



## Capítulo I

# El desarrollo centrado en derechos y el pacto para la protección social

---

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 sienten sacudidos por incertidumbres respecto del futuro laboral, la atención de la salud, la cobertura de la seguridad social y la disponibilidad de ingresos familiares.

Es, pues, indispensable que las sociedades nacionales de la región acuerden caminos para conjugar el desarrollo orientado a los derechos con el diseño de instituciones y políticas que permitan producir y asignar los recursos necesarios para darles un carácter efectivo. Esto implica la construcción de pactos sociales entre los diversos actores del Estado y de la sociedad civil, y una consecuente institucionalidad y autoridad sociales (Machinea, 2005a) que otorguen fuerza y viabilidad políticas para avanzar en esa dirección. En el marco de estos acuerdos, tendrán que establecerse también pactos fiscales para disponer de los recursos que se requieren para dar vida a los acuerdos del pacto social.<sup>1</sup> Todo esto permitirá ampliar progresivamente el acceso, el financiamiento y la solidaridad de los sistemas de protección social.

---

<sup>1</sup> El concepto de pacto, tanto fiscal como social, no es nuevo en el pensamiento de la CEPAL. Véanse al respecto la propuesta de un pacto fiscal planteado por la CEPAL (CEPAL, 1998 y 2000a) y, más específicamente, la propuesta de un pacto de cohesión social que la CEPAL planteó en el documento del anterior período de sesiones (CEPAL, 2004b).

En el presente documento se parte de este principio, es decir de que la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas. Se trata de orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, plasmado en acuerdos vinculantes, tanto nacionales como internacionales. Esto exige a su vez un contrato o pacto social que debe materializarse políticamente tanto en la legislación como en políticas públicas. En este sentido, solo la plena institucionalidad democrática asegura el proceso por el cual se construye un pacto y se consagra normativamente en la ley y en su aplicación. Los acuerdos políticos son la forma en que se manifiesta la democracia, y 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 a plantear la protección social en el cruce entre la efectividad 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 gobiernos: es exigible como imperativo de la ciudadanía.

En este marco, conjugar el horizonte ético de los derechos sociales con las opciones viables para avanzar en la consolidación de su titularidad en sociedades caracterizadas por una alta inequidad y escasez relativa de recursos es la motivación que inspira las páginas de esta publicación. En ella se examinan exhaustivamente algunos de los componentes de los sistemas de protección social (salud, previsión y lucha contra la pobreza), y se evalúa su potencial para garantizar derechos sociales en sociedades estructuralmente heterogéneas, entendiendo que se requieren consensos sociales en torno a estos derechos y una institucionalidad que responda a esos consensos.

Es fundamental contar con organismos del Estado competentes, tanto en términos técnicos como en lo político, a fin de que los derechos sean más exigibles, es decir que se garantice la existencia de mecanismos jurídicos y de política pública para que las personas puedan exigir la titularidad de sus derechos. Y también es importante que la universalidad de los derechos sociales sea interiorizada por los distintos actores que participan del mundo del trabajo, de la educación, de la salud, de los poderes centrales y descentralizados del Estado, a fin de que tanto las prácticas cotidianas como las decisiones de política se proyecten en el horizonte de una sociedad centrada en los derechos. Al respecto, los países latinoamericanos han vivido largos episodios autoritarios, caracterizados por restricciones fuertes de derechos políticos y civiles, que se han prolongado hasta hace poco tiempo; también tienen una historia reciente en que, como se verá más adelante, no ha habido una plena aplicación e institucionalización de los derechos sociales. Además, el contexto institucional en que la política pública ha perseguido la titularidad de los derechos en los países de la región no se ajusta a la diversidad de situaciones de empleo, de condiciones de vida y de estructuras familiares que influyen en los perfiles de riesgo social de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

Al mismo tiempo, es indispensable conjugar la voluntad de concertar un pacto social con la evaluación de las restricciones financieras y las formas de superarlas mediante distintos mecanismos de política. En este último sentido, no es solo cuestión de orientaciones técnicas adecuadas que permitan optimizar la producción y el uso de recursos con estos fines. También, y en última instancia, se trata de un desafío de carácter político, un componente decisivo y problemático del cual es la distribución de tales recursos. Las sociedades más igualitarias, y con recursos políticos y técnicos apropiados ostentan mejores logros en protección social. Por lo mismo, pueden hacer más efectiva la ciudadanía social (titularidad efectiva y universal de los derechos sociales) que sociedades con un nivel similar de desarrollo, pero con mayor concentración de los ingresos y los beneficios. Mas aún, una mejor estructura distributiva no solo facilita el financiamiento de una protección social más inclusiva, sino que también acompaña positivamente el diseño de instituciones y políticas apropiadas para ello, en la medida que dispone a los actores participantes a la búsqueda de orientaciones y acuerdos compartidos. Algunos de los aspectos decisivos, pero polémicos, para avanzar en materia de protección social mediante una mejor redistribución de

costos y beneficios son la estructura y la carga tributarias, la expansión y selectividad del gasto social, y en cierta medida la regulación laboral.

Pero el acceso y el financiamiento de la protección social también exigen altos niveles de crecimiento y dinamismo económicos. Los países con distinto nivel de desarrollo ofrecen distintas posibilidades. Es importante, por lo tanto, que el desarrollo centrado en derechos movilice a la sociedad y al Estado tras la generación de mayores recursos financieros, y que el uso de los recursos adicionales que permite el crecimiento económico se vincule a esta perspectiva de desarrollo. Esto no significa, sin embargo, que la ampliación de los derechos sociales deba esperar a que el PIB de los países de la región sea similar al de los países industrializados, pero sí es importante contar con recursos progresivos para garantizar un mayor y mejor acceso a prestaciones, activos y servicios que permitan a los ciudadanos un ejercicio más cabal de sus derechos sociales.

El presente documento se basa en la premisa de que para lograr saltos cualitativos en la cobertura y calidad de los sistemas de protección social se requiere un pacto o acuerdo político respecto de la sociedad que queremos. Este pacto tiene tres dimensiones. En primer lugar, una dimensión ética, pues se rige por principios plasmados en los derechos humanos universales que deben ostentar un carácter vinculante, y según los cuales toda persona debe tener acceso a los recursos necesarios para llevar una vida digna. En segundo lugar, una dimensión procesal, vale decir, mecanismos instituidos que faciliten el diálogo entre actores sociales y políticos, y que permitan traducir los acuerdos logrados en instrumentos normativos y dichos instrumentos en políticas. Y en tercer lugar, una dimensión de contenidos relativos a la protección social, que oriente acciones concretas en los campos donde la población se siente más desprotegida, como la salud, la seguridad social y la fuente de ingresos para cubrir necesidades básicas. En síntesis, el pacto propuesto debe incluir un desglose del derecho en políticas, mecanismos y prestaciones, que a la vez establezca niveles aceptables, ritmos de progresión y ampliación, y acuerdos sobre cómo plasmar la solidaridad en múltiples mecanismos con implicancias redistributivas. El documento que aquí se presenta tiene por objeto aportar, precisamente, al contenido de estos acuerdos, entendiendo que los acuerdos políticos, en el marco procesal de la democracia, permiten reorientar el desarrollo en función de la universalidad de los derechos.

Además, un pacto de protección social centrado en la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales debe incluir los tres componentes claves que hacen de la política social un instrumento de fomento de la equidad, a saber 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, finalmente, debe entenderse como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos” (CEPAL, 2000a, p. 16).

En los capítulos de este documento se examina la forma de hacer extensibles los derechos sociales a toda la sociedad, en una situación estructural como la que vive la mayor parte de los países de la región, con grandes desigualdades, altos niveles de pobreza, y moderado y volátil crecimiento económico. Para responder a esta interrogante es preciso tener en consideración cuánta desigualdad es éticamente tolerable y analizar si a partir de cierto punto es esta desigualdad, y no los bajos ingresos medios de la sociedad, lo que impide avanzar en la profundización de la universalidad y exigibilidad de los derechos, que incluyen la protección social. Esta consideración se aborda en los ámbitos de la salud (capítulo III), la previsión social (capítulo IV), y los programas de alivio de la pobreza (capítulo V). En el capítulo II se examinan las dificultades y los desafíos relativos a la expansión de la cobertura contributiva y no contributiva, desde la óptica de la dinámica del mercado laboral y las finanzas públicas. Los elementos claves que se destacan en el análisis y las propuestas son el umbral de

ingresos y de equidad, la eficiencia y eficacia de las políticas, y el diseño institucional necesarios para aplicarlas con respaldo político y capacidad ejecutiva.

En este primer capítulo se propone el marco general para avanzar en la formulación de las propuestas específicas y sectoriales, que son la sustancia de los capítulos siguientes. Para ello el capítulo se ha dividido en tres partes. En la primera se resume el sentido y algunos antecedentes del desarrollo centrado en derechos, considerando que estos constituyen un cuerpo indivisible de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, pero otorgando particular importancia a los derechos sociales, que son los más relevantes en relación con los sistemas de protección social. En la segunda parte se examinan las restricciones a la plena realización de los derechos sociales, a la luz de indicadores socioeconómicos y de desarrollo humano en la región, y se esbozan los dilemas que se plantean cuando se procura conciliar la ampliación de los derechos sociales con las restricciones distributivas y de recursos. La tercera parte está dedicada a replantear este debate en el contexto histórico e institucional, es decir en el contexto de los modelos del estado de bienestar y sus consecuencias en términos de protección social. En este marco se plantea la necesidad de un pacto social que tenga tanto una dimensión procesal como contenido sustantivo. Como se ha indicado, este resulta indispensable para darle respaldo y viabilidad a las reorientaciones de política requeridas en el marco de un desarrollo con plenos derechos sociales y con sistemas de protección social más universales y solidarios.

#### Recuadro I.1

#### LA EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Si bien el punto de partida para la titularidad ha sido el referente normativo de los acuerdos y normas internacionales en torno al cuerpo integral de derechos, esta ha estado condicionada por la forma en que esos estándares han sido traducidos en constituciones o leyes, y plasmados luego en políticas y prácticas que democratizan la relación entre el Estado y la sociedad civil, para finalmente pasar del orden de jure al orden de facto en la titularidad de derechos.

Al respecto, Robert Alexy (1993) propone cuatro consideraciones para construir esquemas de modalidades de justiciabilidad. En primer lugar, hay que considerar si los derechos están sometidos o no a control constitucional. En segundo lugar, si las normas consagran deberes objetivos (la obligación general del Estado de proveer programas adecuados) o derechos subjetivos (el derecho personal a reclamar individualmente el acceso a un programa o una prestación). En tercer lugar, si los derechos se formulan como reglas absolutas (que permiten a cada individuo reclamar al Estado lo que la norma establece) o solo como principios (que solo deben aplicarse hasta donde sea jurídica y fácticamente posible), y si la noción de derechos sociales apunta a un máximo o a un mínimo de bienestar.

Combinadas estas variables, se dan distintas formas de protección judicial, en que “el extremo máximo estaría dado por una situación en que los derechos sociales tienen protección constitucional, presentan la forma de derechos subjetivos, tienen una estructura de reglas y son derechos plenos, o mejor, derechos a una cobertura plena”, mientras “en el extremo mínimo de justiciabilidad se ubicarían los derechos sociales carentes de protección constitucional, que no son derechos subjetivos, que expresan deberes objetivos del Estado, estructurados bajo la forma de principios, y que apuntan a establecer mínimos (no máximos) niveles de bienestar” (Vicente de Roux y Ramírez, 2004, p. 20).

Desde el punto de vista de la “justicia global”, los Estados que han ratificado el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales están obligados a proteger, respetar y promover esos derechos. Pero, por otra parte, dadas las implicancias financieras que puede tener la realización plena de los derechos contenidos en el Pacto, se introduce el concepto de progresividad, es decir, se reconoce que se trata de un proceso gradual y se obliga a los Estados a garantizar esos derechos “hasta el máximo de los recursos de que se disponga”, librando entonces a la voluntad política y al juego democrático la decisión sobre las prioridades y los montos.

El concepto de obligación progresiva compromete a todos los Estados partes, independientemente de los recursos del país, a tomar medidas desde un comienzo y de la manera más expedita posible para hacer efectivos esos derechos. En muchos casos tendrán que adoptar, en consecuencia, medidas legislativas para hacer tangibles dichos derechos, por más que la legislación luego tenga que complementarse con medidas reglamentarias, administrativas y judiciales, y decisiones políticas, económicas y sociales que aseguren el goce efectivo de los derechos. Desde el punto de vista del ordenamiento normativo internacional, no puede aceptarse ninguna interpretación que admita que el Estado prolongue indefinidamente la puesta en práctica de la obligación (CEPAL, 2000a y CEPAL/IIDH, 1997).

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

## Desarrollo con derechos, derecho al desarrollo

### Un enfoque de desarrollo centrado en los derechos humanos<sup>2</sup>

El enfoque de derechos ha adquirido una importancia creciente, no solo como fundamento ético de las democracias políticas en América Latina y el Caribe, sino también como horizonte normativo y programático del desarrollo social. En la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por las Naciones Unidas en 1948 se establecen tres tipos de derechos en un marco doctrinario de indivisibilidad: los derechos civiles, que consagran las libertades de los individuos respecto a la coacción del Estado e incluyen, entre otros, la libertad de expresión y pensamiento, de asociación y reunión, de culto y religión, de propiedad, y el derecho a la justicia; los derechos políticos, a saber, el derecho a participar en el ejercicio del poder político, a elegir a representantes y gobernantes y a ser elegido; y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que incluyen derechos al trabajo, la seguridad social, ingresos dignos, descanso y tiempo libre, salud, abrigo y vivienda, y cultura, entre otros.

Cada vez más, los derechos sociales son invocados como criterio fundamental orientador de la política social, “tanto entre los diversos actores políticos como en los organismos internacionales porque, entre otras razones, permiten usar el criterio de universalidad para prestar servicios de asistencia social y bienestar” (Gordon, 2003). A diferencia de los derechos civiles y políticos, el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales demanda mayor progreso e igualdad sociales.<sup>3</sup> Reconocido el carácter imperativo de estos derechos, se otorga mayor urgencia y fuerza a 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 en las que se otorga prioridad al crecimiento económico; por el contrario, implica la búsqueda de alternativas óptimas que permitan enmarcar el crecimiento económico en políticas que, junto con promover la ciudadanía social, contribuyan a la estabilidad política por el hecho de mitigar los contrastes sociales, a la legitimación de la democracia vinculándola a un aumento general del bienestar y a la mayor formación de capital humano por mejorar el acceso a educación y salud.

Una vez que los derechos económicos, sociales y culturales son consagrados como derechos inalienables y ratificados por los gobiernos, la ciudadanía social ya no puede plantearse ni como posterior ni como secundaria respecto de la ciudadanía civil o política. En este sentido, el sistema de derechos rompe la perspectiva lineal, vale decir, impugna el supuesto de que en primer lugar hay que garantizar los derechos civiles y políticos, y solo una vez que estos se instituyen plenamente correspondería comenzar a prestar atención a los derechos sociales.<sup>4</sup> Por el contrario, existe un consenso amplio sobre la interdependencia entre el respeto de las libertades civiles, el ejercicio de derechos políticos y el acceso de las personas a bienes, servicios y prestaciones que garantizan o promueven el bienestar.

En la medida que los derechos económicos, sociales y culturales prescriben que es deber de los Estados fomentar una mayor integración al trabajo, a la educación, a la información y al conocimiento, así como a las redes de protección e interacción sociales, permiten mejorar la capacidad de los ciudadanos para participar en instituciones políticas, en el diálogo público, en asociaciones civiles y en el intercambio cultural. Por el contrario, a mayor igualdad en el ejercicio de los derechos políticos y de ciudadanía en el sentido republicano (como participación de los ciudadanos en los asuntos públicos), mayor es la participación de los grupos excluidos en la toma

<sup>2</sup> En documentos anteriores de la CEPAL se ha procurado establecer una relación entre el desarrollo económico y social de la región y el marco orientador de los derechos, sobre todo los económicos, sociales y culturales. Véanse CEPAL/IIDH (1997) y CEPAL (2000a).

<sup>3</sup> Para efectos de este documento se usará indistintamente DESC y derechos sociales, no porque sean sinónimos sino porque la protección social es parte del contenido de los derechos económicos, sociales y culturales como un todo y específicamente de los derechos sociales.

<sup>4</sup> La concreción de los derechos sociales solo puede ser progresiva y diferenciada según la situación de los países.

de decisiones que influyen en las políticas distributivas y, por tanto, mayores son las posibilidades de traducir la ciudadanía política en ciudadanía social. Se trata entonces de fomentar la dialéctica que vincula la voz pública, el empoderamiento social, el acceso a prestaciones y beneficios de protección social y el desarrollo del capital humano como vehículo que conduce a la igualdad de oportunidades. En este sentido, es necesario revertir la asimetría existente entre quienes consiguen hacer oír su voz porque tienen una posición de mayor poder político y de negociación colectiva y que, por lo tanto, consiguen la tutela y protección de sus derechos, y quienes, por tener menos poder e influencia, no logran hacer efectivos esos mismos derechos. Por lo mismo, un orden basado en derechos sociales tiene que ocuparse de contrapesar la relación de poderes e influencias, a fin de evitar el círculo vicioso en que los más excluidos socialmente sean los más débiles desde el punto de vista político.

Puede entenderse que un desarrollo orientado por el marco normativo de los derechos humanos se oriente a los siguientes componentes de la vida colectiva: el desarrollo productivo con el pleno ejercicio de las libertades individuales; un orden democrático que permita formas auténticamente representativas de arbitrar conflictos, aplicar políticas y distribuir poderes, y que promueva la participación de todos los actores; una estructura distributiva y de provisión de servicios que optimice, conforme al volumen de recursos producidos, la satisfacción de necesidades básicas y la protección de toda la población ante los riesgos que enfrenta; el fomento de un mundo laboral en el que se respete el derecho a un ingreso digno y que opere como mecanismo real de inclusión social, si bien esta debe contar con mecanismos en otras esferas de la vida social; y el pleno respeto de la diversidad cultural, plasmado en instituciones idóneas, que asegure el derecho de todos los individuos y grupos a no ser discriminados por factores culturales o de adscripción, y a gozar de libertad para estructurar la propia vida de acuerdo a sus valores en un marco de pleno respeto de los derechos de los demás.

La aplicación de un enfoque de derechos humanos a dimensiones especiales de la protección social las ubica en el marco de derechos exigibles, cuyos beneficiarios deben ser vistos como ciudadanos que exigen sus legítimos derechos al reclamar la asignación de recursos y la disponibilidad de servicios. Además, en este enfoque se identifica un conjunto de obligaciones estatales que debe considerarse desde una perspectiva dinámica y progresiva y que se relacionan con los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a un nivel de vida adecuado, que supone la provisión de servicios sociales universales e igual acceso a los bienes y servicios pertinentes.

## **Derechos sociales y ciudadanía: conceptos y dilemas**

Un desarrollo basado en la ciudadanía social conlleva, como acuerdo fundamental, 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 garantiza a todos las mismas oportunidades de participar en los beneficios de la vida colectiva y en las decisiones que se toman respecto de cómo orientarla. En este sentido, la pobreza no es solo una condición socioeconómica caracterizada por la falta de acceso a los mínimos considerados en una escala de necesidades básicas o la falta de participación en el progreso colectivo debido a la brecha entre el ingreso de los pobres y el ingreso medio de la sociedad; ser pobre o excluido es sobre todo carencia de ciudadanía o condición “preciudadana”, en la medida en que se niega la titularidad de derechos sociales y de participación.

En este marco, estar socialmente protegido es consecuencia de un derecho básico de pertenencia a la sociedad, es decir, de participación e inclusión. Desde esta noción fundamental de pertenencia, se entiende como derecho ciudadano poder disfrutar de condiciones de vida acordes con los 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

mediante la acción deliberada del Estado, pues tales desigualdades, más allá de cierto punto, impiden la real pertenencia a esta a muchos miembros de la sociedad.

Dado que los derechos económicos, sociales y culturales requieren de recursos, instituciones y capacidades públicas, su exigibilidad solo puede irse incrementando a lo largo del tiempo y variar de una sociedad a otra; asimismo, requiere de la existencia de un sistema que vaya perfeccionando instituciones, ampliando la provisión de recursos y activos, y avanzando en el procesamiento de las demandas sociales. En este sentido, un pacto social constituido en torno a los derechos económicos, sociales y culturales permite a la sociedad darse un horizonte de sentido y de orientación. Un pacto social de esa índole debe ayudar también a definir con mayor precisión en qué se traducen los derechos sociales, es 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 plazos que la sociedad fija para el logro de la plena titularidad.

Pero la gradualidad no dispensa de la obligación, por lo que existen formas institucionales que sirven de base a la acción política y de políticas, y apuntan a darle un carácter universal a los derechos sociales. Dentro de este margen se plantean grandes dilemas éticos y políticos. ¿Quién decide, y cómo se decide, qué prestaciones satisfacen plenamente el derecho social a la salud y la educación, en circunstancias en que las sociedades son dinámicas y la salud cambia de acuerdo con los perfiles demográficos y epidemiológicos, mientras la educación impulsa hacia arriba el umbral mínimo requerido para participar con mayores posibilidades en el mundo productivo? ¿Y cómo garantizar el derecho al trabajo en una economía de la información, que reduce el número de empleados de planta; en una economía volátil que se contrae y expande aceleradamente, o en una inflexión histórica en que no es clara la relación entre el aumento de la productividad y la expansión del empleo?

Por otra parte, la cantidad y calidad de las prestaciones sociales que dan sustancia efectiva a estos derechos dependen de la disponibilidad de recursos financieros y económicos generados por el propio mercado y de la idoneidad de instituciones públicas con la “eficacia fiscalizadora” necesaria para captar parte de esos recursos, darle un uso óptimo para la concreción de los derechos sociales en los ámbitos donde se encuentran más postergados, y facilitar acuerdos que permitan redistribuirlos entre miembros activos y pasivos de la sociedad o entre ricos y pobres. Más aún, las transferencias no solo plantean una disyuntiva entre ricos y pobres, sino también disyuntivas entre pobres e integrantes de las capas medias, o entre un grupo de pobres y otro. Cuando se dispone de recursos limitados que en un momento dado solo permiten hacer transferencias a un grupo (por ejemplo, a los niños en situación de pobreza), implícitamente se excluye de un beneficio posible a otro grupo vulnerable, como puede ocurrir con los adultos mayores o las minorías étnicas.

Además, la exigibilidad en términos de estándares de calidad y logros no es clara, sobre todo cuando se trata de programas sociales cuyos resultados pueden observarse a largo plazo y cuando los umbrales considerados apropiados para la satisfacción de cada necesidad varían históricamente. Tal como hace un siglo una tasa de analfabetismo no superior al 30% o hace medio siglo una cobertura del 80% de educación básica podían considerarse un éxito, hoy se tiende a considerar que el derecho a la educación debe medirse con la vara de la cobertura total preescolar y primaria, al menos un 75% de egreso de la enseñanza secundaria y la erradicación del analfabetismo.<sup>5</sup> Una esperanza de vida de 65 años podía considerarse como expresión óptima del derecho a la vida en 1960, pero no hoy día.

---

<sup>5</sup> En la segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, abril de 1998) los Jefes de Estado y Gobierno participantes adoptaron un Plan de Acción en el que en materia de educación se contempla el logro de estos objetivos generales para el año 2010. A esto cabría agregar, como indicadores, las tasas de repitencia y deserción (o a la inversa, el ritmo promedio de progresión), como también los umbrales alcanzados en términos de aprendizaje efectivo, que están más relacionados con la calidad de la educación que con su cobertura.

Desde el punto de vista formal, y tal como lo plantea Gordon (2003), cuando se habla de derecho social hay que distinguir entre la demanda de atención pública, que está garantizada porque se puede recurrir a juicio para exigir su prestación, y la noción de servicio social, “entendida como provisión de asistencia ofrecida por el sistema político en virtud de una exigencia sistémica de integración social, de legitimación política y de orden público” (Gordon, 2003, p. 11). Esta segunda noción define el espacio de las políticas sociales y es objeto de primordial atención en el presente documento, mientras la primera se restringe al ámbito más jurídico de los derechos.

En un sentido similar, debe distinguirse entre demandas individuales de sujetos de derechos que actúan como tales y mínimos colectivos fijados de acuerdo a un criterio de progresividad concordante con la capacidad del Estado para ofrecer las prestaciones correspondientes, aspectos que no solo son de distinta naturaleza, sino que también pueden entrar en conflicto. También pueden plantearse conflictos entre la atención individual y los derechos sociales y la ampliación de su cobertura. Expresado dicotómicamente, “mientras más intensa sea la atención individual, más habrá que sacrificar la universalidad efectiva del respectivo derecho” (Vicente de Roux y Ramírez, 2004, p. 40), sobre todo ante una situación de escasez de recursos, pero también cuando se rediseña la combinación público-privada de la provisión y se redeterminan los beneficios de los servicios de protección social, lo que obliga a replantearse el equilibrio entre atención individual y la universalidad de la atención.

Sobre este último punto se presenta un análisis más extenso en capítulos posteriores de este documento. Cabe mencionar al respecto la necesidad de aplicar criterios de selectividad con respecto a los grupos de menores recursos, con el objeto de ampliar la titularidad efectiva de derechos a quienes se encuentran más privados de ella. Frente a necesidades y derechos considerados universales, el Estado puede apoyar especialmente a quienes no están en condiciones de autofinanciarse y cuya voz es más débil en la deliberación pública. Por consiguiente, la selectividad o 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, apunta a la titularidad de un derecho social por parte de quienes se ven más privados de su ejercicio. Pero esto no puede justificar una política según la cual el Estado solo provee servicios o prestaciones a los pobres, dado que este corolario contradice abiertamente el carácter universal de los derechos sociales y deja a una amplia franja de las capas medias de la sociedad en una situación de desprotección o falta de financiamiento de prestaciones, entre otros de servicios de educación y salud.

Finalmente, la lucha contra las desigualdades basadas en las categorías adscriptivas exige el recurso institucional de las discriminaciones positivas en favor de las categorías desfavorecidas. En términos extremos, esto implica subordinar los derechos individuales universales y el principio de igualdad ante la ley al reconocimiento de grupos con derechos o beneficios específicos. En este caso puede esgrimirse el mismo argumento que en el caso de la selectividad, a saber, que al destinar recursos a grupos específicos en condiciones de mayor vulnerabilidad, o que están más privados de la ciudadanía social se amplía la población con titularidad de derechos sociales. Y, dado que las desigualdades en materia de consecución de derechos sociales no solo se corrigen con medidas que fomentan la igualdad de oportunidades, sino también de trayectorias, la selectividad y la discriminación positiva pueden intervenir tanto para que las “oportunidades al inicio” sean más equitativas como para hacer menos desiguales los resultados. Si bien la igualdad de oportunidades constituye el principio que define la equidad, las personas de distintos orígenes y entornos de socialización, o determinados geográfica o adscriptivamente, encuentran mayores obstáculos para aprovechar las oportunidades existentes. Las asimetrías de información, de calidad de la oferta de servicios, de acceso a redes de relaciones, de reconocimiento y de costos de oportunidad marcan diferencias de trayectorias, incluso cuando se fortalece la igualdad de oportunidades en el origen, como podría ocurrir con el acceso universal a la educación básica. Por lo mismo, la selectividad y discriminación positiva son instrumentos útiles para compensar, al menos parcialmente, estas asimetrías.



El ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales exige avanzar en el ámbito de la política, y esto en distintos campos de intervención: la política social, las estructuras impositivas, la orientación y magnitud del gasto público social, y la regulación capital-trabajo; los efectos redistributivos y de expansión de oportunidades de las políticas de formación y preservación del capital humano; la mitigación de los costos sociales con políticas contracíclicas ante la volatilidad económica; la eficiencia en la gestión para optimizar los efectos que tienen los programas y las políticas en los grupos rezagados; las políticas orientadas a la protección de la familia, lo que incluye el cuidado de niños y ancianos, que ofrezcan además mayores posibilidades a las mujeres de incorporarse al mercado laboral; los límites a la especulación y “depredación” financieras, y políticas marcadamente antidiscriminatorias para revertir las desigualdades por adscripción.

## **América Latina y los derechos económicos, sociales y culturales: grandes rezagos, grandes desafíos**

Conforme al horizonte normativo de los derechos humanos, durante las últimas dos décadas la región se destaca por la asincronía en la evolución de los derechos civiles y políticos, por una parte, y los derechos económicos, sociales y culturales, por otra. En el caso de los primeros, los procesos de institucionalización democrática y de recuperación del estado de derecho en muchos países marcan una inflexión positiva. Prácticamente todos los países de la región tienen hoy gobernantes elegidos por votación popular, incluidos presidente, parlamentarios y alcaldes o gobernadores. La libertad de pensamiento, de expresión, de culto y de asociación es casi universal, aunque hay problemas en relación con el funcionamiento idóneo de la justicia, con la corrupción pública, con la falta de participación efectiva en espacios de deliberación y representación políticas, y todavía subsisten situaciones de discriminación por razones de raza, género y lugar de origen. Pero, por sobre todo, destaca el caso de la protección social, ámbito en el que existen verdaderos *lobbies* corporativos, es decir, grupos de interés que ejercen presión para obtener prebendas o mayores prestaciones, y que consiguen ventajas en relación con otros grupos porque tienen mayor poder fáctico, mayor vinculación partidaria con el gobierno o mejores redes de contactos. En general, se observa que los gobiernos, a ritmos e intensidades distintas, toman medidas para mejorar estas situaciones.

Los derechos económicos, sociales y culturales no evolucionan en forma homogénea, al menos en lo que respecta a la pobreza y la distribución del ingreso. En nuestras sociedades y economías persisten factores estructurales de exclusión, como la segmentación en función de la inserción productiva o factores adscriptivos y territoriales, y una acentuada inequidad en términos de acceso a activos y patrimonios. Todo esto perpetúa y refuerza las desigualdades e impide que el progreso tenga un efecto distributivo acorde a lo prescrito por los derechos económicos, sociales y culturales.

Además, sus avances se ven limitados por nuevos riesgos y restricciones relacionados con la volatilidad económica, la vulnerabilidad externa, los cambios en el paradigma laboral y el papel creciente de los poderes fácticos. Junto con dar origen a nuevas demandas de protección asociadas a la vulnerabilidad económica, erosionan también la capacidad de los Estados para responder a las demandas ciudadanas y dificultan aún más la inclusión y protección sociales. La rigidez en la distribución del ingreso, los problemas para reducir el contingente de pobres, la creciente constricción y precarización del empleo, y el carácter procíclico de las finanzas públicas ilustran esta situación.

Destaca en este sentido el efecto social negativo de la volatilidad económica, que dificulta los esfuerzos de los gobiernos por expandir la inversión social en los grupos más pobres, reflejada en el aumento del gasto social durante la última década en casi todos los países de la región y, en gran parte de ellos, en el reordenamiento de dicho gasto para realzar los efectos en los grupos más

pobres. Pero estos esfuerzos se estrellan contra el relativo estancamiento del PIB per cápita entre 1980 y 2003, tendencia caracterizada por una serie de matices, el bajo nivel de inversión, índices de pobreza que no retroceden y un mercado laboral en que la informalidad ha tendido a aumentar.

Lo anterior demuestra una vez más que la materialización de los derechos sociales es compleja y difícil, y que está mediatizada por el crecimiento y las políticas económicas cuyas reformas determinan grandes diferencias en el acceso a los beneficios del desarrollo entre ganadores y perdedores, y tienen consecuencias impredecibles y con distintos efectos a corto y largo plazo. Por ejemplo, una transferencia de ingresos en un programa asistencial tiene efectos a corto plazo, mientras una reforma educacional es de largo aliento. Como se señala en el capítulo V, lo óptimo es conciliar las políticas asistenciales de corto plazo con la formación de capital humano, de efecto a largo plazo.

Siguiendo la tradición de la propuesta de transformación productiva con equidad que ha orientado el trabajo de la CEPAL, en este documento se postula que avanzar en el fortalecimiento de los derechos sociales no implica necesariamente sacrificar crecimiento económico (CEPAL, 1990 y CEPAL/UNESCO, 1992). Aun desde perspectivas que difieren de la tradición de la CEPAL, hoy en día se reconoce cada vez más que una mayor igualdad de oportunidades puede ser complementaria y funcional al crecimiento a largo plazo, dado que el crecimiento sostenido tiende a ser mucho más problemático en sociedades con una acentuada desigualdad. Tal como lo plantean Bourguignon, Ferreira y Walton (2005), si parte importante de la población tiene limitadas oportunidades de inversión e innovación, mientras los que se encuentran en la cúspide social tienen amplias posibilidades de materializar sus intereses privados, esto redundará, debido a efectos dinámicos adversos, en pérdidas importantes en términos de eficiencia. Ha quedado demostrado que hay una relación negativa entre falta de equidad y los procesos económicos, relación que afecta la eficiencia y el crecimiento en dos áreas: “en los resultados ineficientes de la interacción entre imperfecciones de mercado y desigualdad en materia de activos, condición o influencia; y en los efectos de las desigualdades políticas extremas en el diseño de instituciones económicas, que se traducen en la tendencia a crear instituciones que fomentan conductas predatorias, la búsqueda de lucro y la protección de privilegios, sean económicos u otros, en lugar de incentivos de base amplia a la inversión y la innovación” (Bourguignon, Ferreira y Walton, 2005).

Pero también ocurre que las sociedades más influyentes en términos de ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales producen sinergias en la dinámica del desarrollo y en la legitimación de la democracia. En el primer caso, el ejercicio más difundido de estos derechos permite un mayor desarrollo del capital humano gracias al acceso universal a servicios de educación y salud de buena calidad. Esto redundará en una mayor capacidad de la estructura productiva para dar saltos en materia de incorporación de progreso técnico, y con ello impulsa a las economías nacionales a niveles crecientes de competitividad interna y externa. Hace 15 años, ya la CEPAL planteaba que la competitividad auténtica se basaba en recursos humanos más capacitados y una mayor incorporación de progreso técnico, lo que permitía a largo plazo un desarrollo más sustentable y capaz de armonizar crecimiento con equidad (CEPAL, 1990 y CEPAL/UNESCO, 1992). En el caso de la democracia, de acuerdo a diagnósticos basados en encuestas de opinión realizadas en la mayoría de los países de América Latina, la ampliación de los derechos sociales constituye hoy en día el mecanismo más valorado por la ciudadanía como fuente de legitimación de la democracia política,<sup>6</sup> lo que se traduciría en una mayor gobernabilidad y estabilidad política, un menor nivel de conflicto social y, con ello, una mejor base institucional para la inversión y el desarrollo.

---

<sup>6</sup> Véase al respecto PNUD, 2004. En dicho informe, la conclusión es inequívoca: la pérdida de legitimidad de la democracia obedece principalmente a la falta de difusión de los derechos sociales, vale decir, a la percepción que tiene la gente de que la democracia no garantiza el acceso al empleo, ingresos suficientes, mayor igualdad social y menor pobreza.

## Derechos sociales y desigualdades

### Distribución del ingreso

La profunda desigualdad en la distribución del ingreso que predomina en los países latinoamericanos constituye un problema y un obstáculo en este ámbito, que no se limita a una brecha de ingresos, ya que remite, como causa y como consecuencia, a brechas en materia de bienestar social, capital humano, activos productivos y pleno ejercicio de los derechos ciudadanos. En particular, la desigualdad y la pobreza atentan contra el derecho a un nivel de vida adecuado, ya sea medido en términos absolutos (línea de pobreza) o relativos (comparaciones entre estratos de ingresos).

Aunque muchos países de la región tienen un nivel de desarrollo que podría permitir a una proporción significativa de pobres dejar de serlo, actualmente un 40,6% de los hogares de América Latina se encuentran bajo la línea de pobreza y sin protección social básica, lo que afecta a 213 millones de personas, 88 millones de los cuales viven en condiciones de extrema pobreza (CEPAL, 2005a, cifras proyectadas al 2005). Por tratarse de sociedades muy poco equitativas, aun cuando los indicadores de ingreso per cápita sugieran niveles medios de desarrollo, la incidencia de la pobreza sigue siendo muy alta. El hecho de que un amplio contingente de individuos no logre acceder a un conjunto básico de satisfactores interpela a la sociedad en su conjunto y revela dramáticamente las consecuencias negativas de la desigual distribución del ingreso sobre la titularidad de los derechos sociales.

La falta de equidad es un rasgo que acompaña desde hace mucho tiempo a las sociedades de la región y sintetiza estructuras económicas, sociales, de género y étnicas muy segmentadas, que se potencian entre sí (Machinea y Hopenhayn, 2005). Su manifestación más elocuente es la distribución del ingreso, que es, a la vez, causa y efecto de otras desigualdades, como las que se producen en los ámbitos de la educación y el empleo. De hecho, la distribución del ingreso per cápita de los hogares refleja fielmente la desigual distribución de la educación, del conocimiento, del patrimonio y del acceso al empleo y al financiamiento entre la población. El acceso a estos activos está condicionado por la capacidad de pago para acceder a servicios de educación y salud de buena calidad, así como a fuentes de financiamiento y mercados de trabajo segmentados. Se configura, pues, un círculo vicioso de reproducción de la pobreza, ya que son los jóvenes nacidos en hogares pobres quienes tienen menos acceso a mercados y a activos que les permitirían superar la pobreza.

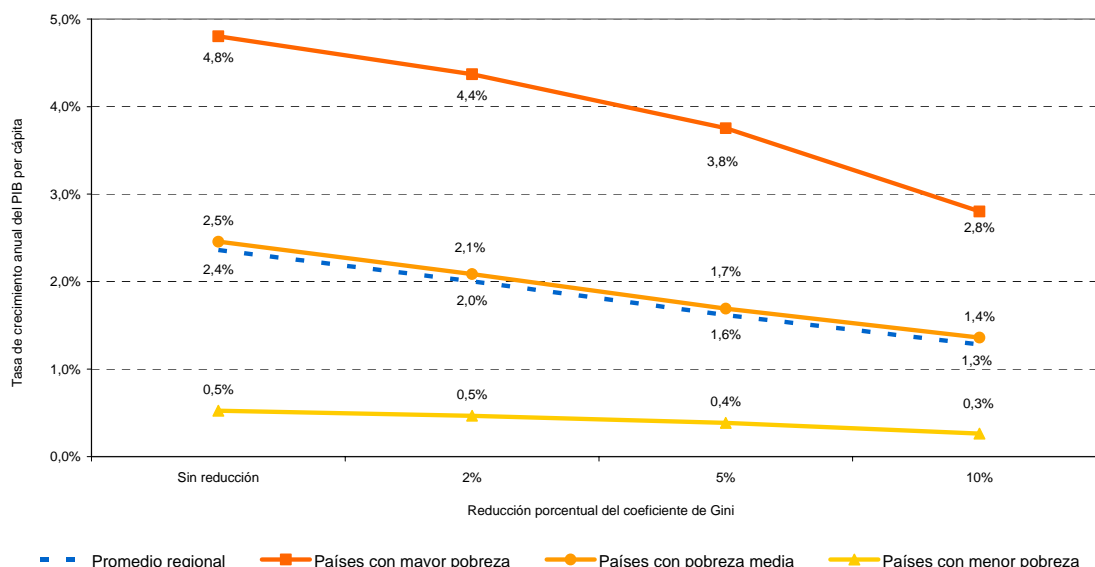
Más dramática aun resulta la violación de derechos derivada de las desigualdades cuando estas determinan la posibilidad de sobrevivencia en los primeros años de vida. También resulta éticamente inadmisibles una mala distribución del ingreso si se considera, por ejemplo, que la región produce suficientes alimentos para garantizar una alimentación adecuada al triple de su población, pero que, pese a ello, hay países en los que la subnutrición, la desnutrición global y la desnutrición aguda se mantienen a niveles altos (sobre todo entre la población que vive en condiciones de extrema pobreza, entre los miembros de minorías étnicas y entre los habitantes de las zonas rurales).

Es así como, manteniendo constante el nivel de ingresos por habitante, una mayor desigualdad en la distribución del ingreso está directamente relacionada con mayores índices de pobreza. Una meta importante vinculada a los objetivos de desarrollo del Milenio de Naciones Unidas es reducir, para el año 2015, la incidencia de la pobreza extrema a la mitad. Se estima que, para concretar esta meta, los países más pobres de la región debieran alcanzar tasas de crecimiento del producto por habitante cercanas al 4,8% anual entre el 2006 y el 2015. En caso de que se introduzcan cambios distributivos equivalentes a una reducción de 10% del coeficiente Gini de desigualdad del ingreso, la tasa de crecimiento necesaria para cumplir con la meta de pobreza disminuiría al 2,8% anual (véase el gráfico I.1).

La mala distribución del ingreso en América Latina queda en evidencia al comparar el índice de Gini de la región con el resto de las regiones del mundo. En la comparación se observa no solo que América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo en términos de distribución del

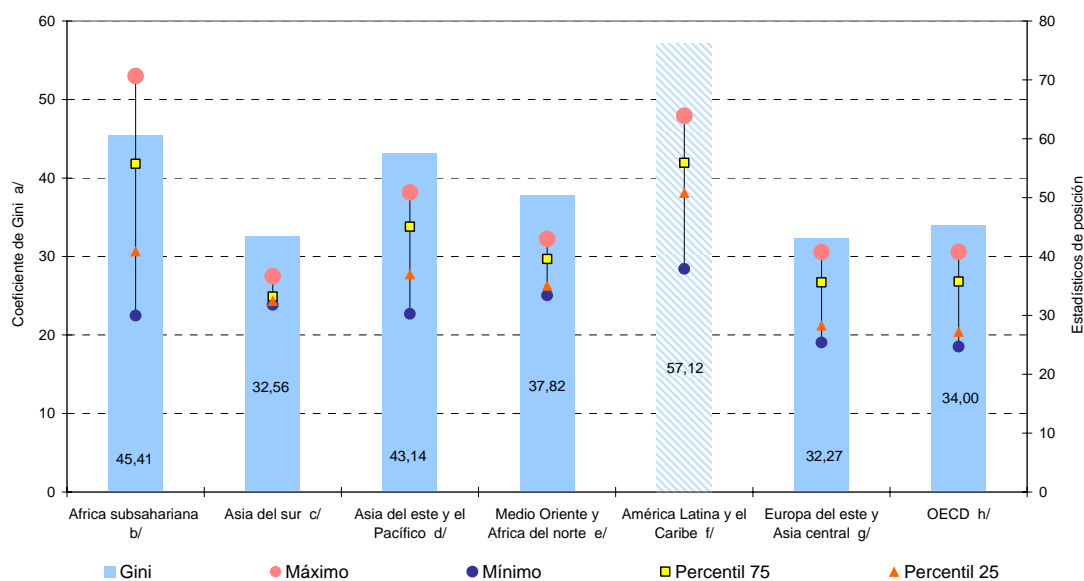
ingreso, sino que además la dispersión de la desigualdad es mucho más alta que en otras regiones (véase el gráfico I.2). Esto muestra claramente que los problemas de desprotección social no están solamente vinculados con la disponibilidad de recursos fiscales, sino que tienen clara relación con la estructura distributiva que recorre el conjunto de la sociedad.

Gráfico I.1  
**AMÉRICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO PER CÁPITA REQUERIDAS ENTRE EL 2006 Y EL 2015 PARA REDUCIR LA POBREZA EXTREMA A LA MITAD, BAJO DISTINTOS ESCENARIOS DE CAMBIO DISTRIBUTIVO**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfico I.2  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LA REGIÓN CON MÁS DESIGUALDAD DEL MUNDO**



**Fuente:** Banco Mundial, *World Development Indicators* y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Promedio regional ponderado por la participación de la población de los países en sus respectivos totales regionales. Se utilizó el coeficiente de Gini más reciente de cada país dentro del período 1985-2004. <sup>b</sup> 30 países. <sup>c</sup> 5 países. <sup>d</sup> 12 países. <sup>e</sup> 8 países. <sup>f</sup> 20 países. <sup>g</sup> 27 países. <sup>h</sup> 22 países.

Otros análisis de la CEPAL ilustran que más acentuada aún es la concentración del ingreso en los países de la región cuando se observa la proporción que capta el decil más rico de la población en relación al 40% más pobre. En el 2002 la diferencia más baja entre estos dos grupos se registró en Uruguay, país en que el décimo decil captó el 27,3% de los recursos nacionales y tuvo un ingreso medio 9,5 veces superior al de los cuatro primeros; en el otro extremo se observa que en el 2001 en Brasil el 40% más bajo de la distribución percibía apenas el 10,2% del total del ingreso, en tanto que el decil más rico recibía cerca de la mitad (46,8%), lo que implica un cociente de rentas medias de ambos grupos de 32,2 veces (CEPAL, 2004a). En promedio, el decil más rico recibe el 36,1% del ingreso de los hogares en los países de América Latina (CEPAL, 2004a). Más aún, la tendencia observada indica que la participación del décimo decil ha tendido a aumentar en la última década en la mayoría de los países de la región, lo que refuerza una tendencia histórica regresiva.<sup>7</sup>

### El difuso eslabón entre educación y empleo<sup>8</sup>

Como parte de los esfuerzos por reducir la desigualdad para mejorar la protección social de los ciudadanos, los países de la región deben ocuparse de las opciones de empleo de sus educandos. El eslabón entre más años de educación y mayores y mejores opciones de empleo solo parece confirmarse en el caso de una minoría de jóvenes que ostentan los mayores logros. Paradójicamente, los y las jóvenes de hoy tienen más años de escolaridad formal que las generaciones anteriores, pero también presentan tasas de desempleo que equivalen al doble o el triple de las anteriores. Estos jóvenes están más incorporados en los procesos formales de adquisición de conocimientos y formación de capital humano, pero más excluidos de los espacios en que dicho capital humano puede expresarse, es decir el mundo laboral y las fuentes de ingresos. Eso obedece en parte a que el progreso técnico exige más años de educación para poder optar a empleos modernos, lo que equivale a una dinámica de “devaluación educativa”, conforme a la cual un cierto número de años de escolaridad “valen menos” hoy que hace dos décadas; en parte, esto se debe también a que la nueva organización laboral se traduce en una mayor inestabilidad en el empleo, a que la mayoría de los nuevos puestos de trabajo surgen del sector informal, y a que quienes ingresan al mercado laboral lo hacen sin derechos adquiridos y sin experiencia de trabajo.

Habitualmente se considera que la educación es el principal mecanismo de reducción de desigualdades en el futuro y de superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza, dados los círculos virtuosos existentes entre mayor educación, movilidad socioocupacional e ingresos más altos. Son bien conocidos los efectos positivos que tienen los mayores logros en educación en lo que respecta a la trayectoria laboral futura de los educandos. Por lo mismo, las persistentes brechas que presenta la educación en materia de calidad y logros educacionales de distintos grupos de ingresos, o en función de factores geográficos, étnicos o raciales, en gran medida reproducen desigualdades entre una generación y la siguiente, entre un grupo social y otro, entre habitantes de zonas urbanas y rurales y entre minorías étnicas y el resto de la población. Visto en este sentido, el derecho a la educación sigue siendo una cuenta pendiente.

Entre los jóvenes pertenecientes a 18 países de la región, por lo menos una de cada cuatro personas de la cohorte de 15 a 19 años pertenecientes al 20% más pobre de los hogares no logró terminar la enseñanza primaria. En el caso de los jóvenes del estrato superior (quintil más alto) la proporción correspondiente es, en promedio, uno de cada 25. Mientras el decil más pobre tiene un promedio ponderado de 3,1 años de escolaridad, el más rico presenta un promedio ponderado de 11,4 años. Esto tiene fuertes repercusiones en materia de equidad social, dado que el nivel educativo

<sup>7</sup> La participación del 10% más rico en el ingreso nacional da una clara imagen de las desigualdades distributivas, puesto que la altísima concentración en el décimo decil explica en gran medida por qué la región latinoamericana tiene la distribución del ingreso más regresiva de todas las regiones del mundo.

<sup>8</sup> Educación y empleo son temas que no se abordarán en detalle en el presente documento, puesto que se ha optado por privilegiar los temas más específicos de la protección social, como son la salud, la seguridad social y los programas de asistencia a la población en situación de pobreza. En el capítulo II se analizan algunos aspectos de la demanda laboral, considerados en relación con sus consecuencias en términos de protección social. En el capítulo V se aborda indirectamente la cobertura educacional de niños y niñas de familias pobres en vista del énfasis dado a los programas de transferencias condicionadas a la asistencia escolar.

de los padres tiene enorme influencia en la escolaridad de los hijos. En promedio, si un padre nunca fue a la escuela, los hijos estudian un promedio de 3 años, pero si el padre tiene educación superior, el hijo cursará un promedio de 13 años de estudios (CEPAL/UNESCO, 2005).

Las desigualdades en materia de logros educacionales son causa y consecuencia de desigualdades socioeconómicas. La escasa educación reproduce la pobreza, en un verdadero círculo vicioso, e incluso afecta negativamente otros derechos. Hay dos conjuntos de datos que ilustran esta situación en que el ejercicio parcial del derecho a la educación afecta el grado de garantía del derecho a la vida y la titularidad de los derechos reproductivos. El primero es la correlación negativa entre nivel educativo de la madre y tasa de mortalidad infantil. El segundo es la correlación inversa entre logro educativo y maternidad precoz. De hecho, la maternidad adolescente es una de las situaciones de mayor riesgo y vulnerabilidad, pues augura un futuro de hogares uniparentales, encabezados por mujeres jefes de hogar de bajo nivel educacional y con pocas posibilidades de producir ingresos suficientes para salir de la extrema pobreza.

A lo largo de la vida de los individuos, la educación requerida, tanto en términos de calidad como de cantidad, para acceder más tarde a un empleo que asegure un nivel de vida digno aumenta a medida que los logros promedio de una sociedad se van elevando. Ya a mediados de la década pasada la CEPAL estimaba que se requerían entre diez y doce años de educación formal para acceder a empleos que impidieran caer en la pobreza o permitieran salir de ella, aunque estas cifras mostraban algunas diferencias entre países. En el año 2002 el porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años con 10 a 12 años de educación que estaban ocupados en empleos de baja productividad ascendía en promedio al 38,1% en el caso de los hombres y al 45,6% en el de las mujeres (CEPAL/OIJ, 2004).

A la estratificación social producida o perpetuada por estas formas segmentadas de inserción en el mundo laboral, se agrega, como tendencia global de la que la región no está al margen, una propensión a la acentuación de la brecha entre ingresos de profesionales y técnicos y los asalariados del sector formal. Ya entre 1990 y 1997, esta diferencia aumentó un 24% como promedio regional, mientras la diferencia de ingresos entre ocupados más calificados y asalariados de la microempresa se incrementó en un 28% en el mismo período (CEPAL, 2000b). Esto también plantea interrogantes sobre la futura trayectoria laboral de los jóvenes que hoy avanzan hacia la educación secundaria o egresan de ella, pero no siguen estudiando en una institución de educación superior.

### **Factores geográficos y adscriptivos**

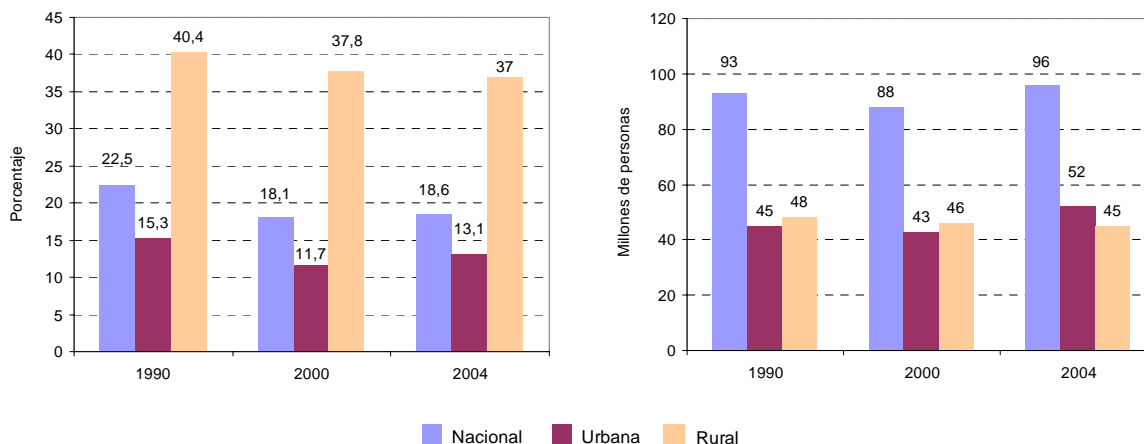
La pobreza y la desigualdad afectan más a los grupos marcados adscriptivamente, sea por distribución espacial, etnia, raza o género. Esto no solo violenta el derecho social a una vida digna, sino también el derecho cultural a la no discriminación.

En lo que respecta a la distribución territorial, la incidencia de la pobreza extrema sigue siendo mucho más alta en las áreas rurales que en las urbanas. En América Latina, el 37% de la población rural vive en condiciones de indigencia y en las áreas urbanas la tasa asciende al 13% (véase el gráfico I.3). No obstante, en gran parte debido a la creciente urbanización en la región, desde el año 2002 el número de indigentes urbanos supera el correspondiente a las zonas rurales. Según las estimaciones realizadas hasta el año 2004, 52 de los 96 millones de personas que vive en condiciones de extrema pobreza en América Latina son habitantes de zonas urbanas.

En relación con la adscripción en función de la etnia o raza, en América Latina los pueblos indígenas, que en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú representan más del 25% de la población, y los afrodescendientes, que constituyen más de un cuarto de la población en Brasil, Nicaragua y Panamá, son en gran medida los más pobres de la región, presentan los peores indicadores socioeconómicos y tienen escaso reconocimiento cultural y acceso a instancias decisorias. Como se puede observar en el gráfico I.4, la incidencia de la extrema pobreza entre indígenas y afrodescendientes supera de 1,6 (Colombia) a 7,9 veces (Paraguay) la incidencia en el resto de la

población, excluidos los casos de Costa Rica y Haití, en los que la condición étnica no parece implicar diferencias en los niveles de indigencia.

Gráfico I.3  
**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA INDIGENCIA POR ÁREA GEOGRÁFICA, 1990-2004**<sup>a</sup>  
*(En porcentajes y millones de personas)*<sup>b</sup>

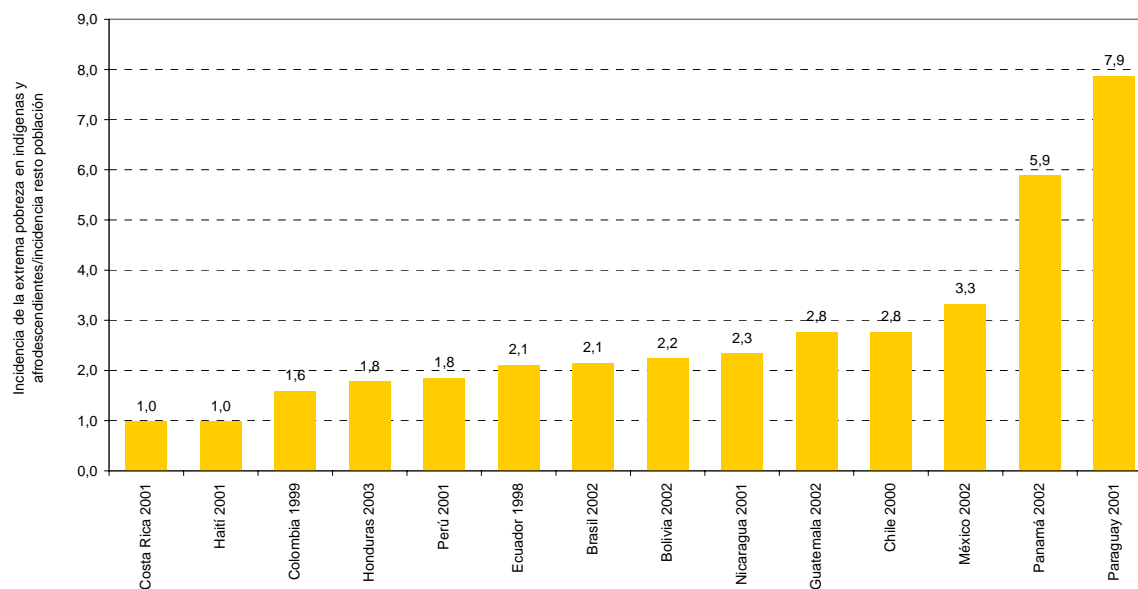


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Estimación correspondiente a 19 países de la región.

<sup>b</sup> Las cifras del 2004 corresponden a una proyección.

Gráfico I.4  
**AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA EXTREMA POBREZA DE INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES COMO MÚLTIPLO DE LA INCIDENCIA EN EL RESTO DE LA POBLACIÓN**  
*(Línea de un dólar por día)*

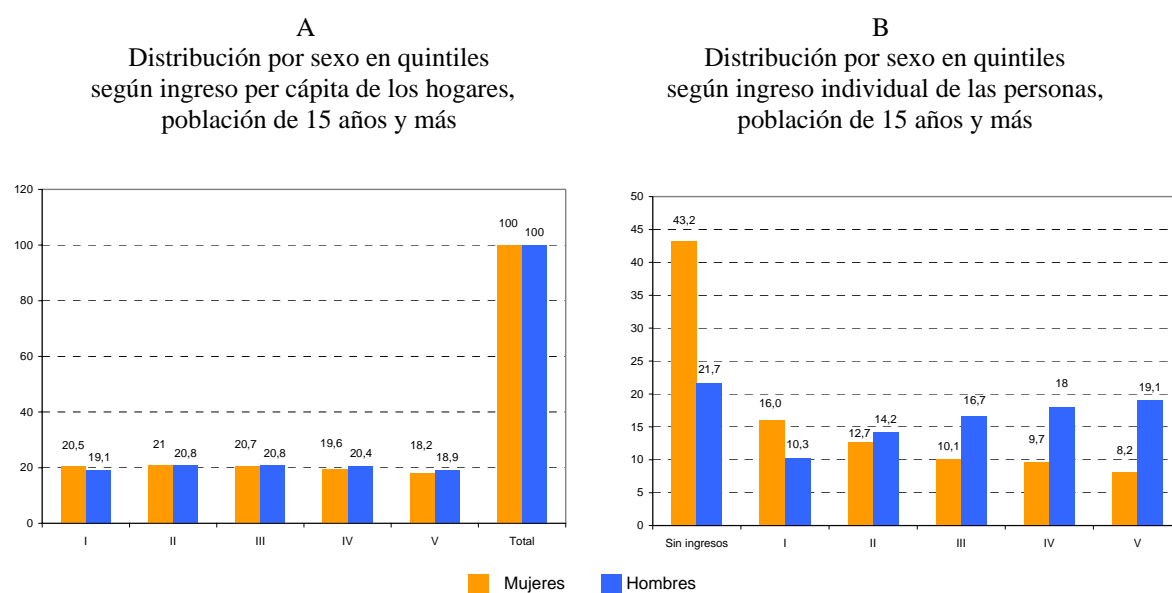


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Las desigualdades en función del sexo en América Latina han sido ampliamente documentadas; estas se manifiestan sobre todo en el acceso al mundo laboral y las condiciones de trabajo, la vulnerabilidad en el hogar, el pleno ejercicio de la ciudadanía y los derechos reproductivos, siempre en perjuicio de las mujeres. Indirectamente, también afectan el acceso a la protección social, dado que en la región la recepción de prestaciones está estrechamente asociada al puesto de trabajo.

En América Latina hay una mayor presencia femenina en los hogares pobres, fenómeno que se manifiesta con mayor intensidad entre las mujeres en edad activa, de 20 a 59 años de edad, grupo en el que el índice de feminidad en hogares pobres asciende a 108 y el de no pobres es de 96.<sup>9</sup> Además, cuando se distingue entre ingresos per cápita de hogares e individuos, la discriminación en perjuicio de las mujeres se agudiza notablemente (véase el gráfico I.5).

Gráfico I.5  
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): ZONAS URBANAS, PROMEDIO SIMPLE



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Estas formas históricas de desigualdad no son fáciles de revertir, porque representan una acumulación de desventajas sistémicas y formas de discriminación encarnadas en prácticas cotidianas. Sin embargo, es importante destacar el hecho de que la mayoría de los países de la región han logrado importantes avances durante la última década, tanto en lo relativo a etnia como a género. Tales avances se han dado en los ámbitos de la institucionalidad política, legislación y justicia, y de políticas sociales en las que se considera la variable adscriptiva para focalizar mejor y más eficientemente en grupos cuya vulnerabilidad o desventaja está asociada al género o la etnia. Pero incluso así y pese a ello, subsisten una serie de diferencias sociales muy profundas que condenan a estos grupos a situaciones de mayor pobreza y mayores riesgos que a otros miembros de la sociedad. El paso del de jure al de facto no es inmediato y requiere de cambios culturales profundos.

<sup>9</sup> Estimaciones basadas en tabulaciones especiales de encuestas de hogares.



## Consideraciones matizadas: derechos, accesos, distribución

Las mencionadas deudas en materia de equidad contrastan con grandes logros históricos en otros ámbitos. El más importante de ellos es el notable aumento de la esperanza de vida en la mayoría de los países de la región durante las últimas décadas. De acuerdo a datos de la CEPAL, en el período 1970-1975 el promedio regional de esperanza de vida era de 61,4 años, mientras en el período 2000-2005 se había elevado a 72,0. En Brasil, por ejemplo, la esperanza de vida aumentó de 59,8 años en el período 1970-1975 a 71,0 en el período 2000-2005. En el mismo lapso, Bolivia pasó de 46,7 a 63,8, Perú de 55,5 a 69,0 y Costa Rica de 68,1 a 78,1.<sup>10</sup> Estos datos no solo son importantes porque reflejan una ampliación del derecho a la vida, sino porque la esperanza de vida aumenta en función de la mejora de otros indicadores que también son claves desde el punto de vista de los derechos económicos, sociales y culturales, como el mayor acceso a salud y educación, mejor alimentación, y mayor disponibilidad de servicios de agua y alcantarillado, entre otros. A su vez, el envejecimiento relativo de la población ejerce mayor presión sobre el financiamiento de los sistemas de pensiones y de salud (véanse los capítulos III y IV).

En cuanto a la tasa de mortalidad infantil, las mismas fuentes recién citadas muestran que en el período 1970-1975 era de 80,8 por mil nacidos vivos (defunciones de menores de 1 año) y que en 2000-2005 se había reducido a 27,4 por mil. Pero si bien en promedio la región presenta una reducción mayor que ninguna otra en el mundo de la incidencia de mortalidad infantil entre 1990 y el 2003 (de 42,9% a 25,6%, según datos de las Naciones Unidas), hay países que muestran una incidencia mayor que el promedio general de Asia, del 53,1%; en el caso del primer quintil, estos países se encuentran incluso por sobre el promedio general de mortalidad infantil de África (Naciones Unidas, 2005, pp. 147-151).

Otros indicadores relevantes para la calidad de vida que muestran progresos notables durante las últimas cuatro a cinco décadas en la región son la reducción de la tasa de analfabetismo, el aumento de la tasa bruta de matrícula en educación primaria y secundaria, con igualdad de género, el mayor acceso a agua potable y saneamiento, y el incremento de bienes durables en los hogares. Cabe señalar, por ejemplo, que entre 1960 y el 2000 el promedio de habitantes por médico se redujo de alrededor de 3.000 a 1.717 (promedio simple) y 1.307 (promedio ponderado). En el caso de la tasa de analfabetismo de los mayores de 15 años, se redujo de alrededor del 26,3% en 1970 al 9,5% en el 2005;<sup>11</sup> en tanto que la tasa bruta de matrícula en el primer nivel educacional, que cubría a poco más del 77% de los niños en edad escolar en 1970, aumentó al 96% en el 2001 y en la enseñanza secundaria aumentó del 21% en 1970 al 29% en 1990 y al 64% en el 2001; en cuanto a los logros educacionales, estos son incluso mayores en el caso de las mujeres que en el de los hombres en ambos niveles educacionales.<sup>12</sup> Finalmente, el porcentaje de población con acceso a agua potable aumentó de 83% a 89% entre 1990 y el 2002, y en el mismo lapso el porcentaje de población con acceso a servicios de saneamiento se elevó de 69% a 75%.<sup>13</sup> Pero una vez más, la expansión no es homogénea y en zonas rurales, sobre todo de países más pobres, las condiciones de acceso pueden ser comparables a promedios de países de África, la región más pobre del mundo. Así, por ejemplo, la población rural con acceso a saneamiento en el 2002 no superaba el 35% en países como Perú, Haití y Bolivia, y apenas llegaba a ese índice en Brasil (Naciones Unidas, 2005, p. 203).

<sup>10</sup> Estimaciones y proyecciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL ([www.cepal.org/celade/proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.cepal.org/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm)). Véanse también las estimaciones y proyecciones de la División de Población de las Naciones Unidas (<http://esa.un.org/unpp/index.asp>) y CEPAL (2004a).

<sup>11</sup> Base de Estadísticas e Indicadores Sociales (BADEINSO) de la CEPAL, sobre la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

<sup>12</sup> Base de Estadísticas e Indicadores Sociales (BADEINSO) de la CEPAL.

<sup>13</sup> Base de Estadísticas e Indicadores Sociales (BADEINSO) de la CEPAL, sobre la base de datos de OMS/UNICEF, Programa conjunto de monitoreo de abastecimiento de agua y saneamiento.

El mejoramiento en estos indicadores ubica hoy a la región, en promedio, muy por encima del resto de las regiones en desarrollo en cuanto a desarrollo humano.<sup>14</sup> Los avances que esto refleja se dan en los campos que son especialmente considerados en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, pues entre las metas allí fijadas como “mínimos universales” se cuentan no solo la reducción de la pobreza, sino también de la desnutrición, la mortalidad materna y la mortalidad infantil, la expansión de la cobertura de la educación básica, la igualdad de género en lo que respecta al acceso a educación, y el mayor acceso a agua potable.

Un factor que explica la asimetría en los progresos observados en materia de desarrollo humano (sobre todo en lo que respecta a esperanza de vida y nivel educacional) y estancamiento de la reducción de la pobreza y desigualdad, es que los avances en los primeros reflejan esfuerzos sostenidos a lo largo de décadas, materializados en programas e instituciones estatales consolidados que en general avanzan hacia una cobertura universal, sobre todo en atención primaria en salud, acceso a servicios básicos y a educación formal. Por lo tanto, resulta difícil atribuir tanto fracasos como éxitos a un gobierno actual por situaciones que son producto de una acumulación histórica. Ejemplos claro de esto son los casos de Chile, Costa Rica y Cuba, en los que los sistemas de salud pública, consolidados a lo largo del tiempo y tempranamente orientados a la cobertura universal, permitieron grandes avances en la reducción de la mortalidad infantil y maternoinfantil, y en la extensión de la esperanza de vida.<sup>15</sup> Otros logros, en cambio, pueden darse en períodos más cortos. Un buen ejemplo de esto son los programas eficaces de alfabetización, que reducen drásticamente el analfabetismo adulto en un período muy reducido, como ocurrió en la República Bolivariana de Venezuela a comienzos de la presente década. Del mismo modo, la aplicación masiva de programas de rehidratación oral, de costo relativamente bajo e implementación inmediata, puede disminuir drásticamente la mortalidad infantil atribuible a diarreas en niños de 0 a 2 años.

Al respecto cabe destacar que los efectos de la protección social en la reducción de los niveles de pobreza puede materializarse en plazos muy variables. Así, por ejemplo, una política de transferencias monetarias a los hogares más pobres podrá modificar en plazos breves los indicadores de pobreza o extrema pobreza, pues permite a amplios grupos elevar sus ingresos y superar a corto plazo umbrales de indigencia y pobreza, calculados sobre la base del ingreso de los hogares. No ocurre lo mismo con las políticas orientadas a elevar el capital humano (educación y salud), cuyos efectos, calculados sobre la misma base, pueden reflejarse incluso en la generación siguiente, cuando los actuales beneficiarios de una mejor educación se incorporen con mejores perspectivas de ingresos en el mercado laboral. Lo que ocurre en el campo de la salud es muy ilustrativo al respecto, porque una notable mejora de indicadores sanitarios puede coexistir con una relativa rigidez en la incidencia de pobreza. Esto es atribuible al hecho de que la pobreza se calcula a partir del ingreso de los hogares, por lo que cambiaría si se utilizaran indicadores de necesidades básicas, desarrollo humano o capital social.

Otro aspecto que conviene considerar es la relación entre ritmo de crecimiento económico y nivel de ingreso per cápita, por una parte, y mejoramiento de la calidad de vida por otra. En los países de América Latina se observa una correlación tendencial, pero no concluyente, entre ingreso per cápita e indicadores como la esperanza de vida, la desnutrición global, o la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza. La correlación tiene frecuentes excepciones, lo que no solo ocurre en la región: Estados Unidos es el país con más alto ingreso per cápita, pero muchos otros países industrializados lo superan en esperanza de vida y en niveles de aprendizaje en la educación básica. Costa Rica, que es un país de ingresos medios en el contexto regional, tiene la mayor esperanza de vida de América Latina y el Caribe. Por eso podría afirmarse que, además del ingreso per cápita, la

<sup>14</sup> Cabe señalar que todavía quedan sectores pobres, sobre todo rurales y especialmente en los países más pobres de la región, cuyos indicadores de acceso a algunos de estos bienes y servicios muestran niveles propios del perfil de Asia o de África.

<sup>15</sup> La solidez y el alcance a largo plazo de estos programas han producido situaciones paradójicas de mejora de algunos indicadores de educación y de salud aun en períodos de contracción o alta volatilidad económica, como ocurrió durante la década de la “crisis de la deuda”.

estructura distributiva y el nivel y características del gasto público son determinantes del acceso de toda la población a bienes públicos y mejores indicadores de calidad de vida. Si la correlación entre ingreso per cápita y los indicadores básicos de bienestar o calidad de vida no es totalmente lineal, hay margen para reorientar las políticas en función de la expansión de los derechos económicos, sociales y culturales. Al respecto, hay que considerar que la ampliación de esos derechos depende en gran medida de bienes públicos globales como la estabilidad económica, y el acceso a financiamiento y a otros bienes públicos ya mencionados, entre otros la atención de la salud, la educación y los servicios básicos (CEPAL, 2000a y CEPAL, 2002).

En la distribución y cobertura de los derechos sociales pueden incidir en gran medida el peso y la estructura del gasto social. Es claro que hay áreas del gasto social que tienen efectos mucho más favorables para los pobres, como ocurre con la educación básica, la nutrición o los subsidios a viviendas básicas, y otras cuyos efectos se concentran en otros grupos de ingresos, como ocurre con la previsión social. Además, es importante focalizar parte del gasto en grupos más rezagados en materia de acceso a estos bienes públicos, por ejemplo en zonas o escuelas que muestren logros educacionales muy bajos. Por lo mismo, el indicador “incremento del gasto social” tiene que complementarse con el indicador de “forma del gasto” para poder relacionar la política pública con su jerarquización de acuerdo con los parámetros de los derechos económicos, sociales y culturales.<sup>16</sup> Un desafío clave en este sentido es mejorar la protección social en el marco de una política fiscal responsable, lo que implica aumentar la carga tributaria dentro de las restricciones que impone una economía globalizada, y mejorar la eficiencia de las políticas públicas. En el capítulo II se examinan las opciones de carga tributaria, a partir de las marcadas diferencias existentes entre los países en cuanto a la carga impositiva.

En los últimos años se ha otorgado especial importancia al aumento del gasto social. Al respecto, se postula que el factor que más puede contribuir a elevar el bienestar de la población sobre la que recaen los costos de la “deuda social” no es tanto el grado de progresividad de la estructura tributaria sino una política social eficiente, eficaz, focalizada y que transfiera recursos y activos a los más pobres. Si bien el perfeccionamiento del gasto social y el uso eficiente de los recursos constituyen un avance, este argumento no debiera constituir un motivo para descartar la “opción impositiva”, menos aún con el contraargumento de que esta opción tiene efectos negativos en la inversión y la competitividad. Porque lo cierto es que en la mayoría de los países de la región la carga tributaria es comparativa o marcadamente baja, por lo que un desarrollo centrado en derechos sociales debe expandir ambos frentes, el del gasto social y el de la progresividad de la estructura tributaria, sin descuidar la responsabilidad fiscal y el estímulo adecuado a la competitividad.

## Un pacto para la protección social

La mayor equidad y ampliación de la protección social tienen efectos positivos sobre la economía en más de un sentido (Bonilla García y Gruat, 2003). En primer lugar, y como ya se señaló, mayor y mejor acceso a educación y salud implica un mejoramiento del nivel medio de capital humano, lo cual es decisivo para el crecimiento sostenible y la competitividad en un mundo que premia cada vez más la inteligencia y la innovación, así como para mejorar el nivel productivo medio de las economías nacionales; estos elementos permitirían pasar de una competitividad espuria, basada en bajos salarios y explotación excesiva de los recursos naturales, a una competitividad auténtica, basada en la incorporación de valor intelectual agregado (CEPAL, 1990; CEPAL/UNESCO, 1992).

---

<sup>16</sup> Véase al respecto el análisis sobre los efectos redistributivos del gasto social en el *Panorama social de América Latina, 2005* (CEPAL, 2005a).

En segundo lugar, mientras mayor es la protección social y mejor la garantía de los derechos sociales, menor es el nivel de conflictos; en otros términos, mayor es la disposición de los actores sociales a negociar acuerdos para resolver conflictos en las pugnas distributivas, en lugar de operar por otras vías que merman la gobernabilidad. En este sentido, una estructura distributiva menos desigual fortalece la estabilidad política y, con ello, alienta mayores inversiones y mejora el financiamiento, tanto en el plano externo como interno. En tercer lugar, la mayor equidad permite, indirectamente, reducir los altos costos de la pobreza y la desigualdad, en términos de deserción escolar, morbilidad evitable y maternidad no deseada, entre otros. Por último, un sistema de protección social, que ofrezca una cobertura más equitativa contra riesgos y una mayor igualdad de oportunidades en la formación de capital humano, alienta la confianza institucional y la reciprocidad de las relaciones entre los ciudadanos. En este sentido fortalece el capital social, que también es considerado un resorte importante para fomentar círculos virtuosos entre mayor confianza social y mayor dinamismo económico.

Si hay claridad entre los distintos actores sociales respecto de los círculos virtuosos entre equidad y crecimiento, y entre mayor ciudadanía social y mejor gobernabilidad, se facilita la construcción de un pacto o contrato social. Según Devereux (2002), los esquemas de protección social son más sólidos cuando están basados en una noción de comunidad política y solidaridad que estaría comprendida en el hipotético “contrato social” entre el Estado y los ciudadanos. La redistribución requerida para financiar los instrumentos de protección social es más sostenible desde un punto de vista político cuando se sustenta en un entendimiento común de obligaciones y derechos compartidos por todos los ciudadanos lo que incluye el reconocimiento de que todos deben pagar impuestos y respetar los derechos ajenos, que todos están protegidos por igual en épocas difíciles o que haya mayores beneficios sociales (Sen, 2000).

La necesidad de un pacto social queda aun más en evidencia si se considera que no hay una correlación lineal entre ingreso per cápita y los indicadores básicos de bienestar y calidad de vida, lo que hace pensar que hay un margen para reorientar las políticas en función de la expansión de los derechos económicos, sociales y culturales. Dicho de otro modo, es posible ampliar el acceso a bienes públicos, tales como la vacunación infantil, la atención durante el embarazo o la cobertura de la enseñanza básica, sin que para ello se requiera de un aumento sustancial del ingreso por habitante. En la mayoría de los países de la región también existe margen para ampliar las esferas de acción estatal con efectos redistributivos y que pueden contribuir a universalizar la titularidad efectiva de derechos sociales (monto y estructura de la tributación, monto y estructura del gasto público social, focalización, eficiencia del gasto social).

## **La protección social en los estados de bienestar: modalidades existentes**

La primera forma de pacto de protección social fue la que se manifestó bajo la égida del estado de bienestar en países europeos y norteamericanos. Como lo señala Esping-Andersen (1993, 1996 y 2000), puede haber políticas sociales sin estado de bienestar, pero no es posible un estado de bienestar sin políticas sociales. Esa es la diferencia entre los países europeos y de América del Norte, por una parte, y los países latinoamericanos, por otra. Mientras en los primeros el estado de bienestar tiene un núcleo institucional fuerte y estable que guía los cambios, en el caso de América Latina no se ha dado esa articulación de instituciones y programas en torno a un conjunto estratégico de medios y metas sociales a largo plazo (Galiani, 2006).

En Europa, Estados Unidos y Canadá, la aplicación de las políticas sociales responde a un marco doctrinario y de acuerdos sociales y políticos que configuran los regímenes de bienestar respectivos. En América Latina, en cambio, las políticas sociales requieren todavía mayor articulación en un cuerpo doctrinario que establezca su orientación estratégica, y asegure su continuidad y coherencia más allá de los ciclos propios de los sucesivos períodos presidenciales. En

los primeros hay un contrato entre el Estado y la sociedad, que recoge un acuerdo sobre la manera en que históricamente cada país hace posible la vigencia de los derechos ciudadanos. En cambio, en la región las políticas sociales no tienen el rango de políticas de Estado, salvo casos excepcionales de presupuestos sectoriales “blindados”, o bien no existe una autoridad social del mismo rango de la autoridad económica, en el más alto nivel de toma de decisiones.

La conformación de los estados de bienestar que surgieron en el mundo desarrollado entre los años treinta y sesenta del siglo XX, respondió a la búsqueda de sistemas de protección social ante los riesgos propios de la época, vinculados al papel central del trabajo en la definición y satisfacción de los derechos de las personas (véase el recuadro I.2). Pero desde los años setenta del siglo XX en adelante, con los cambios que se fueron dando en la producción y en el trabajo, en los perfiles epidemiológicos y demográficos, en las familias y en los roles de género, quedaron cuestionados los tradicionales Estados de bienestar, contruidos en torno del trabajo (modelo bismarckiano). Esto llevó a plantear con fuerza la necesidad de reformas con vistas a proteger los derechos ciudadanos ante los nuevos riesgos sociales derivados de esos cambios, reformas que deben concebirse con gran cuidado para evitar la exclusión en la protección social (Titelman y Uthoff, 2005).

En este marco, el concepto de seguridad abarca nuevos ámbitos sociales que superan los clásicos y se extiende a la edad y a categorías adscriptivas como género y minoría étnica. El concepto se vincula cada vez más a la ciudadanía, los derechos humanos y la profundización de la democracia. Y entra en conflicto con las nuevas constricciones económicas provenientes del reordenamiento global y la volatilidad financiera.

#### Recuadro I.2

### TRES MODELOS PARADIGMÁTICOS DE ESTADO DE BIENESTAR

En la evolución de los estados de bienestar desde la década de 1930, Esping-Andersen identifica tres tipos de regímenes de bienestar en el mundo industrializado, cada uno de los cuales corresponde a un modelo de solidaridad que recoge la forma en que el estado de bienestar se plantea ante los riesgos.

*El régimen liberal de bienestar* minimiza el Estado, individualiza los riesgos y fomenta las soluciones de mercado, en el marco del manejo residual del riesgo. El modelo estadounidense es emblemático de este modelo y presenta tres características esenciales. En primer término, es residual (denominación que en América Latina ha sido sustituida por “rol subsidiario” del Estado), en cuanto se restringe a los riesgos inaceptables y orienta sus garantías a quienes están expuestos a ellos. Es propio de las políticas sociales orientadas a la extrema pobreza y cuyo foco está determinado por “la necesidad” y no por “el derecho” de las personas. Todo esto suele conducir a políticas de carácter asistencial cuya aplicación requiere la comprobación de los ingresos como indicación de necesidades (criterio que se observa no solo en Estados Unidos, sino en diversos grados en otros países cuyos estados de bienestar tienen un origen liberal, como es el caso de Australia, Reino Unido, Nueva Zelanda, Canadá e Irlanda, entre otros).

*El régimen socialdemócrata de bienestar*, propio de los países europeos nórdicos, tiene una orientación universalista, igualitarista y comprometida con la noción de derechos. Los derechos se vinculan a los individuos y se basan en la ciudadanía, mientras las pensiones británicas y holandesas se basan en las contribuciones efectivas, en lugar de basarse en una necesidad demostrada o un contrato laboral. Además, busca desmercantilizar el bienestar a fin de minimizar la dependencia del mercado. Hay países que tienen subsidios casi tan altos como los nórdicos (Bélgica e Italia), pero lo que distingue al régimen socialdemócrata escandinavo es la fusión del universalismo y la socialización global de los riesgos con cobertura global y niveles de subsidio generosos.

*El régimen conservador de bienestar* se distingue por fuertes rasgos corporativistas. El sello conservador se manifiesta de manera más evidente en el reparto de riesgos (solidaridad corporativa) y en el familiarismo. En lo que se refiere al primero, se observa un marcado legado histórico estatista en función del cual se da un trato privilegiado a los funcionarios públicos, y se contemplan beneficios adicionales de la seguridad social que responden a intereses corporativos. Si bien en Alemania las pensiones tienen un escaso peso corporativo, hay miles de fondos de salud específicos, ya sea regionales, por profesiones y por empresas. Italia, en cambio, tiene un sistema de salud unificado, pero más de un centenar de planes de pensiones aplicables a distintas profesiones. Este régimen también puede basarse en el familiarismo, es decir, dar prioridad al carácter central de la familia como dispensadora de cuidados y, en última instancia, responsable del bienestar de sus miembros. Al igual que el modelo liberal, el régimen conservador también es residual, pero mientras el primero cubre ante fallas del mercado, el conservador lo hace ante fallas de la familia. En ambos casos, y a diferencia del sistema socialdemócrata, prima la asistencia (la necesidad) por sobre los derechos.

**Fuente:** Gosta Esping-Andersen, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel, 2000; *Welfare States in Transition*, Londres, Sage, 1996; *Changing Classes. Stratification and Mobility in Postindustrial Societies*, Londres, Sage, 1993.

## Estado social y protección social en la experiencia reciente de América Latina y el Caribe: legado de los años ochenta, balance de los noventa e incertidumbres del siglo XXI

Después de la segunda guerra mundial y a distintos ritmos, los países de América Latina y el Caribe se plegaron a los esfuerzos por forjar un estado social. Sin embargo, en la práctica se dieron trayectorias disímiles en materia de consolidación institucional y de cobertura de los servicios públicos sociales; a esto se suma el hecho de que en los mercados de trabajo la informalidad limitó la cobertura de las prestaciones ligadas al trabajo asalariado. Solo algunos países de la región lograron construir un sistema de políticas sociales con cobertura progresiva y continuidad en el tiempo.

El modelo parcial de estado de bienestar que se planteó como paradigma desde 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, crecientemente formal, a partir de la cual la protección social iría consolidándose mediante prestaciones progresivas a la fuerza laboral y sobre la base de contribuciones del Estado, el empleador y el trabajador, que se regían por el supuesto de que el trabajador, o jefe de familia, aseguraba a toda la familia mediante sus ingresos y su protección social. La ciudadanía social debía vincularse a la ciudadanía laboral, y el Estado era el encargado de aportar una cobertura universal de servicios básicos y educación formal.

Este modelo siempre fue parcial. En primer lugar, porque el alto nivel de informalidad laboral dejó una proporción muy amplia de la población sin la protección social vinculada al trabajo, a lo que luego se sumó el efecto negativo de las crisis y la volatilidad económica en el empleo. En segundo término, en este modelo no se consideraba específicamente a grupos como las mujeres, los pobres y, en general, las familias. En tercer lugar, porque el Estado fue presentando serios problemas de disponibilidad de recursos, sobre todo a partir de la “década perdida” o “década de la deuda”, además de acumuladas ineficiencias en el campo de las políticas, ligadas al burocratismo, el clientelismo y el corporativismo, entre otros.

Lo anterior, unido a la agenda de “racionalización fiscal” que surgió con mucho ímpetu como efecto de las reformas económicas de la década de 1980, replanteó el “Estado social” y las políticas sociales. En la literatura se mencionan, como causas de la transición del Estado social en América Latina y el Caribe, las dificultades para sostener regímenes de prestaciones sociales de carácter universal sobre la base de criterios de solidaridad; ineficiencias en la gestión del aparato del Estado; presiones y demandas cada vez más complejas y difíciles de acoger por su volumen y especificidad; desintegración del paradigma de pleno empleo; cambios en las reglas de los mercados, y cambios sociodemográficos y en las expectativas de la población.<sup>17</sup>

Todo ello condujo a amplias reformas del Estado y de la política social que se iniciaron a partir de la década de 1980 y en las que destacan la descentralización de servicios y políticas y de la administración y las decisiones públicas, el incremento de la participación privada en la gestión y prestación directa de servicios, la focalización de programas hacia los más pobres mediante políticas sociales de carácter asistencial, y la racionalización del gasto mediante nuevos instrumentos de gestión, información y monitoreo.

Como se verá más adelante, en los años noventa el gasto social per cápita aumentó en casi todos los países, se perfeccionaron las políticas asistenciales focalizadas de los años ochenta con la adición de nuevos instrumentos destinados a abordar distintas dimensiones de la pobreza mediante fondos sociales (vivienda y condiciones de habitabilidad del entorno, servicios, caminos y obras de infraestructura social básica, microcrédito y equipamiento productivo, entre otros); además, se crearon nuevos servicios orientados a determinados grupos carenciados (mujeres, niños, adultos mayores, personas con discapacidad, microempresarios, campesinos e indígenas). Las restricciones

<sup>17</sup> Véase Titelman y Uthoff (2005), y el capítulo siguiente del presente documento.

presupuestarias obligaron a los programas a focalizar a subgrupos dentro de estos grupos, adquiriendo el carácter de programas piloto, con algún impacto cualitativo, pero lejos de alcanzar cobertura universal.

En el conjunto de la región, las medidas políticas compensatorias se fueron imponiendo como la política preferida de los gobiernos en los años ochenta y parte de los noventa del siglo pasado, lo que a su vez impidió reestructurar la política social en forma integrada. La tendencia de los países del continente fue otorgarle a las políticas focalizadas un carácter de políticas estables, lo que produjo superposiciones con la institucionalidad estatal, organizada en forma sectorial.

El saldo del “Estado social”, es decir del conjunto de políticas sociales públicas, no es favorable a comienzos del siglo XXI si se evalúa en términos de la pobreza y la distribución del ingreso. Pero sí lo es en lo que respecta al aumento del gasto social, los esfuerzos de reforma de políticas, el avance institucional y el desarrollo de nuevas herramientas de gestión. Además, hoy se reconoce claramente que la salida de la pobreza no ocurre de una vez y para siempre, sobre todo debido a la volatilidad económica, las brechas en capital humano y las restricciones en el empleo, y que el crecimiento no ostenta “automatismos virtuosos” en relación con la pobreza. Es en este contexto que la CEPAL ha planteado la necesidad de un amplio pacto de cohesión social (CEPAL, 2004b) (véase el recuadro I.3).

### Recuadro I.3

#### PACTO SOCIAL Y PACTO FISCAL: LOS PLANTEOS DE LA CEPAL

Ya a inicios de los años noventa la CEPAL planteó la necesidad de lograr una concertación estratégica, un conjunto de acuerdos de largo plazo, tanto explícitos como implícitos, entre el Estado y los principales actores políticos y sociales, respecto de los objetivos instrumentales y de las secuencias de políticas e innovaciones institucionales necesarias para alcanzarlos (CEPAL, 1990). Esta idea se basaba en el razonamiento de que para la formulación e instrumentación de políticas es imprescindible el contexto y soporte institucional propio de este tipo de acuerdos.

Esta idea de contrato o pacto fiscal y social ha sido sostenida de manera recurrente por la CEPAL en los años siguientes. En el documento presentado al trigésimo período de sesiones de la CEPAL, celebrado en San Juan, Puerto Rico, se planteó la necesidad de un pacto de cohesión social para evitar los efectos negativos —en especial en términos de protección social— de la necesaria adaptabilidad de los mercados de trabajo. Dicho pacto sería la base de un conjunto articulado de políticas sociales y económicas activas, que descansaría en cuatro pilares: “la coherencia con los fundamentos de la política macroeconómica, la generación de empleo, la protección social, y la educación y capacitación.” (CEPAL, 2004b, p. 322). En materia específica de protección social, un pacto de cohesión social incluiría seguros de desempleo, invalidez, vejez y muerte y contemplaría el acceso a servicios de salud que provean de cobertura conforme a los nuevos perfiles de riesgos asociados a los cambios de la estructura productiva.

En dicho pacto se debería reconocer que las políticas laborales no bastan para generar empleo, por lo que deben complementarse con una reactivación de la demanda de empleo y medidas de política activas; además, se reconoce y sugiere que si la flexibilidad laboral no va acompañada de un rápido incremento de la demanda se hace necesario dar una cobertura apropiada de seguros de desempleo, y adoptar políticas de empleo público y de apoyo al sector informal. Para estructurar un acuerdo en el que se tome en cuenta el actual estado de desarrollo del sistema de protección social y la formulación gradual de políticas activas destinadas al mercado de trabajo formal e informal, la propuesta debe adaptarse al contexto en que se aplique (CEPAL, 2004b, p. 322).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile, junio del 2004; “El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos”, *serie Libros de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio de 1998. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.

Además, desde la década pasada se viene planteando enfáticamente la idea de que el beneficiario de servicios y prestaciones es también un ciudadano, un titular con derechos exigibles. Sin embargo, las formas de avanzar en materia de ciudadanía social no están exentas de contradicciones. Un elemento clave de discusión es la focalización de la política social, o de muchos programas sociales, en los grupos más pobres y vulnerables. En este contexto se desarrollan

los “fondos sociales” (de emergencia y de inversión), los programas de empleo de emergencia, los programas de transferencia directa de subsidios monetarios a la población más pobre y los programas educacionales. También se utilizan instrumentos de medición socioeconómica de la población que permiten efectivamente concentrar esfuerzos en los menos integrados a los mecanismos de inclusión social.

El debate entre políticas universales y focalizadas en los grupos más pobres, excluidos o vulnerables, tiene múltiples aristas. En principio, se parte de la base de que la focalización permite llegar a esos grupos con medidas específicas, promoviendo una distribución progresiva de recursos por este medio. Por otra parte, la focalización también implica concentrar esfuerzos y recursos públicos en áreas de la política social que tienen efectos redistributivos más progresivos, tendiendo al autofinanciamiento de los beneficiarios que no son pobres y que cuentan con más recursos para cubrir algunas prestaciones. Ya sea concentrándose en grupos pobres, en zonas geográficas deprimidas o en áreas que ofrecen mayores beneficios a grupos de menores ingresos, la focalización se inspira en el doble propósito de optimizar los recursos empleados y beneficiar a quienes se encuentran en condiciones más precarias o vulnerables.

Pero la focalización puede ser cuestionada cuando deja de ser un instrumento coyuntural y pasa a consagrarse como criterio establecido de política social. En este sentido, la focalización prolongada puede consagrar un modelo asistencialista que refuerza la dependencia de los beneficiarios. Esto contradice el ideal de ciudadanía social, según el cual lo más importante es el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos para que participen activamente en la sociedad y puedan constituirse en actores con mayor poder de autodeterminación.

Por lo tanto, a partir de cierto nivel de desarrollo es importante que la focalización no implique confinar a los pobres a vivir de la ayuda estatal, manteniéndolos fuera de los circuitos de integración social, sobre todo de autosustentación mediante el empleo, o que no tenga esos efectos. Los incentivos al trabajo y a la calificación son indispensables para contrarrestar los efectos no deseados de la focalización, entre otros “la trampa de la pobreza”, en virtud de la cual los pobres se perpetúan como dependientes en calidad de beneficiarios de políticas o programas focalizados.

Hay que considerar, además, que a largo plazo las políticas igualitarias han sido concebidas con criterios universalistas, como resulta evidente en las sociedades industrializadas con mayor equidad, donde el modelo más influyente de estado social se ha basado en la provisión de prestaciones de alta calidad a todos los ciudadanos. Dicho de otro modo, el igualitarismo se basa en la universalidad de la ciudadanía social, es decir, en el acceso de todos a prestaciones de buena calidad en los campos de la salud, la seguridad social, la educación, los seguros de desempleo y pobreza, y el cuidado familiar, entre otros. El universalismo tiene la ventaja de activar demandas de las capas medias, que en términos de exigencia de calidad de las prestaciones, operan como un “tiraje hacia arriba” en lo que respecta a los grupos más pobres. Además, establece una correlación más estrecha entre la protección social y la inclusión social, dado que para mantener políticas de protección social universales y de alta calidad se necesitan a su vez políticas muy activas en el mercado de trabajo, puesto que finalmente la protección por vía del empleo “se paga a sí misma”.

La focalización, en cambio, tiene efectos redistributivos a corto plazo pero, en caso de prolongarse indefinidamente, no es la mejor opción para avanzar hacia sociedades más igualitarias. El mayor riesgo es que termine instituyendo un régimen segmentado en cuanto a la calidad de las prestaciones (educación para pobres y para el resto, salud para pobres y para el resto), con lo que se refuerzan desigualdades de trayectoria y de resultado entre los pobres y los demás, por más que se igualen las oportunidades de acceso.

Finalmente, cuando la volatilidad económica, la realización de drásticos ajustes en el mercado laboral o las reformas económicas dan origen a un descenso masivo y generalizado de los ingresos de las capas medias, es más justo poner el acento en programas de mayor cobertura, a fin de evitar que se multiplique el número de “pobres coyunturales” y que finalmente se conviertan en



“pobres estructurales”. Por otra parte, la privatización de los sistemas de salud y de seguridad social, en que se tiende a determinar la cantidad y la calidad de la prestación de acuerdo a la capacidad contributiva del beneficiario, deja a un sector muy amplio de la población en una situación de mayor desprotección e inseguridad. Esto puede conducir a que la focalización en los más pobres, combinada con el autofinanciamiento de otros grupos socioeconómicos, deje en el vacío a una parte importante de las capas medias que no “califican” ni para lo uno (como beneficiarios) ni para lo otro (como aportantes). Además, puede consagrar la prestación de servicios de salud de calidad muy dispar, debido a la mala distribución de recursos.

Junto con lo anterior, no se pueden dejar de considerar las necesarias complementariedades entre focalización y universalidad de las políticas. Frente a necesidades que todos comparten, pero que solo una parte de la sociedad puede satisfacer autónomamente, y dada la escasez de recursos fiscales, sin duda la focalización constituye a corto plazo una herramienta de nivelación del campo de juego ante riesgos y vulnerabilidades.

### **Hacia un pacto para la protección social**

La noción de protección social basada en derechos no se limita a respuestas asistenciales o paliativas, sino que se extiende a políticas de desarrollo del capital humano y prevención de riesgos. Si bien los cambios de las políticas sociales se han traducido en una población más escolarizada y con mejores indicadores de salud, esta se enfrenta a mercados laborales que no controla, volátiles y cambiantes, segmentados y precarios, en tanto que la sociedad se enfrenta a procesos que trascienden las decisiones políticas nacionales, con altibajos en las tasas de crecimiento y en la capacidad de las economías de generar empleos.

En este contexto, las políticas sociales deben apoyar a la sociedad a superar sus indefensiones y a reducir las inseguridades que atemorizan a sus miembros ante situaciones que afectan de distinta manera a las personas de acuerdo a su vulnerabilidad. Esto llama a abordar medidas anticipatorias y correctivas en las áreas de inversión social para el fortalecimiento del capital humano y social, seguridad social asociada al trabajo, y creación de redes de protección y paliativas cuando estas no existen.

Lo anterior también lleva a considerar que en la inflexión histórica actual de la región hay que pasar de un conjunto de políticas sociales a un sistema de protección social integral que las conjugue. Esta transición se enfrenta a problemas de contenido y de procedimiento, partiendo por los conflictos entre derechos, recursos, patrones distributivos y diseños institucionales. Como ya se ha señalado, no hay soluciones universales y en cada país, así como en distintos momentos y coyunturas, no se puede dar un contenido efectivo a los derechos sociales sin considerar los recursos disponibles para distribución y las restricciones de origen exógeno e interno.

Un sistema de protección es más que una estructura institucional; es un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia. Determina qué derechos se aplican a todos, cómo se garantizan y cómo se hacen viables. Esto supone instituciones, normas, programas y recursos. Además, un pacto social para refundar la protección social sobre la base de derechos universalmente reconocidos no se restringe a las voluntades individuales en su aplicación ni a las meras dinámicas de mercado. Un pacto social de esa índole debe estar respaldado por una decisión de la sociedad.

Para avanzar en este sentido es necesario el respaldo de un acuerdo o pacto social, en el que se debe consagrar, como tarea del Estado y con el compromiso de todos los actores, un proyecto compartido de sociedad a la que se aspira. Al menos dos motivos lo justifican. En primer término, la envergadura de la tarea exige amplios acuerdos nacionales para llevar adelante reformas sociales (innovaciones institucionales, determinación de la magnitud y la asignación de recursos y la forma

en que la solidaridad se plasma en transferencias efectivas).<sup>18</sup> En segundo lugar, para desarrollar políticas e instituciones duraderas, que vayan más allá de la acotada temporalidad de los gobiernos.

Un acuerdo o pacto social (y fiscal) es el principal instrumento político de consolidación de las políticas sociales a mediano y largo plazo. El “blindaje” del segmento del gasto social que se considera más importante cumple un doble propósito. Por una parte, la prioridad recibe el acuerdo político explícito en el ámbito parlamentario y, por otra, se aseguran los recursos fiscales para el financiamiento, lo que permite dar continuidad temporal a los programas pertinentes.

Un pacto social tiene tanto aspectos sustantivos como procesales. Los primeros se refieren al contenido y se relacionan con niveles mínimos, formas concretas de solidaridad y transferencias, progresividad de la cobertura, calidad de las prestaciones y expansión del acceso. Un pacto social con fines de protección debe basarse en los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. Esto no significa que todo beneficio sea universalizable, sino que la sociedad fija, a través del diálogo entre actores, los estándares de calidad y cobertura que deben garantizarse a todos sus miembros. Además, un pacto de esta naturaleza debe contener reglas claras y de carácter permanente, así como normas sobre gestión. Debe adherir a criterios de estabilidad macroeconómica y apuntar a la socialización de los beneficios y las obligaciones. Solo una economía estable y vigorosa, y un principio efectivo de transferencias solidarias orientado a universalizar la protección social y el desarrollo de capacidades y oportunidades, permitirán conciliar las dos caras del desarrollo: el crecimiento y la equidad.

Los aspectos procesales se refieren a la convocatoria del pacto, quiénes participan, cuáles son los procedimientos de deliberación y representación, cómo se fiscalizan los acuerdos y contabilizan sus aplicaciones, y de qué manera cumple el Estado su rol regulador. En ausencia de acuerdos y pactos, los avances que se logren en este contexto estarán sujetos a los vaivenes de las negociaciones contingentes, sin continuidad cierta en el mediano plazo y con incierta legitimidad social. Esto impide avanzar en la construcción de un sistema de protección social que enmarque dichas políticas y establezca las bases de una articulación coherente y consistente entre estas políticas sociales y las económicas.

Los pactos de protección y cohesión se establecen entre actores organizados en articulación con el Estado. Los actores articulados con el sistema político y el Estado no se restringen a los grupos más organizados del sector productivo, tales como los sindicatos de trabajadores y los gremios de empresarios. Por una parte, las nuevas dinámicas de modernización e inserción global han debilitado al actor sindical y su coordinación con el sistema político; por otra, estos mismos procesos han dado mayor complejidad al mapa de actores sociales, con la irrupción de actores adscriptivos, geográficos y etarios, entre otros. Es necesario incorporar a la mesa de deliberaciones a representantes de los excluidos, sobre todo a los trabajadores informales. Esto plantea otro reto a la democracia: el reto de dar visibilidad a los actores sumergidos, vale decir, nivelar el campo de juego en cuanto a la participación activa de los actores en las instancias deliberativas. Finalmente, dado que la ingerencia de los actores en la vida pública se da cada vez más en los espacios locales (o “locales-globales”), en todo proceso deliberativo que apunte a un pacto de inclusión o cohesión social se debe incorporar también a actores locales, tanto públicos como privados.

Por último, hay que tener presente el rol que juegan los partidos políticos en la estructuración de un pacto, que es clave tanto en sentido crítico como constructivo. En un sentido crítico, porque los partidos han perdido capacidad para representar las demandas de los actores sociales en muchos de los países de la región, y se ven sobrepasados por los poderes fácticos y la proliferación de actores cuyas demandas son cada vez más difíciles de homologar. En sentido constructivo, porque los partidos son la instancia por excelencia que puede mediar y formalizar la relación entre el Estado y la sociedad civil, o entre la lógica dispersa de los actores sociales y la lógica más consistente de las propuestas concertadas de orientación política.

<sup>18</sup> Un análisis serio de la protección social o de un sistema de bienestar en América Latina no puede excluir el debate político centrado en el tema de pacto fiscal. Al respecto, véanse los temas destacados en CEPAL (1998) y CEPAL (2004b).

Tan crucial como es definir las orientaciones, los criterios constitutivos y los instrumentos para la conformación de un sistema de protección social, es promover la estabilidad y el fortalecimiento de la democracia y de sus instituciones. Esta es la base para cristalizar un acuerdo que dé origen a un contrato social en el que se establezca como punto de partida un consenso sobre cómo compartir solidariamente los costos en los períodos de crisis e, igualmente, cómo distribuir los beneficios del progreso de manera más justa y equitativa. Inversamente, para que la democracia tenga legitimidad se deben tomar en consideración los temas de organización económica y social en el proceso deliberativo inicial. El mayor control político y la mayor capacidad técnica deben ser el anverso y el reverso de las políticas económicas y sociales, en aras de imprimirle a la economía un sesgo que responda a los intereses de toda la ciudadanía. En este sentido, el pacto implica contar con el respaldo de actores políticos y sociales para darle solidez a las políticas y garantizar su continuidad y, asimismo, es un eslabón vital entre las políticas de protección social y el fortalecimiento de la democracia (véase el recuadro I.4).

#### Recuadro I.4 DEMOCRACIA, ECONOMÍA Y POLÍTICA

No es posible una democracia efectiva sin que los temas de organización económica y social sean parte de su agenda. Sustraerle dichos temas a la democracia es dejarla sin uno de sus contenidos fundamentales.

Este tipo de razonamiento tiene tres implicaciones básicas. La primera es que es difícil pensar en buenas democracias sin partidos políticos sólidos que ofrezcan a la ciudadanía opciones alternativas de ordenamiento económico social. Sin esta competencia ideológica, la política se vuelve, en el peor de los casos, clientelismo puro, y en el mejor, competencia electoral entre potenciales “gerentes públicos”. ¿No será que las tendencias que experimenta la política en uno y otro sentido, y su incapacidad de convocar a la gente, están asociados a la sustracción de contenidos básicos de la política? Revertir esta tendencia, cargando, por lo tanto, de mayor contenido a la democracia, es esencial para tener una política que responda más a las necesidades del desarrollo.

En segundo lugar, para lograr estos resultados es necesario garantizar el pluralismo en el debate académico y crear mecanismos que transformen estos debates técnicos en debates sociales. De ahí se deriva la importancia de facilitar la interacción entre los grupos académicos y las distintas organizaciones sociales y de difundir los debates correspondientes a través de los medios masivos de comunicación.

La tercera implicación es que el fortalecimiento de las instancias tecnocráticas y las autoridades económicas autónomas debe estar acompañado de un control político apropiado. Un elemento esencial es el fortalecimiento de la capacidad de las instancias de control político para hacerlo con propiedad. En esta perspectiva, la prioridad es la conformación de cuadros técnicos de apoyo a los parlamentos, a los partidos políticos, a los sindicatos y organizaciones populares y a las organizaciones empresariales, sin lo cual no puede haber una interlocución apropiada con los sectores técnicos de los gobiernos. Esta es una de las prioridades de la agenda democrática a la que se ha prestado poca atención.

**Fuente:** José Antonio Ocampo, *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Grupo Editorial Norma, octubre del 2004.

Lo que debe estipularse en un acuerdo social y político no es si los ciudadanos son titulares de derechos por definición y si estos deben garantizarse sin ninguna exigencia, cuestiones que no deberían ser objeto de debate, sino cuáles y cuánto de tales derechos deben garantizarse para toda la sociedad, teniendo como referencia el grado histórico de avance de esta y los posibles riesgos que la ciudadanía enfrenta. Esto obliga a que todos los actores adhieran a un principio de solidaridad social, expresado en la distribución intra e intergeneracional de recursos materiales y financieros, de acceso a servicios de salud y educación, de riesgos y oportunidades.

La pregunta que se plantea entonces es qué derechos o qué grado de concreción de estos debe constituir el sustrato de un contrato social que se renueva. En otras palabras, ¿cuál es el contenido específico de un contrato de protección social en un momento histórico determinado? En el caso de América Latina y el Caribe, es improbable, por ejemplo, que los países en los que una alta proporción de la población vive en condiciones de pobreza y extrema pobreza puedan plantearse absorber en sus políticas de protección a otros segmentos sociales en situación de riesgo. En países que han reducido considerablemente la pobreza puede ser igualmente una opción regresiva el

restringir la protección social a los grupos más pobres, sobre todo si se considera la amplitud de las capas medias que, en caso de no contar con apoyo para hacer frente a los riesgos, se ven afectados por incertidumbre laboral, bajos ingresos o ambos.

Lo anterior significa que los elementos que dan sustancia a un pacto o contrato social basado en derechos no pueden generalizarse a todos los países y en toda circunstancia. Si bien los derechos son universales, los estándares de realización que se consideran adecuados están históricamente determinados. Por lo tanto, en el contrato social se deben considerar las variaciones en el tiempo y el espacio, conforme se expanden o disminuyen los recursos, y aumentan los umbrales mínimos necesarios para salir de la pobreza, mitigar la vulnerabilidad y reforzar la inclusión social. Además, todo pacto debe basarse en el hecho de que los tres principios en juego en los sistemas de protección (solidaridad, universalidad y equivalencia) deben estar en equilibrio, a fin de movilizar incentivos y combinarlos apropiadamente. Ese equilibrio no viene dado: hay que construirlo, legitimarlo y no es fácil llegar a un consenso óptimo entre incentivos al aporte individual y mecanismos de transferencia para plasmar la solidaridad y la universalidad.

En síntesis, el pacto debe apuntar a la construcción de un consenso en el que se contemple lo siguiente:

- Un umbral mínimo de protección social al cual todo miembro de la sociedad, por el solo hecho de ser ciudadano, debe tener acceso, pero que debe ser realista en función del nivel de desarrollo de la sociedad y el margen viable de redistribución y transferencias entre distintos sectores.
- El ritmo de expansión de ese mínimo, y la secuencia y progresividad en la ampliación de esferas de protección y provisión, todo esto considerando un margen para la redistribución de recursos pero también la expansión de recursos mediante el crecimiento económico, conciliando medidas redistributivas con resguardo de la competitividad y sostenibilidad del crecimiento.
- Formas concretas de solidaridad, cuyos mecanismos pueden variar de un país a otro. Precisamente por no existir un modelo único, es muy importante forjar una institucionalidad social que tenga suficiente autoridad y legitimidad (desde el Estado y desde la sociedad) para aplicar las políticas pertinentes. Lo que está en juego es el respaldo que la sociedad confiere a los sistemas regulares de transferencias entre activos y pasivos por razones de edad, género o condiciones de empleo e ingreso; entre aportantes privados y beneficiarios públicos; entre ciudadanos de altos ingresos y ciudadanos de bajos ingresos; entre empleadores y empleados, y entre la población protegida y la población vulnerable.
- Modalidades instituidas de regulación que el Estado hace cumplir y que permiten garantizar que se cumpla la solidaridad descrita. Esta puede consistir en una combinación idónea público-privada para el financiamiento de prestaciones y la provisión de servicios (incluidos entre otros los fondos de compensación); entre aportes individuales y públicos (en que se equilibren los incentivos y las transferencias); de carga y estructura tributaria, y de distribución de costos y beneficios mediante reformas laborales.
- Un esquema progresivo, tanto en materia de gasto social como de carga tributaria, en el que se defina claramente a qué se destinarán los incrementos, que deberán orientarse a la inversión social y beneficiar claramente a los grupos más desprotegidos, junto con tomar medidas concretas para que los recursos no se destinen a otros fines.
- Estándares sobre efectos sociales del incremento de recursos, que el Estado deberá asumir como una obligación derivada del pacto social.

La protección social responde en este caso a dos lógicas: la que relaciona de manera más o menos lineal los aportes (“cotizaciones”) y los beneficios, y la que claramente desvincula los aportes de las retribuciones, recurriendo para ello a los impuestos o subsidios cruzados. En el primer caso, el individuo espera una clara relación entre lo que aporta a seguridad social y los beneficios que recibe. Se trata básicamente de una relación lineal entre aportes y beneficios, cuya expresión más clara son los seguros de riesgo individuales y los sistemas de pensiones que operan por capitalización individual. Esta lógica se basa en un principio de equidad individual.

En el caso de la equidad colectiva, cuya expresión más tangible es la asistencia social, la lógica imperante es distinta. En este caso los contribuyentes hacen sus aportes mediante los impuestos y los beneficios no tienen una relación directa con lo aportado por los contribuyentes. Más aún: lo habitual es que los beneficiarios de la asistencia social sean quienes menos aportan en términos de impuestos durante su vida activa. De allí que la asistencia social funciona como un mecanismo de redistribución, es decir, canalizando transferencias de los que más tienen a los que menos tienen. La precisión de cuáles y cuántos derechos están garantizados y, por lo tanto, de qué riesgos está dispuesta a asumir la sociedad 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 provisión puede estar a cargo de instituciones públicas o privadas.<sup>19</sup>

En este marco, un pacto o contrato social en el que se estipulen los estándares aceptables de protección social de todos los ciudadanos siempre se va a desplazar a lo largo de la línea cuyos extremos son la equidad individual y la equidad social, es decir la relación directa entre aportes y retribuciones, y la optimización social de estas retribuciones a partir de la suma de aportes. El equilibrio ideal es el que permite movilizar de manera eficiente un máximo posible de recursos y, a la vez, lograr o mantener un óptimo distributivo en su uso con fines de protección social.

Un pacto de protección social es, tal como se dijo en un principio, una ecuación en que los derechos sociales son el horizonte normativo, y las desigualdades y restricciones presupuestarias son las limitaciones que es necesario enfrentar. Hay que conciliar los imperativos éticos que sirven de fundamento a un contrato centrado en derechos sociales con las restricciones financieras derivadas de las dinámicas descritas en los capítulos siguientes. Asimismo, hay que conciliar las exigencias de optimizar el uso de recursos para ampliar la cobertura y elevar la calidad de los servicios, sobre todo para la población no cubierta o mal cubierta. Las propuestas que se plantean en este documento tienden puentes entre los derechos sociales y criterios de política orientados a lograr simultáneamente mayor acceso, mejor financiamiento y más solidaridad.

Para ello se prestará especial atención a algunos de los principales temas relacionados con la protección social. Al respecto se presentarán en los siguientes capítulos evaluaciones y propuestas relativas a los sistemas de salud y previsión social, basadas en la capacidad incluyente del mercado laboral y los programas de apoyo a los grupos más pobres. Tales contribuciones, que constituyen la esencia de este documento, permitirán avanzar en la definición de los diversos aspectos de lo que hoy debiera constituir un nuevo contrato o pacto social basado en el derecho a la protección social.

Hay temas no tratados en los siguientes capítulos y que son también claves en relación con la protección e inclusión sociales, entre otros la educación, los asentamientos humanos, la infraestructura y la provisión de servicios básicos. Por razones de extensión, y a fin de evitar un exceso de dispersión temática, se ha acotado el alcance de este documento a los ámbitos mencionados. Tampoco se establece en el documento una clara vinculación entre la protección social y los objetivos de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, lo que se debe a que la CEPAL coordinó ya la preparación del documento sobre el seguimiento de dichos objetivos en América Latina y el Caribe, que se publicó en el 2005 y que reúne los aportes de una amplia gama de organismos del sistema de

<sup>19</sup> Provisión que, por lo demás, debe ser normada, regulada y fiscalizada por el Estado para garantizar que los bienes públicos sean de la calidad estipulada y se distribuyan en las cantidades establecidas a sus destinatarios.

las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2005). Se ha preferido evitar redundancias y hacer un aporte específico en torno a temas de protección social que hoy adquieren particular fuerza política en la región, como son los de salud, seguridad social y transferencias directas.

En los restantes capítulos del documento se hace el camino inverso al planteado en este: en lugar de partir de los derechos para llegar a los datos, se procede inductivamente a partir de la situación actual. Desde ese punto de partida, se examina y dirime qué es posible y dónde, dadas las restricciones, pueden ubicarse los óptimos de protección social. No se pretende con esto negar el valor y carácter vinculante de los derechos sociales, y prueba de ello es que se ha comenzado precisamente por los derechos en este capítulo inicial. Lo que se desea es darle una dimensión histórica a los derechos sociales en los países de la región, a partir de las posibilidades que existen hoy en tales países, dados los márgenes que proveen los recursos disponibles y la posibilidad de redistribuirlos optimizando la protección, sin descuidar la viabilidad, sostenibilidad y competitividad de las economías. Equidad y equilibrio son, pues, dos caras de la moneda que aquí se ha querido acuñar.

Con este documento la CEPAL aspira a hacer un aporte a la dimensión sustantiva de un pacto por la protección social, conjugando las restricciones de recursos con el margen que ofrecen las políticas para orientarlas al bienestar de la población. Así como en este primer capítulo se esbozan los principales “titulares” de un pacto de protección social, en los capítulos siguientes estos se desarrollan en más detalle a partir de diagnósticos estilizados. Con esto se pretende ofrecer alternativas viables para avanzar en la plena titularidad de los derechos sociales de las mujeres y hombres latinoamericanos y caribeños, corrigiendo desigualdades y manejando las restricciones y posibilidades que la actual globalización coloca en el escenario.