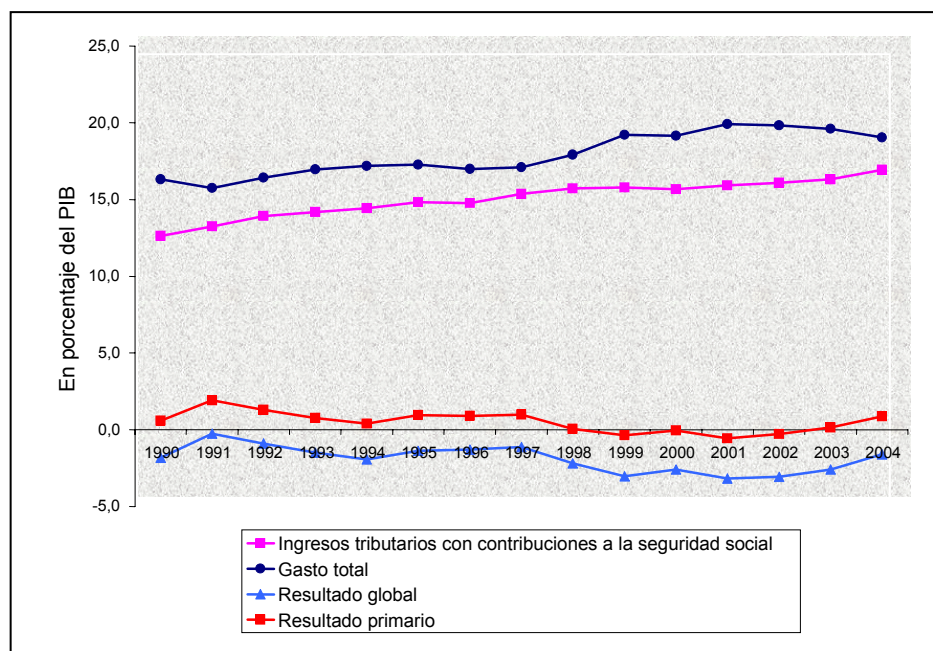
¹³² Para una información más detallada de lo comentado en este capítulo puede verse Gómez Sabaini (2005b).

¹³³ A partir del promedio 1990-2005 de la presión tributaria con seguridad social, se ordenaron los países en forma decreciente y se clasificaron en tres grupos tal como se muestra en los cuadros 2 a 4. Para los posteriores cuadros, se mantuvo dicha clasificación.

La tendencia indicada tiene un punto de inflexión a partir del 2002 ya que se observa un cambio positivo, influenciado por la bonanza económica general de la región y por el comportamiento de los países mas grandes que han empezado a generar superávit y que han sido imitados por muchos otros países.

La evolución de la carga o presión tributaria (incluyendo seguridad social) entre 1980 y 2004 (ver cuadro 1) muestra un crecimiento dispar entre los distintos grupos de países latinoamericanos, creciendo más fuertemente aquéllos que inicialmente ya tenían una carga tributaria más elevada, es decir que se profundizó su tendencia, tal como es el caso de Brasil y Uruguay, cuya presión viene creciendo en forma sostenida, y recientemente de Argentina, mientras que por otra parte se observan niveles más estables en Chile y en México, si bien este último con un bajo nivel de carga tributaria. Esto da como resultado que la presión promedio para la región haya crecido de 14,4% en los años 80 a casi el 17% en 2005.¹³⁴

GRÁFICO 1
AMÉRICA LATINA: PRESIÓN TRIBUTARIA, GASTOS Y RESULTADOS GLOBAL
Y PRIMARIO DEL GOBIERNO CENTRAL EN EL PERÍODO 1990-2004*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

* Incluye ingresos de seguridad social.

La evolución de la carga o presión tributaria (incluyendo seguridad social) entre 1980 y 2004 (ver cuadro 1) muestra un crecimiento dispar entre los distintos grupos de países latinoamericanos, creciendo más fuertemente aquéllos que inicialmente ya tenían una carga tributaria más elevada, es decir que se profundizó su tendencia, tal como es el caso de Brasil y Uruguay, cuya presión viene creciendo en forma sostenida, y recientemente de Argentina, mientras que por otra parte se observan niveles más estables en Chile y en México, si bien este último con un

¹³⁴ Es interesante notar que, al ponderar la evolución de la carga tributaria en relación con el PIB de cada país (utilizando la serie de CEPAL del PIB en dólares corrientes) se observa que el promedio ponderado para la región ha oscilado entre 20% y 21% en los últimos 15 años. Esto representa prácticamente 5 puntos porcentuales por encima del promedio simple y las razones se encuentran en el mayor peso relativo de Brasil, Argentina, Chile y Colombia -que elevan el nivel promedio de carga tributaria regional- y en los bajos niveles de imposición de México y Venezuela -que producen un efecto contrario.

bajo nivel de carga tributaria. Esto da como resultado que la presión promedio para la región haya crecido de 14,4% en los años 80 a casi el 17% en 2005.¹³⁵

Agrupando los países según su nivel promedio de presión tributaria en alto, medio o bajo se observa que 11 países (grupo 2) tienen una presión tributaria cercana al promedio de la región que tal como se analizará en el Capítulo III ya es un nivel bajo de imposición, otros 6 países (grupo 3) poseen una muy baja presión tributaria y sólo 3 países (grupo 1) tienen una carga tributaria más elevada (ver gráfico 2).¹³⁶

CUADRO 1
GRUPOS DE PAÍSES SEGÚN NIVEL DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA, EVOLUCIÓN 1980-2005*
(En porcentaje del PIB)

	1980	1990	2000	2005 ^p	Promedio 1990-2005
GRUPO 1	20,6	22,6	25,9	28,6	24,9
GRUPO 2	13,7	12,1	15,4	16,1	14,8
GRUPO 3	9,5	7,7	10,1	11,5	9,5
Promedio simple América Latina	14,4	12,6	15,7	16,9	15,0
Promedio ponderado América Latina ¹	17,9	20,0	20,2	21,4	20,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

(1): la presión tributaria de cada país se ponderó por el respectivo PIB a partir de la serie en dólares corrientes que elabora la CEPAL.

(p): datos preliminares.

Grupo 1: Brasil, Uruguay y Argentina.

Grupo 2: Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá, Nicaragua, República Dominicana, Perú, Colombia, Bolivia, México y El Salvador.

Grupo 3: Paraguay, Ecuador, Venezuela, Guatemala y Haití.

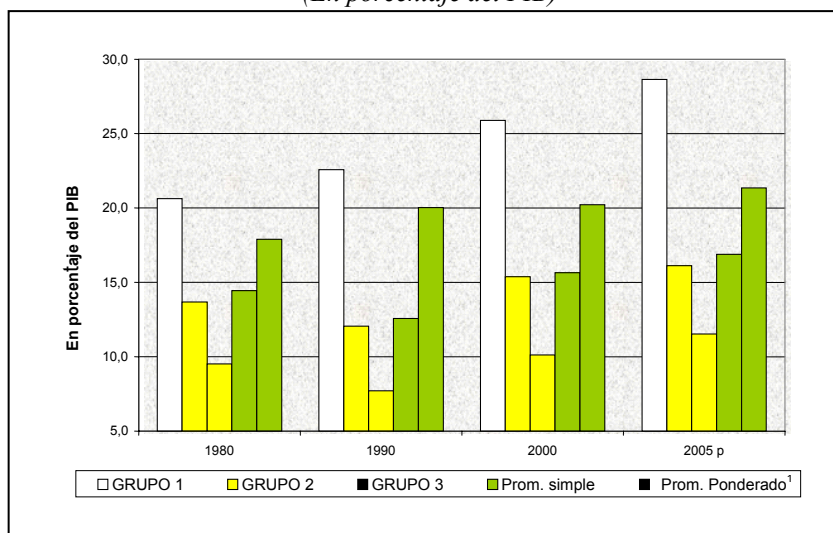
* Incluye contribuciones a la seguridad social

En síntesis, el panorama anterior muestra una situación dispar, ya que si bien son países pertenecientes a la misma región, tienen entre sí casi las mismas diferencias que existen entre los países desarrollados y en desarrollo en cuanto a su nivel de carga tributaria, pues mientras el promedio de la carga tributaria de Brasil en los últimos 15 años ha sido de 31% del PIB, países como Guatemala o Haití han estado sistemáticamente por debajo del 10%. Después de 25 años, la tendencia parece indicar que la mayoría de los países no ha mostrado esfuerzos por mejorar su posición relativa en cuanto a recolección de recursos, sino más bien, por mantener su posición entre aquéllos que menos recaudan.

¹³⁵ Es interesante notar que, al ponderar la evolución de la carga tributaria en relación con el PIB de cada país (utilizando la serie de CEPAL del PIB en dólares corrientes) se observa que el promedio ponderado para la región ha oscilado entre 20% y 21% en los últimos 15 años. Esto representa prácticamente 5 puntos porcentuales por encima del promedio simple y las razones se encuentran en el mayor peso relativo de Brasil, Argentina, Chile y Colombia -que elevan el nivel promedio de carga tributaria regional- y en los bajos niveles de imposición de México y Venezuela -que producen un efecto contrario.

¹³⁶ Si bien todo criterio clasificatorio es susceptible de modificaciones, parece adecuado agrupar a los países según estratos acordes con los niveles promedios de carga tributaria, para lo cual se los ha dividido en tres grupos tomando como criterio que los mismos tengan más (o menos) 3 puntos porcentuales del PIB respecto al promedio global (aproximadamente 20% por arriba y por abajo del mismo), resultando en los que tienen una carga tributaria superior al 18% en el promedio de los años 1990-2005, los que se encuentran entre ese límite y el 12% del PIB y los que están por debajo de ese porcentaje.

GRÁFICO 2
PAÍSES CLASIFICADOS SEGÚN SU NIVEL DE PRESIÓN TRIBUTARIA, 1980-2005*
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

(1): la presión tributaria de cada país se ponderó por el respectivo PIB a partir de la serie en dólares corrientes que elabora la CEPAL.

(p): datos preliminares.

Grupo 1: Brasil, Uruguay y Argentina.

Grupo 2: Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá, Nicaragua, República Dominicana, Perú, Colombia, Bolivia, México y El Salvador.

Grupo 3: Paraguay, Ecuador, Venezuela, Guatemala y Haití.

* Incluye contribuciones a la seguridad social.

ii. Rasgos principales de las estructuras tributarias

La composición de las estructuras tributarias presenta variaciones significativas a lo largo del período 1990-2005 que responden a una serie de hechos estilizados.

En primer lugar, se observa una menor participación de los ingresos al comercio exterior en el total de ingresos tributarios en parte como consecuencia de la desaparición de los impuestos a las exportaciones en toda la región¹³⁷ y especialmente por una sustancial reducción de los aranceles nominales a las importaciones. En segundo lugar, tendencia se manifiesta desde la década de los ochenta y se complementa con un proceso de generalización y fortalecimiento del IVA en toda la región que se convirtió así en la principal fuente de recursos. En tercer lugar, la participación de los impuestos a la renta no ha tenido cambios sustanciales en ese período si bien esta afirmación debiera ser relativizada en el sentido de que durante algunos años pareciera existir un mayor peso de los impuestos societarios. Asimismo, se observa que el mayor peso de la imposición a la renta recae sobre las sociedades (ver cuadro 2) y en menor medida en las personas naturales o físicas.

Por último, se observa el nacimiento y surgimiento de impuestos aplicados sobre bases extraordinarias o espurias como débitos y créditos bancarios, impuestos a las operaciones financieras, y otros gravámenes “heterodoxos” destinados a establecer un mínimo de participación de la imposición directa.

¹³⁷ El caso reciente de Argentina respecto a las retenciones a la exportación a partir del año 2002, constituye una excepción a la regla general.

CUADRO 2
LATINOAMÉRICA: ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS, 1990-2005
(En porcentaje del PIB)

Concepto	1990	1995	2000	2005 (p)
Total ingresos tributarios	10,2	12,0	12,7	14,1
Ingresos tributarios directos	2,8	3,4	3,8	4,7
Renta y ganancia de capital	2,1	2,8	3,1	3,7
Propiedad	0,6	0,5	0,6	0,8
Otros directos	0,4	0,4	0,4	0,4
Ingresos tributarios indirectos	7,4	8,6	8,9	9,4
Generales sobre bienes y servicios	2,9	4,4	5,0	5,7
Específicos sobre bienes y servicios	1,9	1,8	1,9	1,8
Comercio y transacciones internacionales	2,0	2,0	1,6	1,5
Otros indirectos	0,8	0,4	0,4	0,4
Seguridad Social	2,3	2,9	3,0	2,7
Total ingresos tributarios (incl. seg. social)	12,6	14,9	15,7	16,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

(p) Preliminar.

B. Análisis de las políticas tributarias en materia distributiva

i. Una comparación entre los países desarrollados y en desarrollo

El papel del Estado en el proceso de redistribución de ingresos ha sido notorio en los países industrializados y en ese sentido la información disponible pone de manifiesto la capacidad de los mismos para cambiar de manera sustancial, a través de las políticas de impuestos y transferencias (gastos públicos), los índices de concentración del ingreso de esos países, lo que por otra parte está señalando los elevados niveles del coeficiente de Gini antes de dichas políticas (distribución primaria).

Como surge de estudios recientes¹³⁸ la información indica que cuando se compara la distribución del ingreso entre los países desarrollados y en desarrollo, antes de los efectos de los impuestos y los programas de transferencia, la desigualdad del ingreso es menor en estos últimos que en los países industrializados. Sin embargo, mientras que en los países industrializados la distribución se mejora efectivamente a través de los impuestos y gastos, en los países en desarrollo no se cuenta con políticas redistributivas adecuadas para lograr un grado de igualdad comparable al de los países desarrollados.

En cuanto a América Latina, el tema cobra preocupación cuando se observa, tal como señala Gasparini,¹³⁹ que en la región la desigualdad del ingreso ha aumentado desde la Segunda Guerra Mundial, y que desde los años '90 la tendencia no ha sido uniforme entre países: en general la desigualdad ha aumentado, tal como se observa en el cuadro 3. Asimismo la evidencia sugiere un movimiento de convergencia en la desigualdad de los ingresos en toda la región.

¹³⁸ Chu, K., Davoodi, H., y Gupta, S., (2000), página 30.

¹³⁹ Gasparini, L., (2003), página 10.

CUADRO 3
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI
SEGÚN DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA, 1989-2004

Países	Año	Gini	Países	Año	Gini
Argentina	1990	0,501	Honduras	1990	0,615
	2004	0,537		2002	0,588
Bolivia	1989	0,538	México	1989	0,536
	2002	0,614		2004	0,516
Brasil	1990	0,627	Nicaragua	1993	0,582
	2003	0,621		2001	0,579
Chile	1990	0,554	Panamá	1991	0,545
	2003	0,552		2002	0,515
Colombia	1994	0,601	Paraguay	1990	0,447
	2002	0,575		2000	0,570
Costa Rica	1990	0,438	Perú	1997	0,532
	2002	0,488		2003	0,523
Ecuador	1990	0,461	República Dominicana	1997	0,517
	2002	0,513		2002	0,544
El Salvador	1995	0,507	Uruguay	1990	0,492
	2001	0,525		2002	0,455
Guatemala	1989	0,582	Venezuela	1990	0,471
	2002	0,543		2002	0,500

Fuente: Panorama Social de América Latina 2005. CEPAL (2006).

ii. Comparación de los efectos en el Gini antes y después de impuestos

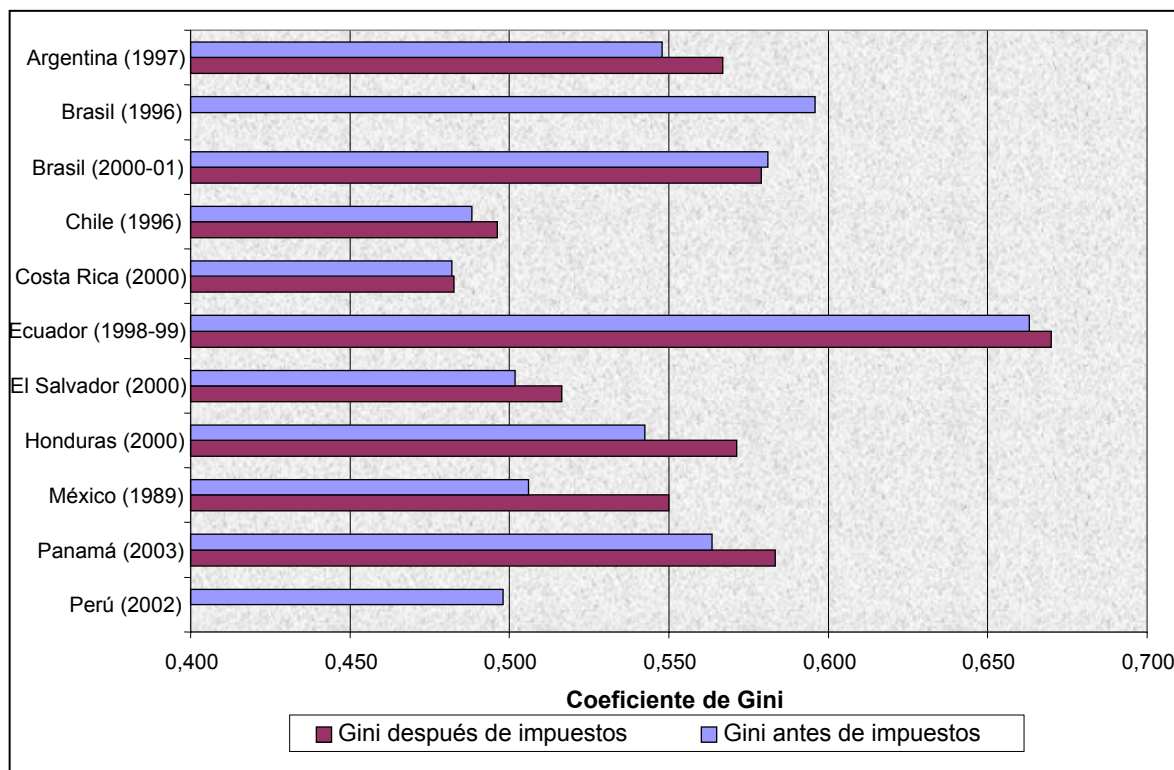
En lo que respecta a los efectos de la política tributaria una revisión integral de los aspectos cuantitativos de la incidencia distributiva en los países en desarrollo señalan que de los 36 países analizados solo en 13 de ellos -casi un tercio de los mismos- se ha encontrado que el sistema tributario tiene efectos progresivos, mientras que en el resto de los países sus efectos han sido proporcionales o regresivos. Asimismo a lo largo del tiempo la progresividad ha venido declinando, mostrando una tendencia contraria a los cambios esperados en la distribución de los ingresos.

En ese sentido se encuentra que la estructura tributaria es el factor más importante que determina este resultado dado que los impuestos a la renta son básicamente progresivos y la imposición al consumo no lo es, y si bien el nivel global de tributación en la región ha aumentado a lo largo de las últimas décadas, la presencia de la imposición a las ventas ha sido mayor, mientras que al mismo tiempo el grado de desigualdad regional ha aumentado.

Como se observa en dicho gráfico, los cálculos de incidencia arrojan coeficientes de Gini después del pago de los impuestos que indican que los sistemas tributarios aumentan la concentración del ingreso respecto de la existente antes del cobro de dichos tributos en casi todos los casos.

En ese sentido, la regresividad se presenta con claridad en Argentina, Chile, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú. Otros países, como Costa Rica o Ecuador, muestran efectos más bien nulos.

GRÁFICO 3
AMÉRICA LATINA: EFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA
(Coeficientes de Gini antes y después de impuestos)



Fuente: Elaboración propia en base a documentos incluidos en Recaudar para crecer, BID (2005), Gómez Sabaini, (marzo 2004), Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000), Bolaños (2002), Vianna y otros (2000), SEPE (2003), Mostajo (2004) y Chu, Davoodi y Gupta (2000).

Brasil (1996): El coeficiente de Gini indicado es antes de impuestos y después de transferencias. El valor del mismo sin las transferencias asciende a 0,642. Si bien no se dispone del coeficiente de GINI correspondiente, el estudio concluye que el sistema tributario es regresivo.

Perú (2002): El estudio no calcula el Gini ni antes ni después de impuestos por eso se informa el último dato disponible para el país que corresponde al 2000. Si bien no se dispone del coeficiente de GINI correspondiente, el estudio concluye que el sistema tributario es regresivo.

C. El insuficiente nivel de recaudación y el impacto distributivo de los sistemas tributarios

i. ¿Es aceptable el nivel y la estructura actual de la carga tributaria?

Tal como se ha señalado en la sección anterior el promedio de la carga tributaria resultó ser del 15,0% para el promedio de los años 1990/2005, con niveles mínimos de 8,9% para Haití y máximos de 35,9% para el caso de Brasil, ambos datos del año 2005.

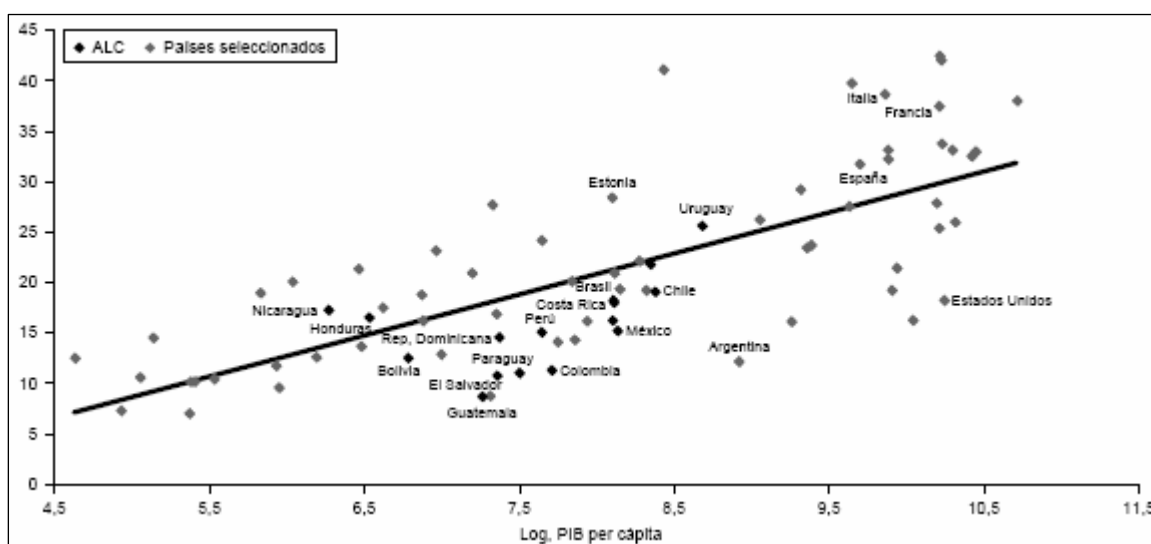
Teniendo en consideración el conjunto de factores que constituyen los principales determinantes de la “capacidad gravable” diversos economistas han tratado de explicar a lo largo de estos años el nivel de la “brecha” existente entre la recaudación efectiva y potencial.

En primer lugar, para el caso de los países centroamericanos, Agosin y otros (2004) han realizado estimaciones a fin de determinar las brechas existentes entre los niveles de recaudación

efectivos u observados respecto a los valores de la capacidad gravable en función del ingreso per cápita de los mismos y del índice de concentración de ingreso (coeficiente de Gini). Según surge del estudio efectuado la brecha existente entre la recaudación observada y la esperada muestran que la presión tributaria podría ser incrementada en torno a los 3 puntos adicionales del PIB si se siguieran reformas modernizadoras de sus sistemas tributarios. Este incremento en la presión tributaria estaría indicando que el promedio de recaudación actual de la región debiera ser aumentado en aproximadamente un 30%.

En segundo lugar, un reciente estudio publicado por el Banco Mundial y elaborado por Perry y otros (2006) encuentra que el total de la recaudación respecto al PIB es generalmente bajo ya sea que se lo compare con el nivel de carga tributaria de los países desarrollados -que generan el doble de los recursos tributarios- o en relación con el ingreso per cápita de los propios países latinoamericanos (ver gráfico 4).

GRÁFICO 4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES
E INGRESO PER CÁPITA EN PAÍSES SELECCIONADOS
(Ingresos tributarios como porcentaje del PIB)



Fuente: Perry y otros, 2006.

Si por una parte el limitado efecto que tiene la política tributaria como instrumento para distribuir ingresos puede ser atribuido al reducido nivel de presión tributaria, por otra parte la misma obedece a la distorsionada composición de la estructura tributaria de los países que se caracteriza por el alto peso de la imposición indirecta. En ese sentido el análisis efectuado por Perry y otros (2006) muestra que más allá del tipo de gravamen de que se trate, el nivel de recaudación producido por el mismo se encuentra por debajo de los niveles estimados según la metodología utilizada que se ha explicado más arriba.

Así, un conjunto de elementos del estudio realizado por Perry y otros, permite confirmar tres conclusiones, cuyo fundamento sintetiza el cuadro 4, a saber:

En primer lugar, el principal déficit en materia recaudatoria se encuentra en la imposición a la renta personal, que muestra que para el promedio de los países este gravamen debiera incrementarse en más de 3 puntos adicionales del PIB. Como señala el informe mencionado, en ninguno de los países de la región la recaudación obtenida por el impuesto a la renta se encuentra por sobre los valores esperados.

CUADRO 4
LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE: MAGNITUD DE LA BRECHA FISCAL
POR GRUPOS DE PAÍSES Y POR TIPO DE IMPUESTOS¹
(Estimación para el año 2000 como porcentaje del PIB)

País	Renta			Propiedad			Consumo			Comercio exterior			Total		
	Ef.	Pt.	Pt./Ef.	Ef.	Pt.	Pt./Ef.	Ef.	Pt.	Pt./Ef.	Ef.	Pt.	Pt./Ef.	Ef.	Pt.	Pt./Ef.
Grupo 1	3,9	8,8	125,0	1,5	1,5	0,0	10,7	11,5	7,1	0,5	1,8	256,6	17,8	21,5	21,0
Grupo 2	3,4	7,0	104,2	0,4	0,6	40,5	6,8	6,3	-6,4	2,0	2,9	45,1	12,8	16,4	28,0
Grupo 3	1,9	3,1	64,5	0,4	0,6	40,2	5,1	7,2	41,8	1,6	2,8	77,3	9,4	17,3	84,3
Total	3,1	6,5	108,9	0,6	0,7	23,1	7,0	7,2	4,0	1,6	2,7	62,5	12,7	17,1	34,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL y de Perry y otros (2006).

Pt.: Recaudación potencial.

Ef.: Recaudación efectiva.

(1): Los datos corresponden a los promedios simples de cada grupo. En el caso de la recaudación potencial del Grupo 3 dicho promedio no incluye ni a Ecuador ni a Haití.

Grupo 1: Brasil, Uruguay y Argentina.

Grupo 2: Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá, Nicaragua, República Dominicana, Perú, Colombia, Bolivia, México y El Salvador.

Grupo 3: Paraguay, Ecuador, Venezuela, Guatemala y Haití.

En segundo lugar, la imposición a los bienes y servicios resulta ser el único instrumento tributario que en algunos países ha alcanzado un nivel de presión tributaria que excede al nivel de la variable explicativa (grupo 2), mostrando -tal como se ha hecho- que el énfasis en las reformas tributarias de estas dos últimas décadas ha estado puesto sobre estos gravámenes.

Finalmente, en lo que respecta a la imposición al comercio exterior, si bien los países del grupo 2 y 3 mantienen un patrón de comportamiento muy homogéneo en esa materia, la información está indicando que el nivel de recaudación del grupo 1 en materia de impuestos al comercio exterior debiera ser más elevado que el actual, sin que ello implique necesariamente un alza en los aranceles, sino que pueden lograrse mayores niveles de recaudación con un coeficiente mayor de apertura y bajos niveles arancelarios.

En síntesis, en términos porcentuales la brecha de 4 puntos determinada para el nivel de presión tributaria potencial implica un “esfuerzo” adicional de cerca del 30% para el promedio de los países respecto a los niveles del 2000, y ese esfuerzo debe ser redoblado en relación con los países del grupo 3 que debieran incrementar la carga tributaria en más del 80%, tal como se refleja en la última columna del cuadro 4.

ii. Un ejercicio de simulación sobre las reformas tributarias requeridas para mejorar la distribución del ingreso

Considerando que el resultado generado por un sistema tributario sobre la distribución del ingreso es una conjunción de dos factores, a saber, el grado de progresividad o regresividad de cada tributo en sí mismo, y el peso relativo de los tributos progresivos o regresivos sobre el total, se llevó a cabo una serie de ejercicios de simulación destinados a establecer el grado de “esfuerzos” requeridos en las estructuras tributarias de algunos países de la región fin de mejorar el impacto distributivo del sistema tributarios. El mismo se detalla en el Anexo I.

Dado la ausencia de información completa para todos los países se utilizaron para el análisis la distribución del ingreso y los resultados de concentración de impuestos de un estudio

anterior realizado para Panamá, así como el promedio de las estructuras tributarias de los países que se detalla en la nota del cuadro siguiente.

Dado que el objetivo del ejercicio es poder apreciar los cambios requeridos en la estructura tributaria existente a fin de lograr un impacto en la distribución de ingresos de la región observada, se han llevado a cabo tres simulaciones: dos de ellas con el objeto explícito de mejorar la progresividad del sistema tributario, y una tercera, resultante de la aplicación de un sistema tributario hipotético cuyos parámetros surge de las brechas por tipo de impuestos del estudio de Perry (2006) a fin de evaluar sus efectos sobre la distribución.

CUADRO 5
PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS
TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTOS*

(En porcentaje del total)

	Promedio 2000/2003	Simulación 1	Simulación 2	Simulación 3
Total ingresos tributarios	82,0	87,2	82,0	100,0
Ingresos tributarios directos	20,6	67,1	46,4	38,8
Renta y ganancia de capital	19,0	65,5	44,8	35,5
<i>Familias</i>	6,9	53,4	32,7	17,9
<i>Empresas</i>	12,1	12,1	12,1	17,6
Propiedad	1,6	1,6	1,6	3,3
Ingresos tributarios indirectos	61,4	20,1	35,6	61,2
Generales sobre bienes y servicios	29,5	14,0	14,0	30,0
Específicos sobre bienes y servicios	16,2	0,7	5,9	16,6
Comercio y transacciones internacionales.	14,2	3,9	14,2	13,0
Otros indirectos	1,5	1,5	1,5	1,6
Seguridad social	18,0	12,8	18,0	0,0
Total ingresos tributarios (incluido seguridad social)	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

Nota: El promedio abarca los siguientes países: Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Costa Rica.

* Incluye seguridad social.

En la denominada Simulación 1, se propuso y se evaluó como objetivo tener un sistema tributario progresivo, que mejore la distribución del ingreso. Esto puede lograrse por dos vías; si la progresividad de los impuestos es constante (es decir, no hay cambios en las alícuotas, por ejemplo), se requiere que la participación del impuesto sobre la renta se incremente del 19% del total al 65%; mientras tanto, la participación de los impuestos indirectos (a los consumos y al comercio exterior) debería bajar del 61% al 21% del total (cuadros 5 y 6).

El ejercicio contrapuesto plantea lo siguiente: cuánto debería aumentar la curva de concentración de los impuestos para alcanzar el mismo resultado anterior, es decir, para darle progresividad a la estructura tributaria. Esto implica que todos los tributos deben hacerse más concentrados, particularmente el impuesto sobre la renta, con una concentración de 0,96 (cuadro 8).

La denominada Simulación 2 sólo difiere de la anterior en que es ligeramente menos demandante en términos de modificaciones a las estructuras tributarias o a la legislación; en lugar de tener como objetivo la progresividad, se plantea la proporcionalidad, es decir, que el sistema tributario al menos no empeore la distribución del ingreso.

En el primero de los casos, entonces, considerando la concentración de cada impuesto constante, para alcanzar proporcionalidad se requiere que los impuestos sobre la renta aumenten su participación del 19% al 44% del total, mientras que los tributos indirectos deberían reducirla del 61% al 36% del total (cuadros 5 y 6).

CUADRO 6
PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS
TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTOS
(En millones de dólares corrientes)

	Promedio 2000/2003	Simulación 1	Simulación 2	Simulación 3
Total ingresos tributarios	1 590,1	1 690,1	1 590,1	2 228,2
Ingresos tributarios directos	400,1	1.300,1	900,1	864,2
Renta y ganancia de capital	368,9	1.268,9	868,9	791,6
<i>Familias</i>	134,7	1.034,7	634,7	399,8
<i>Empresas</i>	234,2	234,2	234,2	391,7
Propiedad	31,2	31,2	31,2	72,6
Ingresos tributarios indirectos	1 190,0	390,0	690,0	1 364,0
Generales sobre bienes y servicios	571,8	271,8	271,8	667,9
Específicos sobre bienes y servicios	314,5	14,5	114,5	370,9
Comercio y transacciones internacionales	274,9	74,9	274,9	289,8
Otros indirectos	28,8	28,8	28,8	35,5
Seguridad Social	347,9	247,9	347,9	0,0
Total ingresos tributarios (incluido seguridad social)	1 938,0	1 938,0	1 938,0	2 228,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

Nota: El promedio abarca los siguientes países: Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Costa Rica.

Si, en cambio, se considerara una estructura tributaria constante, la proporcionalidad requiere que los tributos incrementen su concentración, pasando, por ejemplo, en el caso del impuesto sobre la renta, al 0,82 (cuadro 9).

En la Simulación 3 se realizó un ejercicio a fines comparativos. Tomando como base el informe de Perry y otros, ya citado sobre brechas de recaudación con respecto al PIB per cápita de cada país, se estimaron los valores de la estructura tributaria que derivarían de aplicar los resultados del estudio mencionado. Esto implica, en relación con la estructura tributaria inicial, tanto variaciones en el peso relativo de cada impuesto como en la presión tributaria total, por lo tanto se continua asumiendo como constantes las curvas de concentración para cada impuesto, pero no para el total del sistema tributario debido a que esta última es el resultado ponderado de las curvas de cada impuesto y dichas ponderaciones se han visto alteradas.

Si bien surge como recomendación del análisis de Perry la necesidad de una mayor participación de los impuestos directos, sus efectos continúan aún dando como resultado un sistema tributario regresivo, pero menos que el que surge de la estructura tributaria original (cuadro 17). Es decir que si los países cerrasen las “brechas” existentes en sus estructuras tributarias considerando el PIB per cápita de cada uno de ellos los resultados distributivos obtenidos mostrarían efectos menos regresivos que los observados.

Tal como surge del estudio indicado donde se señala que la mayor “brecha” se encuentra en la imposición a la renta, los efectos resultantes en la equidad son consistentes con los resultados obtenidos.

D. Un conjunto de orientaciones para mejorar tanto el nivel como la estructura tributaria

Tres criterios generales deberían ser considerados en las reformas tributarias:

1. clara orientación hacia la ampliación de las bases imponibles procurando políticas tributarias menos discriminatorias, reducción de los gastos tributarios y mayor

transparencia de las normas para mejorar la aplicación de las mismas, cerrando vías de elusión y evasión impositiva;

2. adecuación del nivel de las alícuotas o tasas de los distintos impuestos a los niveles internacionales vigentes en cada uno de ellos;
3. fortalecimiento de la administración tributaria a fin de atacar el problema endémico de la alta evasión existente en América Latina.

i. La necesidad de generalización de las bases imponibles

Un aspecto central en la orientación de las políticas tributarias distributivas es la eliminación de exenciones y tratamientos preferenciales dentro de sistema tributario, ya que en general es sabido que los mismos generan alteraciones en la “equidad horizontal”, de manera que dos sujetos que debieran ser tratados de igual manera desde el punto de vista impositivo, no lo son por la existencia de incentivos y tratamientos diferenciales, mecanismos de elusión y mayores posibilidades de evasión.

El objetivo es recuperar el concepto de “equidad horizontal” y de plasmarlo mediante reformas impositivas orientadas ad-hoc, ya que si bien se reconoce que es difícil alcanzar un grado de consenso en cuanto al nivel y profundidad que debe tener una estructura progresiva, resulta también difícil justificar el trato distinto a dos sujetos que están en las mismas circunstancias.

Por otra parte, no debe olvidarse que una de las características de los sistemas tributarios de casi todo los países de América Latina muestra justamente que los mismos están plagados de tratamientos preferenciales, y cuyos beneficiarios son -en su inmensa mayoría- los sectores de mayores ingresos, tal como ocurre con la exención de las rentas financieras, las ganancias de capital de personas físicas y las limitaciones jurisdiccionales en la determinación de las bases imponibles.

Las estimaciones del “costo fiscal” de las mismas para los países de la región oscila entre los 2 y los 7 puntos del PIB, si bien debe hacerse la salvedad de que los criterios utilizados en su medición no son uniformes y hacen difícil una comparación entre países.¹⁴⁰

ii. El nivel de las tasas legales de los tributos

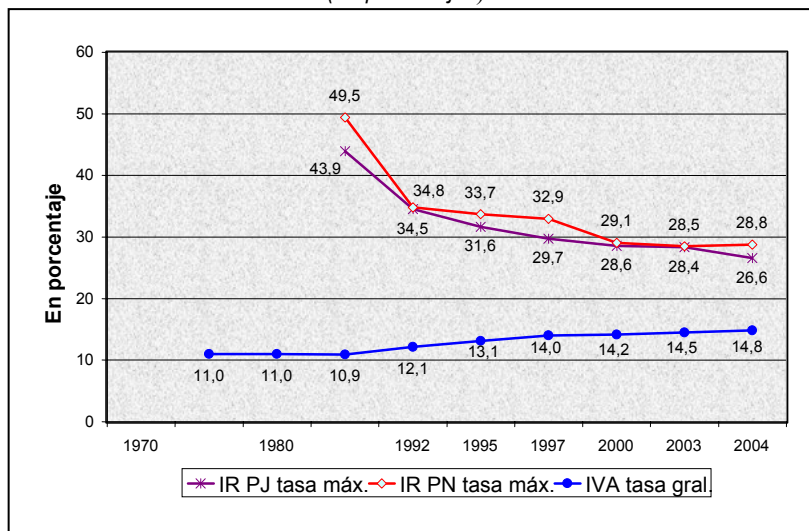
Es sabido que no todos los factores productivos tienen la misma capacidad para migrar, siendo el capital financiero y los ingresos obtenidos de manera independiente los que muestran mayor capacidad de arbitraje, mientras que por el otro lado, los trabajadores en relación de dependencia de menor nivel de capacitación son los que encuentran mayores dificultades de desplazamiento.

En ese sentido se observa que América Latina ha ido reduciendo las tasas de los impuestos directos a la renta a fin de ir acompañando los cambios operados en otras regiones, y a la vez ha elevado las de los impuestos indirectos, tipo imposición al consumo, tal como puede observarse en el gráfico 4.

En resumen, se podría decir que la adecuación a los cambios internacionales en las alícuotas ya ha sido efectuada en los años pasados, tanto en el impuesto a la renta personal como a la renta de las sociedades, y mas aun considera que esta reducción se ha llevado a cabo en algunos países a niveles que van mas allá de lo aconsejable desde el punto de vista de la solvencia y la equidad del sistema tributario. Por ello, si algo queda como resultado es que las reformas tributarias en los países de América Latina no deben pasar por una reducción en las tasas, sino en una ampliación de las bases imponibles de los gravámenes.

¹⁴⁰ Al respecto se pueden observar las informaciones para distintos países en materia de gastos tributarios en el Cuadro 23 de Gómez Sabaini (2005b).

GRÁFICO 4
LATINOAMÉRICA: EVOLUCIÓN DE LAS ALÍCUOTAS DE IVA Y GANANCIAS
(En porcentajes)



Fuente: Sabaini (2005).

iii. El fortalecimiento de la administración tributaria

Muchos países de la región se enfrentan con una serie de problemas importantes para modernizar sus administraciones tributarias ya que, por un lado, hay una serie de limitantes relacionados con el contexto legal e institucional, y por otro lado, hay desafíos relacionados con la estrategia de mediano/largo plazo, la organización, los procedimientos y la gestión de la administración tributaria, entre otros.

En síntesis, para lograr los aspectos antes mencionados la experiencia muestra que tres elementos son esenciales para lograr una mejora en la eficiencia de la administración tributaria en cualquier país: a) voluntad política de implementar efectivamente las normas tributarias votadas por los legisladores; b) estrategia administrativa claramente definida y continuada a lo largo del tiempo a fin de lograr cada uno de los objetivos propuestos; c) dotación flexible de recursos, humanos y financieros, que sean necesarios para lograr dichos objetivos.

La experiencia observada en los países resulta ser contradictoria o ambigua en esta, materia, ya que a la vez que los objetivos son cambiantes, las estrategias seguidas por las administraciones también se van modificando constantemente en cada una de los ámbitos en que estas se desarrollan y se observa una insuficiencia sistemática de recursos para el cumplimiento de los fines propuestos. Por otra parte no puede dejar de mencionarse la existencia de “interferencias políticas” en la gestión de los Fiscos que, muchas veces, condiciona la actividad de los mismos.

E. La economía política de las reformas tributarias: principales obstáculos para llevarlas a cabo

A la vez que en la sección anterior se mencionaron varias de las reformas que se consideran necesarias para mejorar el ámbito distributivo de la imposición, resulta evidente que -por distintas razones- la mayor parte de las mismas no se han llevado a cabo.

En ese respecto dos son las principales razones de ello: por un lado, una serie de elementos que son intrínsecos a la propia realidad política de los países y que condicionan sus decisiones en

materia de política económica; y por el otro lado, la debilidad observada en la fortaleza y desarrollo institucional requerido para poner en práctica medidas que tengan una orientación distributiva, y que muchas veces requieren de un mayor grado de eficiencia y de capacidad de gestión administrativa. En los hechos, ambos elementos no resultan ser totalmente independientes, y no resulta casual que en los países donde las “elites” son más fuertes las administraciones tributarias son más débiles.

En primer lugar, es un hecho aceptado que América Latina como continente es el que registra los mayores niveles de desigualdad de ingresos, y que este desequilibrio se ha ido acentuando en el transcurso de los años pasados, a pesar de que la región ha crecido en términos del PIB per cápita y los coeficientes de pobreza e indigencia se han ido reduciendo.¹⁴¹ En ese sentido algunos autores han desarrollado la tesis de que ha sido la extensión de la desigualdad de ingresos en la región la que ha influenciado el diseño y la implementación del sistema tributario. Ello genera un círculo vicioso de desigualdad de ingresos y regresividad tributaria, en lugar de un círculo virtuoso que posibilite a través del esquema tributario la corrección de los grandes desequilibrios de ingreso.

Visto desde la óptica política es evidente que la desigualdad social puede resultar en la generación de “grupos de elites” que buscan minimizar su carga tributaria relativa, ya sea controlando el proceso legislativo o procurando que el mismo legisle normas tributarias con esos efectos, para de esa forma trasladar un mayor porcentaje de la carga tributaria a los sectores de menores recursos.

En síntesis, la ausencia de una sustancial clase media se presenta como un limitante crítico para el desarrollo de un impuesto personal a la renta que alcance a por lo menos el 20% de la población de mayores ingresos, y que lo haga de manera amplia y generalizada respecto a todo tipo de renta.

F. La reforma tributaria: ¿Conflictos vs. consensos?

Tal como el informe observa en las secciones anteriores, mientras que el nivel de los recursos de que dispone el Estado para responder adecuadamente a las demandas sociales se muestran insuficientes, las medidas tributarias que se han utilizado para captar un mayor nivel de ingresos públicos han acentuado la concentración de la renta, haciendo recaer más fuertemente el peso de las mismas sobre los sectores que se ha querido beneficiar a través de la acción del gasto.

Con el propósito de superar este evidente conflicto, y a la luz de la debilidad institucional para poder sancionar e implementar las medidas necesarias, se pone de manifiesto la necesidad de lograr un diálogo entre los distintos sectores sociales con el fin de superar esta *impasse* e incorporar la discusión tributaria a un contexto más amplio donde la reforma tributaria no sea un hecho aislado, sino que forme parte de otras cuestiones sociales y políticas. En ese sentido mucho se ha mencionado la necesidad de lograr un “contrato social” como medio que posibilite los cambios necesarios.

Con creciente frecuencia se escucha hablar en los países de América Latina de la conveniencia de llevar adelante “pactos fiscales”, poniendo énfasis en la necesidad de negociación entre distintos estamentos de la sociedad organizada y los intereses políticos a fin de consensuar cambios en ambos lados de la política fiscal (gastos e ingresos). En ese contexto CEPAL¹⁴² ha definido como Pacto Fiscal al “acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social”.

Puesto en términos de las políticas de ingresos públicos se procura lograr una mejora en el nivel de recaudación tributaria a fin de dotar al Estado de los recursos financieros para cumplir con las demandas sociales, y asimismo lograr este propósito en un contexto de mejor equilibrio distributivo, ya que gran parte de las políticas implementadas en décadas pasadas pusieron el grueso de atención en el

¹⁴¹ Sokoloff y Zolt (2005).

¹⁴² CEPAL (1998), página 7.

alcance y mantenimiento del equilibrio financiero y en las mejoras de las condiciones de eficiencia de los mercados, dejando de lado los propósitos de equidad tanto en el diseño de la estructura tributaria como en la del gasto público.

G. Conclusiones y perspectivas

Si las consideraciones de equidad distributiva son un elemento central en la determinación de la cohesión social, los datos para América Latina muestran que no sólo la misma no se ha logrado sino que durante la última década -salvo pocas excepciones- las desigualdades se han ido acentuando.

En ese contexto el papel cumplido por las políticas públicas para evitar o cambiar este sesgo a través de los instrumentos tributarios ha sido decepcionante, ya que la información disponible muestra que estos sistemas tienen consecuencias regresivas en la mayor parte de los países, es decir que ni siquiera han logrado mantener la distribución del ingreso que emerge de la acción del mercado.

Estos resultados, ciertamente lamentables en cuanto al papel que ha tenido la política tributaria en la región, no pueden ser atribuidos a las posibilidades endógenas de estos instrumentos sino que las mismas son las consecuencias de sistemas tributarios fuertemente cargados de imposición indirecta, como también de beneficios y exoneraciones destinados a favorecer mayoritariamente a los sectores de ingresos más elevados.

Esta situación presenta un claro contraste con la observada en los países desarrollados que muestra que, en función de las estructuras tributarias adoptadas, es factible revertir la concentrada distribución primaria resultante de la acción del mercado con el propósito de lograr una distribución del ingreso disponible más igualitaria.

Del análisis de la situación tributaria de América Latina surgen dos corolarios centrales:

i) El nivel de la carga tributaria global de la mayoría de los países es inferior, en promedio, en alrededor de un tercio respecto al que debieran tener en función de su nivel de ingreso per cápita. En términos absolutos el dato implica que los mismos debieran tener una carga tributaria de entre 3 a 4 puntos adicionales del PIB. Este mayor nivel de recursos generaría los fondos necesarios para el financiamiento de los programas sociales y para el pago de los sistemas de seguridad social no contributivos.

ii) La estructura tributaria presenta en todos los países una sustancial brecha en materia de la participación de los impuestos a la renta. Prácticamente la totalidad de la brecha existente en la carga tributaria debería ser cubierta por una mayor imposición a la renta. Para el promedio de los países este resultado significa que la imposición a la renta debería duplicar su recaudación en términos absolutos respecto a los niveles observados para el año 2000. La magnitud del esfuerzo a realizar, una vez más, difiere según el promedio del grupo analizado pero en todos los casos son sustanciales, ya que oscilan entre el 60% y el 120%.

Como resultado de los ejercicios de simulación efectuados surge que, o bien el impuesto a la renta debe aumentar de manera muy significativa su participación relativa en la estructura tributaria (manteniendo constante el grado de concentración actual), o bien debe adoptarse medidas de reforma del gravamen que lo conviertan en un impuesto con efectos mucho más progresivos que las que tiene actualmente.

Para finalizar, no puede dejar de mencionarse que las reformas requieren tanto de viabilidad política para ser adoptadas como de capacidad institucional para ser aplicadas, y los análisis efectuados sobre las realidades encontradas en América Latina nos muestran que estos dos aspectos han sido tradicionalmente el nudo gordiano de la cuestión. La respuesta queda planteada en como desatar, o cortar, el mismo.

Anexo I

Un ejercicio de simulación sobre las reformas tributarias requeridas para mejorar la distribución del ingreso

i. Introducción

En primer lugar, debe efectuarse el reconocimiento de que el mismo consiste en un ejercicio de equilibrio parcial, al igual que la casi totalidad de los análisis efectuados por otros autores en esta materia, ya que la insuficiencia de informaciones a nivel de grupos de países y los cambios sucesivos operados en las estructuras tributarias de los mismos tornan muy compleja la elaboración de un modelo de equilibrio general.

En segundo lugar, es sabido que un ejercicio de este tipo requiere de un conjunto de insumos tales como: datos de la distribución del ingreso, de las fuentes del mismo, así como de las propensiones a consumir por niveles de renta, como también de un detalle de la distribución de los gastos realizados a cabo por las unidades económicas observadas por niveles de renta, si es que éste es el indicador de bienestar utilizado.

En tercer lugar se requiere disponer de la información referida a los principales impuestos, convenientemente clasificados, así como del total de la carga tributaria para el período bajo análisis.

En cuarto lugar será necesario considerar los criterios seguidos para la asignación de la carga tributaria.

Por último, y tomando en consideración que el ejercicio sólo tiene un carácter ilustrativo para tratar de medir el “esfuerzo requerido” en las modificaciones a la estructura tributaria para mejorar la distribución del ingreso, se ha partido del supuesto de que los cambios resultantes en cualquier tributo deben generar un impacto recaudatorio de un nivel tal que deje inalterado el nivel promedio de la presión tributaria.

Dado que América Latina refleja un conjunto muy heterogéneo de situaciones, y que un análisis casuístico excedía los límites de este informe, se optó por realizar un ejercicio de carácter ilustrativo agrupando los seis países del Istmo Centroamericano más República Dominicana (es decir, Honduras, Guatemala,¹⁴³ Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Costa Rica y El Salvador) que poseen ciertas características comunes, especialmente en lo que se refiere a sus estructuras tributarias semejantes, y para la mayoría de los mismos existían estudios recientes de incidencia distributiva efectuados sobre criterios metodológicos similares.

Complementariamente, se debió seleccionar un conjunto de curvas de concentración (una para cada impuesto), entre aquéllas disponibles de estudios anteriores realizados por el autor (Honduras, Nicaragua, Panamá, y Argentina) optando por utilizar las correspondientes al caso de Panamá¹⁴⁴ debido a que las estructuras tributarias, los patrones de consumo y el grado de desigualdad en la distribución del ingreso pueden considerarse la más representativa del promedio de los países considerados.

Dado que el objetivo del ejercicio es poder apreciar los cambios requeridos en la estructura tributaria existente a fin de lograr un impacto en la distribución de ingresos de la región observada, se han llevado a cabo tres simulaciones: dos de ellas con el objeto explícito de mejorar la progresividad del sistema tributario, y una tercera, resultante de la aplicación de un sistema

¹⁴³ La incorporación de Guatemala (el único país seleccionado del grupo 3), que tiene un nivel de carga tributaria inferior al resto, no modifica los resultados obtenidos y por el contrario agrega un país más al conjunto analizado.

¹⁴⁴ Gomez Sabaini, J. C., y Gnazzo, E. (2004).

tributario hipotético cuyos parámetros surge de las brechas por tipo de impuestos del estudio de Perry (2006) a fin de evaluar sus efectos sobre la distribución.

ii. Marco conceptual

Sabido es que el efecto de la política tributaria sobre la distribución del ingreso depende principalmente de dos factores, a saber, en primer lugar, la progresividad o regresividad de cada tributo, y en segundo, del peso relativo del mismo sobre el total de la estructura tributaria. La progresividad o regresividad de cada tributo respecto al nivel de ingreso, la denominada alícuota marginal, mide el grado en que cada tributo puede ayudar a generar un efecto de mejora en la distribución; cuanto más concentrado esté el impuesto, mayor progresividad del mismo.

Por cierto que cambios en la legislación tributaria, que incrementen la alícuota marginal con el fin de hacer que el impuesto esté más concentrado que el propio ingreso, determinan mayor progresividad en el tributo.

Sin embargo, para poder evaluar si el sistema tributario mejora o no la distribución, deben compararse los pesos relativos de cada tributo sobre el total, la denominada “tasa media de imposición”. Esto es debido a que un sistema tributario puede estar compuesto de, por ejemplo, pocos impuestos regresivos y muchos progresivos, pero la recaudación generada por los primeros ser mucho más significativa que la de los segundos; en consecuencia el sistema tributario empeora la distribución.

Por ello debe, entonces, compararse toda la distribución del ingreso pre y post impuestos y por lo tanto si el Gini post impuestos resultase ser mayor que el Gini pre impuestos ello implica que el sistema tributario empeora la distribución. Este resultado también puede ser analizado a través de los valores del índice de Reynolds-Smolensky.^{145/146}

En consecuencia, y como quedara expuesto, a mayor progresividad del impuesto, será necesaria una menor participación del tributo referido sobre el total del sistema con el fin de alcanzar un determinado grado de mejora en la distribución, y viceversa, en cuanto menor sea el grado de progresividad, se requerirá un mayor peso relativo del impuesto con el fin antes mencionado.

iii. Análisis de las simulaciones efectuadas

Como quedara expresado, los datos iniciales para el análisis surgen de evaluar, en promedio, la estructura tributaria de los siete países indicados para los periodos 2000 a 2003 inclusive. En la columna 1 de los cuadros 5 y 6, respectivamente, puede apreciarse la preponderancia de los tributos indirectos sobre los directos; en promedio, el 61,4% del total de los ingresos tributarios corresponden a los primeros, mientras que el 20,6% corresponde a los segundos, dejando el resto en manos de los tributos a la seguridad social que se han clasificado aparte.

Los tributos de mayor significación son los generales sobre bienes y servicios, con un 29,5% del total, mientras que los tributos sobre la seguridad social implican un 18% del total, y los tributos sobre la renta, tanto personas físicas como jurídicas, significan un 19% del total. La estructura tributaria definida determina el efecto sobre la distribución.

¹⁴⁵ Ahumada, H., Canavese, A., Gasparini, L., Porto, A., Sanguinetti, P. (1996).

¹⁴⁶ Siempre que no existan reordenamientos una vez aplicada la política fiscal, es decir, efectos de equidad horizontal (que es por otra parte el supuesto aplicado en este ejercicio), el índice de Reynolds-Smolensky es igual a la diferencia entre el Gini post y el Gini pre impuestos.

CUADRO 7
PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS
TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTOS*
(En porcentaje del total)

	Promedio 2000/2003	Simulación 1	Simulación 2	Simulación 3
Total ingresos tributarios	82,0	87,2	82,0	100,0
Ingresos tributarios directos	20,6	67,1	46,4	38,8
Renta y ganancia de capital	19,0	65,5	44,8	35,5
Familias	6,9	53,4	32,7	17,9
Empresas	12,1	12,1	12,1	17,6
Propiedad	1,6	1,6	1,6	3,3
Ingresos tributarios indirectos	61,4	20,1	35,6	61,2
Generales sobre bienes y servicios	29,5	14,0	14,0	30,0
Específicos sobre bienes y servicios	16,2	0,7	5,9	16,6
Comercio y transacciones internacionales.	14,2	3,9	14,2	13,0
Otros indirectos	1,5	1,5	1,5	1,6
Seguridad Social	18,0	12,8	18,0	0,0
Total ingresos tributarios (incluido seguridad social)	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

Nota: El promedio abarca los siguientes países: Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Costa Rica.

* Incluye seguridad social.

Cálculos para el promedio de los países considerados

Seguidamente, se llevó a cabo el cálculo de la incidencia distributiva para el promedio de los países, con los datos sobre impuestos referidos precedentemente. La información restante, tanto en lo que refiere a la distribución del ingreso por deciles, como en cuanto a la asignación de tributos a los mismos, reproducen los resultados generados en un estudio anterior sobre Panamá, tal como se expuso anteriormente.

En el Cuadro 8 pueden apreciarse los resultados del análisis de incidencia. El impuesto sobre la renta, que incluye personas físicas y sociedades, resulta ser el más progresivo, según el índice de Kakwani (0,109) y además produce una mejora en la distribución (índice de Reynolds-Smolensky -0,003).

CUADRO 8
PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA*: ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN
CON DATOS ORIGINALES ANTES DE LAS SIMULACIONES
(Deciles de hogares de ingreso familiar equivalente)

Impuestos	Índices				
	Gini-Distribución del ingreso	Concentración impuestos	Kakwani	Gini post-impuestos	Reynolds-Smolensky
Impuesto sobre la Renta	0,564	0,672	0,109	0,561	-0,003
Patrimonio	0,564	0,461	-0,102	0,564	0,000
General sobre consumos	0,564	0,475	-0,089	0,567	0,004
Selectivos sobre consumos	0,564	0,387	-0,176	0,567	0,004
Comercio exterior	0,564	0,454	-0,109	0,566	0,002
Seguridad social	0,564	0,487	-0,076	0,565	0,002
Total Sistema Impositivo	0,564	0,497	-0,066	0,574	0,010

Fuente: Cálculos propios.

* Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Costa Rica.

Mientras tanto, el resto de los tributos resulta ser regresivo y empeora la distribución, siendo los de regresividad más significativa los impuestos selectivos sobre los consumos (bebidas alcohólicas, cervezas y tabacos). En consecuencia, el sistema tributario en su conjunto resulta ser regresivo (Kakwani de -0,066) y empeora la distribución (el Gini-post impuestos es más desigual que el Gini-pre impuestos).

Análisis de las simulaciones efectuadas

Como se ha mencionado con el fin de evaluar el efecto de los cambios en el impacto distributivo de los impuestos, se evaluaron tres alternativas que pretenden cuantificar los cambios medios y marginales necesarios para generar un sistema que mejore la distribución. Resulta obvio señalar que los resultados de estas simulaciones son sensibles a los cambios en los criterios de asignación, y a las magnitudes relativas en las que se otorga mayor o menor peso a cada uno de los impuestos.

i. Simulación 1: Cambios en las alícuotas medias y marginales para lograr progresividad de la estructura tributaria y mejora en la distribución del ingreso

Manteniendo, entonces, constante la concentración de cada tributo, para lograr un sistema progresivo (Kakwani de 0,04, como puede verse en el cuadro 9) y redistributivo (Gini post impuestos de 0,557, menor al Gini pre impuestos, de 0,564) se requiere, por ejemplo, que el impuesto sobre la renta incremente su participación, del 20,6% al 67,1% sobre el total. Es decir que el impuesto a la renta tendría que crecer más del 200%, respecto a los valores iniciales para lograr el resultado propuesto.

Este resultado puede apreciarse en la segunda columna de los cuadros 5 y 6, los que implican un cambio sustancial en los pesos relativos de cada impuesto dentro del sistema.

CUADRO 9
PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA*: RESUMEN ÍNDICES DE
CONCENTRACIÓN, SIMULACIÓN 1

(Deciles de hogares de ingreso familiar equivalente)

Impuestos	Índices						
	Gini-distribución del Ingreso	Concentración Impuestos	Kakwani	Gini Post-impuestos	Reynolds-Smolensky	Kakwani requerido con presión tributaria constante	Concentración Impuestos requerido con presión tributaria constante
Impuesto sobre la renta	0,564	0,672	0,109	0,553	-0,011	0,399	0,963
Patrimonio	0,564	0,461	-0,102	0,564	0,000	-0,102	0,461
General sobre consumos	0,564	0,475	-0,089	0,565	0,002	-0,044	0,520
Selectivos sobre consumos	0,564	0,387	-0,176	0,564	0,000	-0,008	0,556
Comercio exterior	0,564	0,454	-0,109	0,564	0,001	-0,029	0,534
Seguridad social	0,564	0,487	-0,076	0,565	0,001	-0,054	0,509
Total sistema Impositivo	0,564	0,604	0,040	0,557	-0,006	0,040	0,604

Fuente: Cálculos propios.

* Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Costa Rica.

Dado que se mantiene constante en todos los casos el nivel de la presión tributaria constante, dicho cambio en el impuesto a las ganancias de personas físicas requiere una disminución compensatoria en los tributos indirectos -diseminados en este ejemplo entre los tributos generales y selectivos sobre los consumos y comercio exterior- y seguridad social. Lo anteriormente mencionado implica que estos tributos deberían reducir su participación relativa del 61,4% al 20,1%, y del 18,0% al 12,8%, respectivamente (ver Cuadro 5).

En la segunda parte, se realizó el ejercicio complementario. Es decir que, dada la presión tributaria inicial, se llevó a cabo el cálculo de estimar cuál sería el grado de progresividad requerido en cada uno de los tributos (curvas de concentración) de manera tal que deje al sistema con los mismos valores de índices de desigualdad que en el caso anterior (índice de Kakwani del sistema de 0,04, y de Reynolds-Smolensky, de -0,006).

Deben definirse, entonces, los grados de concentración, es decir, los índices, requeridos para alcanzar la progresividad (equidad vertical) que generaría el cambio en la estructura tributaria anterior. En la última columna del Cuadro 16 puede verse que esto requiere que el impuesto sobre la renta incremente su concentración de 0,67 a 0,96, mientras que los tributos sobre los consumos, generales y selectivos, como así también los tributos sobre el comercio exterior y seguridad social también deben incrementar su concentración, aunque en un grado menor que el impuesto a las ganancias.

Es decir que nuevamente en este caso la magnitud de los cambios requeridos en la composición del impuesto a la renta es de una magnitud muy considerable, ya que para llegar a lograrse un índice de concentración de 0,96 se requiere un gravamen de una enorme progresividad, razón por la que se pasó a efectuar la simulación 2 siguiente.

i. Simulación 2: Cambios en las alícuotas medias y marginales para lograr proporcionalidad de la estructura tributaria dejando invariante la distribución del ingreso

Con el objetivo de realizar modificaciones a la estructura tributaria menos demandantes en términos de “esfuerzos” o cambios cuantitativos, se planteó como ejercicio alternativo el de alcanzar un sistema proporcional, que no genere cambios sustanciales en la distribución post-impuestos.

Si se aísla el efecto de la progresividad, es decir, considerando como constantes a las curvas de concentración de los impuestos particulares, y de acuerdo a lo que surge de los cuadros 5 y 6, la proporcionalidad, en función de los cambios en las tasas medias de imposición, implicaría que los impuestos directos, entre los que se destaca el impuesto sobre la renta, incrementen su participación de un 20,6% a un 46,4% del total, mientras que los indirectos verían reducida su participación desde el 61,4% original, al 35,6% del total.

Como puede verse en el cuadro 10, esto implica un sistema aproximadamente proporcional (Kakwani cercano a cero) y un sistema tributario que no implica impactos distributivos (RS también cercano a cero).

Adicionalmente, se llevó a cabo el ejercicio complementario: cuál sería el grado de progresividad requerido en cada impuesto para alcanzar, con la estructura tributaria inicial, la proporcionalidad reflejada en el paso anterior.

Para ello, es necesario, entonces, y según muestra la última columna del cuadro 17, que el impuesto sobre la renta aumente su concentración a 0,829, y que los tributos específicos y generales sobre los consumos también resulten más concentrados.

CUADRO 10
PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA*: RESUMEN ÍNDICES DE
CONCENTRACIÓN, SIMULACIÓN 2
(Deciles de hogares de ingreso familiar equivalente)

Impuestos	Índices						
	Gini-distribución del Ingreso	Concentración impuestos	Kakwani	Gini Post-impuestos	Reynolds-Smolensky	Kakwani requerido con presión tributaria constante	Concentración Impuestos requerido con presión tributaria constante
Impuesto sobre la renta	0,564	0,672	0,109	0,557	-0,007	0,265	0,829
Patrimonio General sobre consumos	0,564	0,461	-0,102	0,564	0,000	-0,102	0,461
Selectivos sobre consumos	0,564	0,475	-0,089	0,565	0,002	-0,044	0,520
Comercio exterior	0,564	0,387	-0,176	0,565	0,001	-0,063	0,500
Seguridad social	0,564	0,454	-0,109	0,566	0,002	-0,109	0,454
Total Sistema impositivo	0,564	0,487	-0,076	0,565	0,002	-0,076	0,487
	0,564	0,557	-0,006	0,565	0,001	-0,006	0,557

Fuente: Cálculos propios.

* Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Costa Rica.

iii. Simulación 3: Cambios para cerrar las “brechas” en la estructura tributaria respecto al PIB per cápita.

Dado que los cambios en el impacto cuantitativo de los tributos sobre la distribución son resultado de cambios en las alícuotas medias y marginales, a modo de ejercicio se evaluó el impacto en la distribución del ingreso que surge de aplicar los resultados de la estimación efectuada por Perry (2006) sobre las brechas en la recaudación tributaria efectiva de varios países latinoamericanos¹⁴⁷.

De acuerdo a los cuadros 5 y 6, y *excluyendo seguridad social*, la presión tributaria promedio se incrementa, generando a la vez cambios en la estructura tributaria. La participación de los tributos directos crece al 38,8% del total.

Se llevó a cabo el análisis sobre la incidencia distributiva de la nueva estructura tributaria propuesta en el trabajo mencionado. Debe tenerse en cuenta que la no consideración del sistema de seguridad social, de acuerdo a los criterios de incidencia aplicados, reduce la regresividad del sistema.

En consecuencia, y según se desprende del Cuadro 18, el sistema tributario es regresivo, pero con una regresividad inferior a la original (Cuadro 8). El índice de Kakwani es de -0,036, por lo cual el sistema empeora la distribución del ingreso, y es el resultado de que el Gini-post impuesto es de 0,57 cuando el Gini-pre impuestos era de 0,564.

¹⁴⁷ Perry, G., Arias, O., Lopez, J., Maloney, W., y Serven, L. (2006).

CUADRO 11
PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA*: RESUMEN ÍNDICES DE
CONCENTRACIÓN, SIMULACIÓN 3
(Deciles de hogares de ingreso familiar equivalente)

Impuestos	Índices				
	Gini-Distribución del Ingreso	Concentración Impuestos	Kakwani	Gini Post-impuestos	Reynolds-Smolensky
Incidencia sobre el ingreso					
Impuesto sobre la Renta	0,564	0,672	0,109	0,557	-0,006
Patrimonio	0,564	0,461	-0,102	0,564	0,001
General sobre consumos	0,564	0,475	-0,089	0,568	0,005
Selectivos sobre consumos	0,564	0,387	-0,176	0,568	0,005
Comercio exterior	0,564	0,454	-0,109	0,566	0,002
Seguridad social					
Total Sistema Impositivo	0,564	0,527	-0,036	0,570	0,007

Fuente: Cálculos propios.

* Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Costa Rica.

Bibliografía

- Chu, K., Davoodi, H. y Gupta, S. (2000), "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries", *serie Working Papers*, N° 214, Tokio, UNU/WIDER, The United Nations University, diciembre.
- Gasparini, L. (2003), "Income Inequality in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys", La Plata, Universidad de La Plata, CEDLAS.
- Gómez Sabaini, J. C. (2005b), "*Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión*", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre, próximo a publicarse.
- Perry, G., Arias, O., Lopez, J., Maloney, W., y Servén, L. (2006), "*Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*", Washington, D.C., Banco Mundial (BM).
- Sokoloff, K. y Zolt, E. (2005), "*Inequality and the Evolution of Institutions of Taxation: Evidence from the Economic History of the Americas*", Los Angeles, University of California, abril.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998), "*El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos*", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

4. Comentarios a sesión sobre cohesión social y finanzas públicas

Juan Alberto Fuentes K.¹⁴⁸

Los tres artículos, de alta calidad, pueden dar lugar a múltiples reflexiones, pero quisiera destacar las siguientes.

En primer lugar, la relación entre cohesión social y finanzas públicas no es una de casualidad simple. Pueden identificarse, más bien, diferentes trayectorias, virtuosas o viciosas, con variantes que tienen que ver con los procesos de construcción de los Estados. En un extremo se puede plantear el modelo escandinavo, por ejemplo, que refleja un proceso histórico en que se da una relación de fortalecimiento recíproco entre cohesión social y finanzas públicas. En el otro extremo están países como Guatemala o El Salvador, con las cargas tributarias más bajas de América Latina, y donde la debilidad de la cohesión social y de las finanzas públicas van de la mano.

Brasil, como lo demuestra José Afonso, no corresponde a ninguno de estos modelos. Se trata de un caso especial en América Latina, al contar con una carga tributaria similar a la de países desarrollados, con un aumento y diversificación de sus fuentes de ingreso, pero al mismo tiempo con serios cuestionamientos derivados de su regresividad y del grado en que la política fiscal pueda dar lugar a una relación excluyente y no complementaria entre crecimiento y equidad. Su sistema de pensiones también estaría presentando características propias de insostenibilidad financiera. El caso brasileño claramente demuestra que la relación entre los temas fiscales y la cohesión social no se agota con la evaluación del monto de recursos requeridos por el Estado y con sus efectos sobre la equidad (progresividad o regresividad de los ingresos y del gasto), sino que debe extenderse a tomar en cuenta los temas de la calidad y eficacia del gasto.

En segundo término, y a diferencia de Brasil, la baja carga tributaria de la mayoría de países latinoamericanos levanta el tema del grado en que se puede contar con recursos para que el gasto público asegure una realización progresiva de los derechos humanos congruente con la cohesión social. En este sentido, hay tres dimensiones críticas. La primera es el monto del gasto que asegure

¹⁴⁸ Director Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).

el cumplimiento de derechos básicos a partir del cual se puede iniciar el proceso de realización progresiva de los derechos humanos. En educación serían los recursos para cubrir la primaria, pero en otros ámbitos, como el combate a la discriminación o incluso en la salud, el mínimo es más debatible. También plantea el tema polémico de la acción afirmativa, de lo cual la focalización puede ser un ejemplo. La segunda dimensión es la necesidad de que este aumento gradual del gasto, que estaría dando lugar a una realización progresiva de los derechos humanos, no se vea interrumpido por los ciclos y shocks a que está sometida la economía latinoamericana. La tercera dimensión es que se requiere una institucionalidad social que evite el clientelismo, asegure evaluaciones y monitoreo, impida los excesos e ineficiencias que caracteriza al gasto social en varios países, y logre articular subsidios de oferta y de demanda sin perder integralidad y cohesión.

Una forma de profundizar el análisis de la relación entre cohesión social y finanzas públicas es explicar porqué existen diferentes cargas tributarias y tamaños de los estados en América Latina. En este sentido puede resultar interesante el estudio de Alesina y Glaesner sobre las explicaciones del mayor gasto público y las mayores intervenciones a favor de la redistribución en Europa que en Estados Unidos, que atribuyen las diferencias a dos factores. Por una parte estaría la forma en que se fundaron los Estados, con intereses terratenientes (ilustrados) favorables a un Estado pequeño en los Estados Unidos, muy preocupados con mantener un sistema de “checks and balances” que evitara la conformación de un Estado autoritario, en contraste con muchos de partidos de izquierda y de movimientos sindicales de Europa, más orientados a concebir el Estado como un instrumento de reivindicación de las clases subalternas. Por otro estaría la mayor diversidad y heterogeneidad en los Estados Unidos en contraste con la mayor homogeneidad cultural en cada país europeo, reflejado en un mayor grado de solidaridad en los segundos. En un sentido más restrictivo, los cambios muy graduales de las cargas tributarias en América Latina estarían sugiriendo determinantes estructurales muy fuertes, originados en su historia, de Estados fiscalmente débiles, asociado a grados diversos pero importantes de heterogeneidad en cada caso.

Lo anterior plantea otra forma de heterogeneidad en América Latina, como lo destaca Oscar Cetrángolo. Se trata de los extremos desequilibrios productivos entre territorios dentro de cada país, que junto con la concentración de la población en pocas grandes ciudades, dan lugar a capacidades fiscales locales muy desiguales, con lo cual una mayor autonomía fiscal de cada territorio genera una presión para que los territorios o regiones más ricas no sean solidarias con las más pobres. Esto muestra cómo esta forma de heterogeneidad geográfica y productiva, además de la heterogeneidad étnica y cultural -que incluso se refleja en discriminación étnica y de género- condicionan y reduce el alcance de la política fiscal.

En este contexto, la articulación entre la descentralización fiscal y nuevas políticas sectoriales, como en educación y salud, puede exacerbar las tensiones sociales, especialmente cuando hay una mayor transferencia de responsabilidades que de recursos, como ha ocurrido en varios casos, o cuando parece que las políticas y servicios sociales aplicadas en distintos ámbitos geográficos del mismo país ahondan las diferencias en vez de reducirlas. Sin embargo, en varios casos el impacto más importante pareciera depender más de la política de educación o de salud seguida en cada caso que de la política de descentralización en sí. El tema central sería el de las políticas sectoriales y de cómo son afectadas por la descentralización fiscal.

Ello tampoco debiera conducir a una visión automáticamente negativa de la descentralización fiscal en este ámbito. En este sentido, Oscar Cetrángolo encuentra que existen casos de descentralización fiscal que pueden contribuir a una mayor cohesión social. Estos incluyen asignar recursos provenientes de recursos naturales a las regiones de donde provienen, como se ha hecho en México y Perú, y asegurar parte del ahorro de la deuda al gasto social municipal, como lo ha hecho Bolivia.

Por último, la regresividad de la tributación, tanto en Brasil como en la mayoría de los países de América Latina, como lo destaca Juan Carlos Gómez-Sabaini, levanta varios temas de

reflexión. Uno tiene que ver con el argumento de que lo importante no es solo la incidencia de los impuestos sino también la del gasto público; lo importante sería el efecto neto. Sin embargo, hay dos problemas con este argumento, especialmente desde una perspectiva de cohesión social. Primero, la regresividad tributaria puede exacerbar las percepciones de distancia entre ricos y pobres y de ausencia de sentido de pertenencia, al no reconocerse que los que más tienen aportan proporcionalmente más. Segundo, el argumento del efecto “neto” supone que todos –absolutamente todos– se benefician del gasto público y que ello entonces compensa un posible efecto negativo de la regresividad tributaria. El problema surge cuando existen sectores marginales, excluidos (“distantes” en términos no solo geográficos sino también étnicos o en otros términos), que solo se benefician marginalmente del gasto público, aun cuando en su conjunto el gasto público pueda tener un impacto progresivo. Lo más probable es que estos sectores sí paguen impuestos, especialmente de ventas –los más regresivos– pero ello no es compensado por el gasto público.

Ahora bien, las simulaciones realizadas por Juan Carlos Gómez-Sabaini sugieren que los cambios requeridos para asegurar la progresividad de los impuestos, o incluso solo una estructura proporcional y no progresiva, tendrían que ser muy grandes, lo cual en sí podría amenazar la cohesión social. Ello plantea dos desafíos: las reformas tributarias para asegurar la progresividad tenderán a ser graduales, y surge entonces un gran desafío político para comunicar y convencer a grandes sectores de la población que la *tendencia* hacia una mayor progresividad es efectiva, y simultáneamente deben darse avances de corto plazo, absolutamente prioritarios, para asegurar que el gasto público realmente alcance a los más excluidos.

Lo anterior ilustra la importancia de concebir la política fiscal de manera efectivamente integral, que integre las dimensiones de ingresos y de gastos, tanto desde la perspectiva técnica como política. Ahora bien, las brechas en materia de equidad tampoco se limitan a la equidad entre grupos con mayores y menores ingresos. Una de las formas de inequidad que más contribuye a erosionar la “moral tributaria” es la inequidad horizontal, con desigual carga tributaria para grupos con ingresos similares, especialmente importante en América Latina debida a que a menudo el impuesto sobre la renta no cubre al sector “informal” (que puede incluir desde profesionales hasta grandes empresarios) o está sujeto a una serie de exenciones o exoneraciones para sectores considerados “estratégicos” o simplemente favorecidos por grupos económicos poderosos. Esta inequidad horizontal también es contraria a la cohesión social.

Dos reflexiones finales resultan de lo anterior. Primero, resulta absolutamente fundamental entender la economía política de la política fiscal en cada país, incluyendo una clara identificación tanto de los beneficiarios como de aquellos que más inciden en la política fiscal, y donde hay que tomar en cuenta tanto temas de incidencia distributiva como de eficiencia y eficacia. Segundo, se impone la necesidad de definir de manera explícita una estrategia política para implementar reformas fiscales, tomando en cuenta su impacto sobre la cohesión social, los tiempos involucrados y su integralidad. Investigaciones futuras sobre el tema de la política fiscal y la cohesión social deberían privilegiar estos temas.