

LOS DESAFÍOS DE LAS NUEVAS POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.

Simone Cecchini¹
Luis Hernán Vargas²

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Fecha de recepción: febrero 2014

Fecha de aceptación: diciembre 2014

RESUMEN

En este trabajo examinamos los recientes cambios en las políticas sociales de América Latina, entre los cuales destacan un rol activo del Estado, un mayor protagonismo del enfoque de derechos y la adopción de políticas de protección social solidarias. Estos cambios, en conjunto con factores como el crecimiento económico y la transición demográfica, han contribuido a una reducción significativa de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, en la región persisten problemas estructurales tales como la heterogeneidad productiva, que lleva a que alrededor de la mitad de los trabajadores se inserte en el sector informal, con bajos salarios y escasa protección social. Dada la creciente importancia de las transferencias de ingreso para la población pobre y vulnerable, analizamos por lo tanto la relación entre protección social y empleo, argumentando que los riesgos de desincentivar la búsqueda de trabajo y la formalidad han sido sobredimensionados. Destacamos también los desafíos clave para que las políticas sociales contribuyan a una mayor igualdad social.

Palabras Clave: *política social, igualdad, América Latina, derechos humanos, pobreza, asistencia social, protección social.*

ABSTRACT

In this paper we examine recent changes in Latin American social policies, among which we highlight an active role of the State, a greater role of the rights-based approach, and the adoption of solidarity-based social protection policies. These changes, together with factors such as economic growth and the demographic transition, have contributed to a significant reduction of poverty and inequality. However, the region still faces structural problems such as productive heterogeneity, which causes the insertion by about half of workers into the informal sector, with low salaries and scarce social protection. Given the growing importance of monetary transfers for the poor and vulnerable population, we thus analyze the links between social protection and employment, arguing that the risks of creating disincentives for job search and formalization have been overstated. We also highlight the key challenges that social policies have to face in order to contribute to greater social equality.

Keywords: *social policy, equality, Latin America, human rights, poverty, social assistance, social protection.*

¹ Oficial de asuntos sociales, División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), simone.cecchini@cepal.org.

² Consultor, División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), luishernan.vargas@cepal.org.

INTRODUCCIÓN

Si bien en América Latina quedan enormes desafíos para lograr una plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de la población, las políticas sociales que se están implementando actualmente en los países de la región –sustentadas por la democratización, el crecimiento económico y un manejo macroeconómico responsable– han significado un verdadero cambio de época respecto de las políticas de ajuste estructural realizadas en las dos décadas que siguieron la crisis de la deuda de 1982.

El propósito de este artículo es analizar las nuevas tendencias de las políticas de desarrollo social en América Latina y discutir las a la luz de distintas perspectivas. Esto, porque en la región conviven diversas propuestas para aumentar la cobertura de la protección social y realizar los DESC de la población. Estas propuestas incluyen aquellas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre los sistemas de protección social inclusivos basados en un enfoque de derechos (CEPAL 2006; CEPAL, 2010b; Cecchini y Martínez, 2011), la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2011) sobre el piso de protección social, así como las perspectivas del "universalismo básico" y del "universalismo eficiente". Con "universalismo básico" nos referimos al concepto inicialmente promovido por Filgueira y otros (2006) y retomado más recientemente por Huber y Stephens (2012). Esta perspectiva se inspira en "modelos de salario ciudadano y en los servicios universales nórdicos" (Filgueira, 2014: 45), y propone la separación de la protección social de la capacidad de consumo y contribución, así como también del tipo de inserción laboral. A su vez, el "universalismo eficiente" se refiere a la propuesta de Levy (2009; 2011) y otros técnicos (Antón, Hernández y Levy, 2013) para avanzar hacia sistemas de aseguramiento universal de los trabajadores financiados por impuestos al consumo que unifiquen las modalidades contributivas y no contributivas.

Estas son solamente algunas de las perspectivas que existen en la región, pero en este artículo no pretendemos hacer una extensa revisión de todas ellas.³

DE LAS POLÍTICAS SOCIALES RESIDUALES A LA EXPANSIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

La crisis de la deuda de los ochenta estuvo marcada por profundos déficits fiscales, a raíz de los cuales los gobiernos optaron por reducir la inversión pública y, sobre todo, la inversión social. Asimismo, se disminuyó el rol regulatorio y productor del Estado, ya que se reconocía al mercado una centralidad en la asignación de bienes y servicios. De esta forma, se promovió la privatización de los servicios sociales y se apostó por la descentralización. Sin embargo, en lo laboral, la precarización y flexibilización contractual complicaban la posibilidad de ingresar vía mercado a los servicios y bienes sociales; en consecuencia, la informalidad laboral fortaleció la desprotección social.

En paralelo, el Estado implementaba un limitado gasto social de emergencia –destinado a las familias que no podían acceder a mecanismos de seguridad y servicios sociales a través del mercado– y una multiplicidad de programas focalizados y desarticulados que carecía de lógica y sólida institucionalidad (CEPAL, 2010b). Continuaban vigentes, asimismo, los tradicionales mecanismos informales de clientelismo y prebendalismo conectados a la ejecución de la política social.

Con el advenimiento de los nuevos gobiernos democráticos, se experimentó una creciente inversión social y –en momentos distintos según los países– se originaron nuevas políticas de desarrollo y protección social. En particular, a partir de la década del 2000, algunos gobiernos de la región han comenzado a

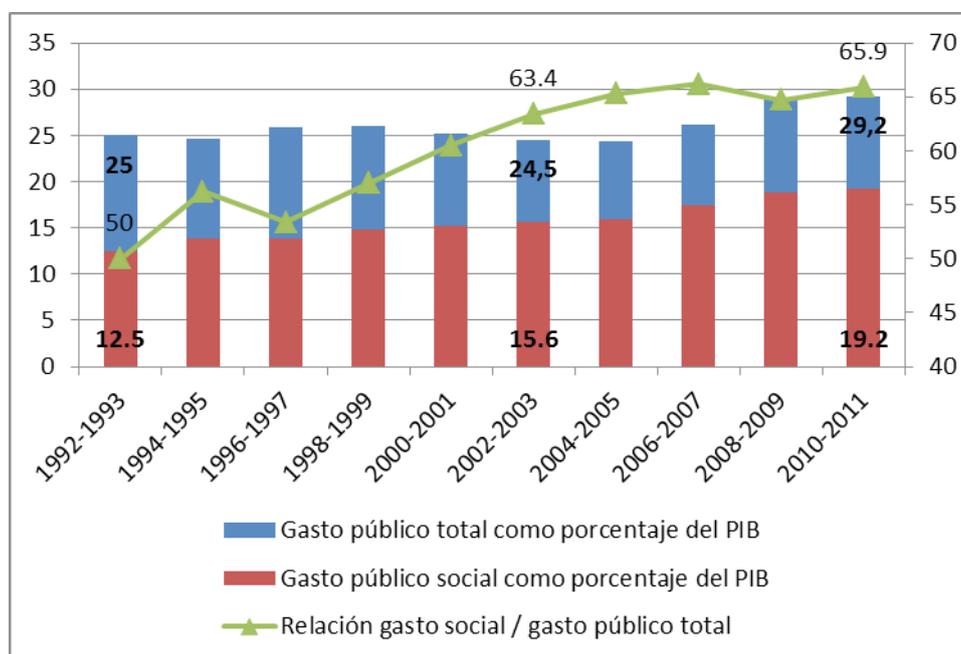
³ Otros referentes incluyen por ejemplo al Banco Mundial, cuya visión se acerca a la visión de "universalismo eficiente" de Santiago Levy. En el informe "De los derechos a la realidad: Una protección social eficaz para todos en América Latina y el Caribe" (Ribe, Robalino y Walker, 2010), el Banco Mundial expresa preocupación en relación con los tipos de incentivos que la expansión de la protección social podría significar en términos de promoción de la informalidad, la disminución de la oferta de trabajo y el ahorro. Asimismo, las nociones de ingreso ciudadano desarrolladas por Rubén Lo Vuolo (2010) tienen aspectos en común con el "universalismo básico".

romper con la idea de una política social residual, logrando mayores garantías en su financiamiento a través de las rentas generales. Además que por la democratización, este proceso ha sido sustentado por los buenos niveles de crecimiento económico (la tasa de crecimiento del PIB en América Latina promedió 3,4% entre 2000 y 2013).

Si bien en este artículo nos referimos a grandes tendencias, que toman dimensiones distintas en los diferentes países, se puede aseverar que los rasgos característicos de las nuevas políticas de desarrollo social que se están implementando en la región son: el reconocimiento del papel del Estado para dirimir las asimetrías de mercado y su mayor protagonismo para equilibrar las asimetrías en la protección social, mediante la construcción de pilares estatales no contributivos de pensiones y la ampliación del acceso a la salud; el aumento de la inversión social –tanto en relación con el PIB como con la inversión pública total (véase gráfico 1)– y la opción de no reducirla en períodos de crisis económica; la adopción de políticas integrales para la reducción de la pobreza, asociadas al fortalecimiento de los activos y capacidades humanas y a la implementación de amplias transferencias directas de ingresos con financiamiento de rentas generales; el enfoque en distintos sujetos de política –más allá del modelo del *male breadwinner*–, considerando las diferencias y brechas étnicas, de género y etarias; y, en última instancia, el reconocimiento de la importancia de reducir las desigualdades y realizar los DESC de todos los ciudadanos. Como destaca Hardy (2014), el haber pasado de políticas sociales para las necesidades básicas a políticas con enfoque de derechos ha sido "el más decisivo cambio introducido en el enfoque de las políticas sociales de la región" (Hardy, 2014: 154).

GRÁFICO 1

GASTO PÚBLICO TOTAL, GASTO PÚBLICO SOCIAL Y RELACIÓN ENTRE GASTO TOTAL Y GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA, 1992-1993 A 2010-2011



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

La crisis económica de 2008-2009, en particular, se convirtió en un momento de inflexión en la región, ya que muchos gobiernos latinoamericanos no optaron por la austeridad, sino que por una mayor presencia del Estado y el mantenimiento de la inversión social para minimizar las consecuencias económicas y sociales propias de una recesión económica.

Es importante también notar que este tipo de respuesta no ha ocurrido solamente en América Latina, sino que también en otros países en vías de desarrollo de ingresos medios. Al respecto, la OIT en el *World Social Protection Report 2014/15* compara la diferencia entre las reacciones que se dieron en los países de altos ingresos –que apostaron a un proceso de ajuste y consolidación fiscal, con el objetivo de disminuir la deuda pública y los costos de los sistemas de protección social (especialmente para las pensiones)– y los gobiernos de los países en vías de desarrollo (especialmente de ingresos medios) –que apostaron por la expansión de los sistemas de protección social con el objetivo de fomentar el desarrollo económico y social– (ILO, 2014). El cuadro 1 resume los tipos de programas donde se optó por un fortalecimiento durante el periodo de crisis en los países de América Latina, así como en China, India y Sud África.

CUADRO 1

AMÉRICA LATINA, CHINA, INDIA Y SUD ÁFRICA: EJEMPLOS RECIENTES DE LA EXTENSIÓN DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Tipos de programas	Países
Beneficios por niños y maternales	Argentina, China
Transferencias monetarias con enfoque de desarrollo humano	Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua
Apoyo de ingresos mínimos para los hogares	Chile y China
Programas de empleo público	Argentina y Sud África
Protección de la maternidad	Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), India y Sud África
Protección frente al desempleo	Sud África
Pensiones sociales	Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, China, Costa Rica, India, Panamá, Perú y Sud África
Expansión cobertura en salud	Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México

Fuente: Elaboración propia, en base a ILO (2014).

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Y PROTECCIÓN SOCIAL

Si bien existen otros proveedores de bienestar y protección social –tales como el mercado, las familias y las organizaciones sociales y comunitarias–, la responsabilidad primaria de garantizar los derechos sociales, económicos y culturales (DESC) recae sobre el Estado, que tiene que garantizar a los ciudadanos unas condiciones de vida que incluyan un mínimo de ingresos, el acceso a servicios sociales de calidad –sean ellos de salud o educación– así como la regulación del mercado de trabajo para fomentar el empleo decente (Cecchini y Martínez, 2011). De hecho, los Estados latinoamericanos han adoptado distintos instrumentos del derecho internacional que promueven y garantizan el derecho a la protección social, entre los cuales se destacan tanto instrumentos de las Naciones Unidas –la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1966)– como de la Organización de Estados Americanos (OEA) –la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y el Protocolo de San Salvador (1988)–.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos da cuenta de una preocupación temprana en torno a diversos componentes de la protección social –el derecho a la seguridad social, los derechos laborales, el derecho a un nivel adecuado de vida y a la educación–, que son recogidos y formalizados en el PIDESC. El PIDESC identifica con mayor especificidad aspectos y estándares relativos a: i) la promoción del trabajo decente y la regulación de los mercados laborales; ii) las obligaciones de los Estados para resguardar los ingresos y mantener un nivel de vida adecuado (acceso a alimentación, vestuario, vivienda y acceso a servicios sociales, principalmente salud y educación); y iii) el acceso garantizado a la seguridad social.

A su vez, el Protocolo de San Salvador de 1988 establece que los Estados miembros de la OEA deben resguardar, a través de medidas progresivas, los DESC en sus legislaciones nacionales, para garantizar el bienestar general. El Protocolo establece obligaciones para los Estados en términos de derechos económicos

vinculados al mundo del trabajo (sindicalización, derecho a huelga, condiciones de trabajo, etc.), el derecho a la seguridad social, el derecho al disfrute del nivel más alto de bienestar mental, social y físico (a través del reconocimiento de la salud, el derecho a la nutrición adecuada y el derecho a la educación) y el deber de los Estados por resguardar el mejoramiento de las condiciones materiales de vida de las familias.

No obstante estos instrumentos recalcan la centralidad de considerar los derechos como principales insumos en el enfoque que debieran tener las políticas sociales en América Latina, la situación regional es bastante heterogénea respecto al nivel normativo que los países le otorgan a la protección social, así como a la implementación de políticas diseñadas bajo un enfoque de derechos (Cecchini y Martínez, 2011).

Varios países cuentan con un reconocimiento constitucional de los derechos sociales –siendo ejemplares los casos de Brasil, cuya Constitución de 1988 garantiza la cobertura y acceso universal de los servicios sociales con financiamiento estatal, y Colombia, cuya Constitución de 1991 promueve y asegura el derecho a la seguridad y asistencia social– y adoptan un enfoque de derechos en la formulación y operación de los sistemas nacionales de protección social. Sin embargo, pocos incorporan garantías explícitas de derechos en sus políticas y programas de protección social (véase cuadro 2). Asimismo, siguen existiendo grandes brechas en acceso y cobertura para distintos grupos de la población (Mesa-Lago, 2009; Cecchini y Martínez, 2011).

CUADRO 2

ENFOQUE DE DERECHOS Y GARANTÍAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

País	Reconocimiento constitucional de derechos sociales	Enfoque de derechos en protección social	Garantías explícitas
Argentina	Sí	Sí	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Sí	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	Sí
Chile		Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	
Cuba	Sí	Sí	Sin información
Ecuador	Sí	Sí	
El Salvador	Sí	Sí	
Guatemala		Sí	Sí
Honduras	Sí		
México	Sí	Sí	
Nicaragua	Sí		
Panamá			
Paraguay	Sí	Sí	
Perú	Sí	Sí	
República Dominicana	Sí		
Uruguay	Sí	Sí	
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	Sí	Sí	Sin información

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Cecchini y Martínez (2011) y de la revisión de las Constituciones y los planes oficiales de desarrollo social.

LA HORA DE LA IGUALDAD

Los años ochenta y noventa se caracterizaron por un modelo asociado a la concentración de la riqueza, con pobres rendimientos en crecimiento y productividad. Se mantuvieron así los altos niveles de desigualdad

del ingreso, debido a la heterogeneidad de la estructura productiva, reflejada en la segmentación del mercado laboral y los sistemas de protección social.

En la última década, muchos países latinoamericanos han recogido el discurso de la igualdad a través de la promoción e implementación de políticas públicas de protección social solidarias, alineadas con un rol activo del Estado y un mayor protagonismo del enfoque de derechos. Esto, junto a un crecimiento económico dinámico y sostenido y el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, apunta a una inflexión positiva conformada por menor pobreza y brechas sociales (CEPAL, 2010b). El reto será ahora continuar a ampliar la cobertura de la protección social y fortalecer el estado de bienestar en un entorno de menor crecimiento económico, que para 2014 y 2015 se prevé se sitúe en 1,1% y 2,2%, respectivamente (CEPAL, 2014a).

REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

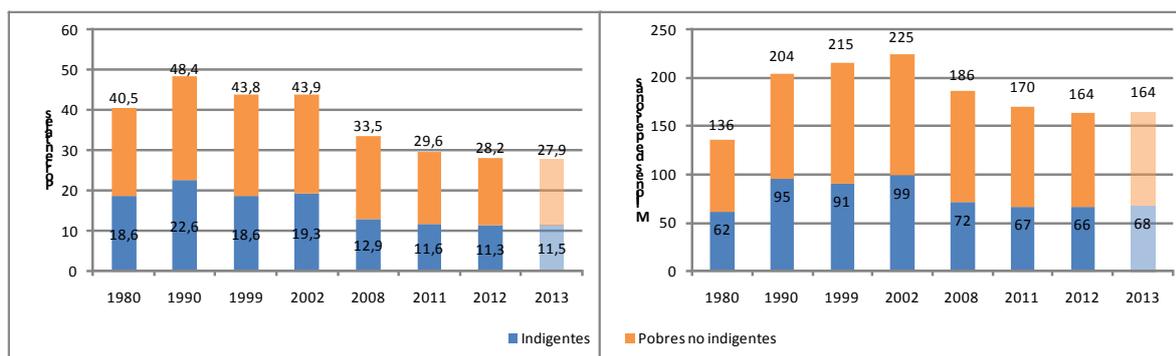
La crisis de la deuda significó un gran aumento en los niveles de pobreza e indigencia, que fueron reducidos solo de manera marginal durante los años noventa. Sin embargo, según datos de la CEPAL, la región experimentó una importante reducción de la pobreza y la indigencia durante el sexenio 2002-2008⁴. Desde entonces, la pobreza siguió descendiendo muy moderadamente, mientras que eso no ocurrió en el caso de la indigencia, debido a la escalada en los precios de los alimentos. Como resultado de estas tendencias, en 2012, el 28,2% de los latinoamericanos se encontraba en situación de pobreza y el 11,3% en situación de indigencia. Esto equivale a que 164 millones de personas no pueden satisfacer, al menos, sus necesidades básicas y, de esas personas, 66 millones no tienen los ingresos suficientes para poder satisfacer sus necesidades alimentarias básicas. La proyecciones al 2013 indican que el nivel de pobreza habría disminuido al 27,9%, pero la indigencia habría aumentado en 0,2 puntos porcentuales (CEPAL, 2013a).

No obstante su reducción, la pobreza y la indigencia siguen afectando con mayor severidad algunos grupos, en particular las personas indígenas, las mujeres y los niños menores de 14 años. Por ejemplo, la diferencia entre la pobreza infantil y la pobreza entre las personas mayores de 14 años sigue siendo significativa, con una sobrerrepresentación de 1,7 veces (CEPAL, 2011).

⁴ Para el cálculo de las líneas de pobreza e indigencia, la CEPAL utiliza el costo de una canasta básica de bienes y servicios mediante el método del costo de las necesidades básicas. La canasta básica para la medición de la pobreza se construye sobre la base de una canasta básica de alimentos, que abarca los bienes que se precisarían para cubrir las necesidades nutricionales de la población, tomando en consideración los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios, correspondientes a cada país y zona geográfica. El valor de la canasta de alimentos corresponde a la línea de indigencia, mientras que al agregar las necesidades básicas no alimentarias y su costo, se llega a calcular la línea de pobreza. Para ello, se multiplica la línea de indigencia por un factor, que toma valores distintos según se refiera a áreas urbanas o rurales (CEPAL, 2012b).

GRÁFICO 2

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980-2013^a



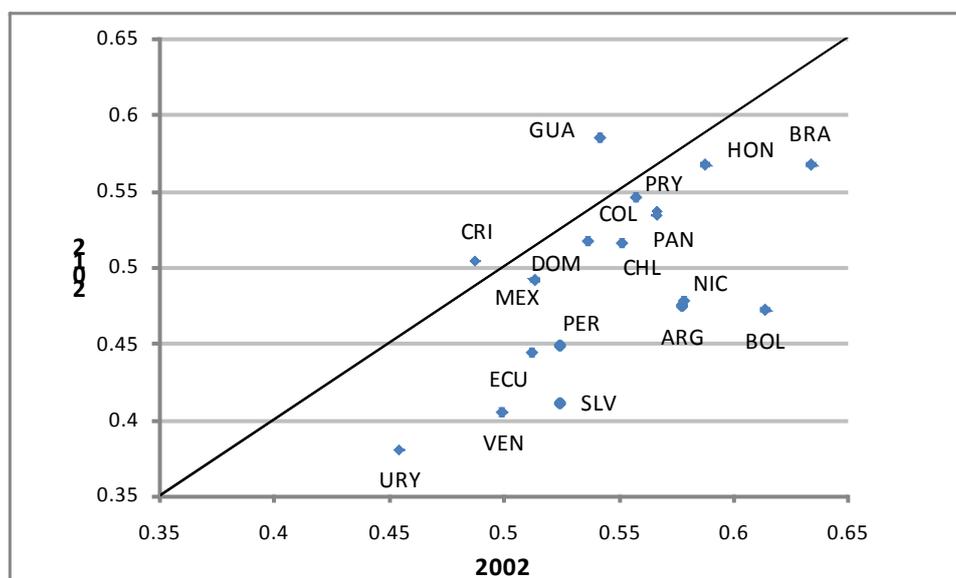
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Estimación para 18 países de la región más Haití. Las cifras que aparecen sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes). Las cifras sobre 2013 corresponden a una proyección.

En los últimos diez años, América Latina ha logrado también disminuir sus altísimos niveles de desigualdad. En particular, La CEPAL (2012a) plantea que 2002 fue un año de inflexión que rompió con la tendencia al incremento de la desigualdad y que la última crisis económica no fue un mayor impedimento para seguir en la senda de reducción de la desigualdad. En el período comprendido entre 2002 y 2012, solamente Costa Rica y Guatemala ampliaron sus brechas en la distribución del ingreso nacional. Sin embargo, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo, presentando un promedio simple regional del índice de Gini de 0,49, cuyos rangos van desde 0,38 (Uruguay) hasta 0,57 (Brasil y Honduras) (véase gráfico 3).

GRÁFICO 3

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COEFICIENTE DE GINI, ALREDEDOR DE 2002 Y 2012^a



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.

Nota: ^a Datos referidos a áreas urbanas para Argentina, Ecuador, El Salvador y Uruguay. Los datos referidos a 2002 corresponden a dicho año, excepto en Nicaragua, Paraguay y Perú (2001) y Chile (2003). Los datos

referidos a 2012 corresponden a dicho año, excepto en Guatemala (2006), Nicaragua (2009), Honduras (2010), Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Panamá y Paraguay (2011).

Factores que explican la reducción de la pobreza y la desigualdad

La reducción de la pobreza y la desigualdad que ha ocurrido a partir de 2002 se explica por distintos factores. En primer lugar, el crecimiento económico fue sostenido y permitió disminuir el desempleo – de 11,2% a 6,3% entre 2002 y 2013– así como aumentar significativamente los ingresos laborales. En segundo lugar –si bien la inversión social y el presupuesto históricamente han tenido un fuerte carácter pro-cíclico, donde en periodos de reducción del PIB, la inversión se contraía en forma significativa–, en la última crisis, la mayor parte de los países de la región optaron por aumentar la inversión social y no social, haciendo así frente a los costos sociales y económicos de la crisis y contribuyendo a generar empleos y aumentar los salarios (CEPAL, 2012a). En tercer lugar, existen factores demográficos que inciden en la disminución de la pobreza y la desigualdad en la región. La tasa global de fecundidad ha adquirido una creciente tendencia a la baja, por lo que dentro de pocos años se proyecta que la región no superará la tasa de reemplazo (2,1 hijos por mujer). Como resultado del menor número de hijos por mujer, se ha dado una rápida reducción de las tasas de dependencia, también en los hogares pobres, lo que significa que hay más personas en edad de trabajar con capacidad de generar ingresos por cada persona inactiva. En cuarto lugar, la tasa de participación femenina ha aumentado –en algunos países más que en otros–, y esto también se ha dado en hogares de menores ingresos (Cecchini y Uthoff, 2008). En quinto lugar, la carga tributaria ha aumentado en varios países y la inversión social de manera aún más enérgica. En sexto lugar, y conectado con lo anterior, los programas sociales y las transferencias de la protección social no contributiva han aumentado su importancia y han tenido un impacto positivo sobre la reducción de la pobreza. Finalmente, el giro positivo en la reducción de la pobreza y desigualdad ha tenido sus raíces también en las tendencias históricas de disminución de las carencias básicas en educación, salud, nutrición, vivienda y acceso a servicios básicos de agua y saneamiento. Según la CEPAL, todos los países de la región –aunque con una enorme heterogeneidad entre ellos– presentan mejoramientos en las condiciones de vida, medidas por el indicador de pobreza multidimensional según el cual las personas pobres son aquellas que presentan dos o más privaciones de necesidades básicas (CEPAL, 2011)⁵.

PERSISTENCIA DE LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES EN LO ECONÓMICO Y LO SOCIAL

No obstante las tendencias positivas en materia de indicadores sociales, en la región persisten viejos problemas estructurales, tanto en el campo económico como en lo social. Como destaca la CEPAL (2012a), las economías latinoamericanas siguen caracterizándose por la heterogeneidad de su estructura productiva, que se reproduce en el mercado de trabajo y de allí se transmite a toda la sociedad.

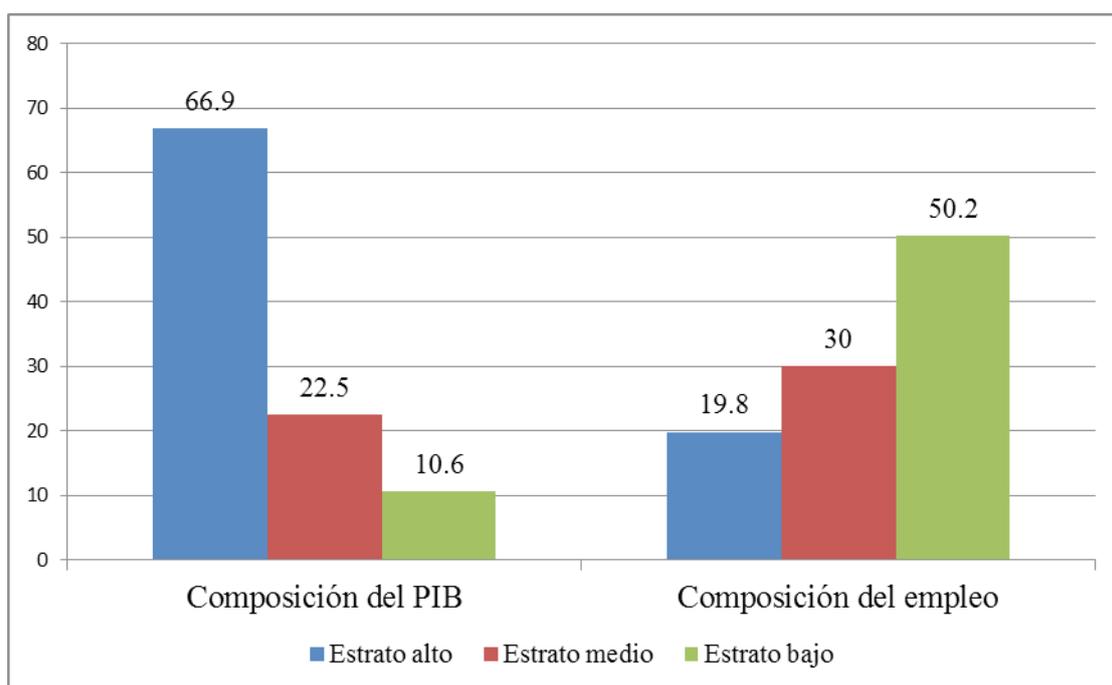
En la América Latina del siglo XXI, se pueden identificar tres sectores o estratos productivos altamente diferenciados: i) el estrato alto, compuesto por grandes empresas (más de 200 trabajadores) que participan plenamente de la economía global y hacen uso intensivo de las nuevas tecnologías. Alrededor de 2009, estas empresas producían el 66,9% del PIB regional, pero ocupaban solamente al 19,8% de la fuerza laboral, caracterizándose por un uso intensivo de capital y tecnología, y relaciones laborales formalizadas; ii) el estrato medio, compuesto por pequeñas y medianas empresas con escasos vínculos con los sectores de alta productividad, participando marginalmente del impulso del crecimiento económico. Este estrato de la economía latinoamericana produce alrededor del 22,6% del PIB y emplea al 30% de los trabajadores;

⁵ Alrededor de 2009, el porcentaje de personas que carecían de un piso adecuado en la vivienda, variaba desde cifras inferiores al 5% (República Dominicana, Ecuador, Costa Rica, Argentina, Chile y Uruguay) hasta valores superiores al 35% (Guatemala, Nicaragua y Perú). Asimismo, entre el 2% (Chile y Uruguay) y el 28% (Perú) de las personas estaban privadas de acceso a fuentes adecuadas de agua potable. Por último, los porcentajes de insuficiencia en la educación variaban entre el 3% (Argentina) y el 40% (Guatemala) (CEPAL, 2011).

y iii) el estrato bajo, compuesto por empresas de baja productividad, muy pequeñas (cinco o menos trabajadores) y con escaso o nulo uso de nuevas tecnologías, así como por los trabajadores por cuenta propia con baja calificación, los ayudantes familiares y las personas dedicadas al servicio doméstico, que equivalen cerca de la mitad de los trabajadores de la región pero contribuyen solamente al 10,6% del PIB regional (CEPAL, 2012a). Los trabajadores en empresas de baja productividad, conocidos como trabajadores "informales", tienen muy bajos salarios y además escasa protección social contra los riesgos de desocupación, enfermedad y vejez.

Gráfico 4

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, ALREDEDOR DE 2009 (En porcentajes)



Fuente: Infante (2011).

Una consecuencia directa de estas disparidades en la estructura productiva de América Latina es una distribución desigual de las ganancias y un acceso estratificado a la protección social contributiva por parte de los trabajadores. Alrededor de 2009, solamente el 53,2% de los ocupados estaban afiliados a la seguridad social. Se detectan asimismo fuertes desigualdades de género e intergeneracionales, cuyas manifestaciones más evidentes son una mayor presencia de mujeres en empleos de baja productividad y la aún baja participación laboral femenina y juvenil (CEPAL, 2012b).

En definitiva, en América Latina, la principal vía para acceder a las prestaciones de los sistemas nacionales de protección social es y ha sido el empleo formal, pero se ha detectado que tanto la estructura productiva como el mercado del trabajo, esconden y reproducen las desigualdades que tanto aquejan a la región. Y, más problemático resulta ser el hecho de que los sistemas de protección social contributiva agudizan y reproducen dichas brechas.

Esto explica como en los últimos años, frente a los aún muy elevados niveles de informalidad del mercado de trabajo y su incapacidad de proveer protección social a todos los ocupados, los países han fortalecido el pilar no contributivo, cuyo objetivo es cubrir las necesidades básicas de la población (Cecchini y Martínez, 2011; CEPAL, 2012b).

Sin embargo, cabe destacar que existen aproximaciones alternativas sobre las causas de la informalidad. Algunos consideran que los trabajadores se encuentran en situación de informalidad por voluntad propia; por lo tanto, la informalidad describiría una dinámica del mercado de trabajo: la salida del mercado asalariado y la preferencia por el autoempleo (BID, 2004). La informalidad se debería en buena medida a los altos costos laborales y a una burocracia demasiado compleja, que frenarían las posibilidades de desarrollar una actividad económica en el marco formal, bajo la regulación laboral establecida; frente a esta situación, los agentes económicos decidirían a través del cálculo costo-beneficio si desarrollan su actividad, total o parcialmente, en el sector informal (Perry y otros, 2007). Otros consideran que la creciente informalización del mercado de trabajo en América Latina resultaría tanto de la decreciente oferta de trabajo por parte del sector público como del ajuste de las grandes empresas a través de la reducción de personal, en el marco de la nueva división internacional del trabajo.

EL PAPEL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA

Para hacer frente a la promesa incumplida de acceso a la protección social vía el empleo formal, en América Latina se ha expandido la asistencia social, que se está erigiendo como un componente central en el esquema de bienestar de la región. Este componente de la protección social se refiere al conjunto de los programas de transferencias y subsidios públicos, financiados mediante impuestos a los ingresos generales bajo el principio de solidaridad. A los beneficios de la asistencia social, conocida también como "protección social no contributiva", se puede acceder tanto por criterios de necesidad (en los programas sociales focalizados en los que viven en extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad) como de ciudadanía (en los modelos universales) (Filgueira, 2014). Los beneficios no están asociados a aportaciones previas en base a descuentos de los salarios –las cotizaciones a la seguridad social–⁶, sino que a la tributación tanto directa como indirecta que financia las rentas generales.

Las principales funciones del pilar no contributivo de la protección social son cubrir las necesidades básicas, proveyendo ingresos mínimos o deteniendo la caída de ingresos, y acercar la oferta de programas y servicios públicos a los hogares con mayores carencias, promoviendo el fortalecimiento de las capacidades humanas. Los principales instrumentos de este pilar son las transferencias en efectivo y en especie, los subsidios al consumo, los empleos de emergencia y la promoción de los servicios sociales (véase cuadro 3).

CUADRO 3

INSTRUMENTOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA EN AMÉRICA LATINA

Instrumentos	Criterios	Ámbitos cubiertos	Países
Transferencias en efectivo (pensiones sociales, PTC)	Focalizadas (por proxy means testing, nivel de ingresos) o universales	Ingresos. Acceso al conjunto de servicios, prestaciones y políticas sectoriales, fortalecimiento de las capacidades humanas	Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

⁶ El pilar contributivo de la protección social –la seguridad social– se dirige a los trabajadores insertos en el sector formal, que a través de descuentos por planilla, financian un determinado fondo para hacer frente a contingencias de la trayectoria de vida y eventos fortuitos (Barrientos, 2013). En rigor, la seguridad social es contributiva cuando la miramos desde los criterios de elegibilidad. Cuando, en cambio, la miramos desde sus fuentes reales de financiamiento, es un sistema mixto, con base contributiva y no contributiva, ya que se utilizan recursos de rentas generales (Filgueira, 2014). Asimismo, se puede argumentar que los beneficiarios de la asistencia social han contribuido a ella mediante el pago de impuestos (por ejemplo los impuestos al consumo) o, en sentido más amplio, mediante su trabajo, sea remunerado informal o no remunerado.

Transferencias en especie (programas alimentarios)	Focalizadas por nivel de ingresos o de forma categórica (etapas del ciclo de vida, unidades territoriales, vulnerabilidad, entre otros)	Alimentación	Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).
Subsidios al consumo	Principalmente a hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad. También de corte universal	Alimentación, electricidad, combustibles, transportes	Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).
Empleos de emergencia	Jefes/as de hogar desocupados/as; Fuerza de trabajo no calificada	Trabajo, ingresos	Argentina, Bolivia (Est. Plur. de) Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Haití, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).
Promoción de servicios sociales	Principalmente a hogares en situación de pobreza y de sectores medios	Educación, salud, vivienda y cuidado	Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

Fuente: Adaptación de Cecchini y Martínez (2011).

Dos instrumentos destacan como las principales herramientas de la protección social no contributiva, debido a su importancia en la arquitectura de la protección social y su focalización en grupos poblacionales de mayor riesgo: los programas de transferencias condicionadas (PTC) –que cubren alrededor de 127 millones de personas– y las pensiones sociales –que cubren cerca de 17,8 millones de personas adultas mayores o discapacitadas–.

Desde la perspectiva del universalismo básico se aprecia el carácter innovador de las transferencias condicionadas. Sin embargo, se destaca que deben estar insertas en una visión más amplia de las políticas sociales, promoviendo la igualdad de condiciones para el acceso universal a servicios sociales de educación y salud (como también a otras políticas sociales), y no constituyéndose en un fin en sí mismo (Simões, 2006). Asimismo, se contempla la ampliación de la cobertura de estas transferencias hacia otros grupos vulnerables, entre los que se incluyen los ancianos que no perciben protección provisional, familias que no reciben asignaciones familiares, jefes de hogar desocupados con menores a cargo, entre otros grupos de población que no figuran como población objetivo en los esquemas clásicos de protección social (Filgueira y otros, 2006).

El anterior diagnóstico es compartido por la OIT, pero considerando el objetivo último de cumplir con la agenda de trabajo decente y lograr una salida estable y sostenida de la pobreza por parte de los beneficiarios. La OIT destaca asimismo que los mecanismos que vinculan la protección social y el empleo

deben necesariamente adaptarse a las condiciones socio-económicas de los países. En los países de bajos ingresos "prevalecen el empleo por cuenta propia y la informalidad" y "se busca urgentemente la forma de introducir medidas de protección social básica", mientras que en los países de ingresos medios y altos, donde el trabajo asalariado es más común, "los vínculos suelen implementarse a través de los sistemas formales de seguridad social y servicios esenciales de empleo destinados a mejorar la empleabilidad" (OIT, 2011: 54).

A su vez, Levy (2009) nota para el caso de México el fuerte crecimiento de la protección social no contributiva –que inicialmente fue considerada como transitoria pero hoy ya no lo es– y expresa preocupación por su falta de integración con la protección social contributiva, lo que representaría "un error de política social y de política económica de gran magnitud" (Levy, 2009: 8), por los motivos que analizaremos más adelante.

Programas de transferencias condicionadas (PTC)

Los PTC representan una de las mayores innovaciones en el campo de los programas sociales en los últimos 15 años, tanto porque han logrado cubrir poblaciones tradicionalmente excluidas de cualquier beneficio estatal, como porque han introducido innovadoras técnicas de gestión, informatizando los sistemas de selección y los registros de beneficiarios.

Estos programas buscan reducir la pobreza a través del aumento de los recursos monetarios de las familias para la satisfacción de sus necesidades básicas, y, al mismo tiempo, del fortalecimiento de las capacidades humanas de sus miembros. Según estimaciones de CEPAL, los PTC cubren al 21,1% de los latinoamericanos y caribeños, representando un gasto del 0,36% del PIB regional.

Los PTC han tenido impactos positivos en los indicadores de asistencia y matrícula escolar y en la realización de controles de salud –especialmente en los países que tenían bajos niveles en estos indicadores–, y han logrado incrementar los ingresos y el consumo de las familias destinatarias. Sin embargo, todavía no hay información concluyente sobre el impacto de los PTC en el aprendizaje, el estado nutricional y de salud de los menores (Cecchini y Madariaga, 2011).

Asimismo, el impacto sobre los indicadores de incidencia de la pobreza e indigencia depende del alcance de la cobertura y el monto de la transferencia. Cuando ambos son amplios, como en Argentina, Brasil, Ecuador y México, se observa dicho impacto. Donde la cobertura o los montos son limitados, los PTC contribuyen al alivio más que a la superación de la pobreza, ya que los ingresos de los hogares destinatarios se acercan a las líneas de pobreza e indigencia, pero no son suficientes para superarlas. En esos casos, el impacto se observa más en las medidas de brecha y severidad de la pobreza e indigencia, gracias a la buena focalización de los PTC.

Pensiones sociales

En los últimos años se ha diagnosticado una sub-cobertura significativa de las pensiones y jubilaciones entre los adultos mayores de la región, razón por la cual, se han realizado distintas reformas nacionales conducentes a mejorar dicha situación. Los bajos retornos de las cotizaciones han obligado a los Estados a asumir su responsabilidad para cumplir con las garantías básicas y la sustentabilidad de los sistemas de pensiones en el largo plazo (Sojo y Prado, 2010). Se han por lo tanto incorporado esquemas que permitan entregar transferencias desde el Estado, asegurando un ingreso mínimo para aquellos adultos mayores que no cuentan con los ahorros suficientes y/o trayectorias laborales altamente informales sin acceso a los sistemas de seguridad social.

Las pensiones no contributivas –o "sociales"– representan un buen instrumento para la disminución de desigualdades y para generar una mayor autonomía económica a los sectores más vulnerables, que

permitan cubrir los riesgos de vejez, invalidez y muerte (Huenchuán, 2009). Según la base de datos sobre pensiones sociales de la CEPAL⁷, el 40,7% de los adultos mayores de 65 años de edad de América Latina estarían recibiendo pensiones no contributivas, situando a Bolivia y Brasil como los países con una mayor cobertura, mientras que El Salvador y Perú son los países que cuentan con una menor cobertura de pensiones no contributivas, aunque están impulsando nuevos programas⁸.

PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA Y EMPLEO: ¿CÍRCULO VICIOSO O VIRTUOSO?

El vínculo entre la protección social no contributiva y el empleo es objeto de acaloradas discusiones. Por un lado, se argumenta sobre un posible desincentivo al trabajo por parte de la protección social no contributiva. Por el otro, se rebate dicho argumento sosteniendo que existe una sinergia positiva entre la protección social no contributiva, el empleo y los principios del trabajo decente. Al asegurar un mínimo de bienestar, se permite a las personas realizar mejores decisiones laborales y se obtienen efectos dinamizadores en la reducción de la pobreza y la economía local.

Incentivos perversos de la protección social no contributiva

Existen sectores académicos y políticos que plantean que las transferencias monetarias de la protección social no contributiva son causas de incentivos perversos –tales como el desincentivo a la búsqueda de trabajo y el incentivo a la informalidad–, promoviendo un círculo vicioso en la relación con el empleo (Levy, 2010).

El desincentivo al empleo estaría explicado porque las familias destinatarias tendrían asegurado un cierto nivel de ingresos, lo que derivaría en poca urgencia por insertarse laboralmente. En consecuencia, es un desincentivo al esfuerzo individual de las familias por superar su condición de pobreza de forma autónoma.

El incentivo a la informalidad se explicaría por el hecho de que los trabajadores que viven en familias que reciben transferencias no contributivas, para evitar los descuentos obligatorios por cotizaciones de salud y previsión, buscarían empleos de baja productividad sin una relación formal que regule su participación en el mercado laboral.

En síntesis, el círculo vicioso que se produciría en la relación entre el empleo y la protección social deriva en un daño a la capacidad de crecimiento económico, productividad y niveles de participación en el empleo en los distintos países de la región.

Sin embargo, los "riesgos de dar beneficios sociales" a los trabajadores informales pueden haber sido sobredimensionados. Los montos de las transferencias no son elevados, razón por lo cual es bastante difícil que representen un desincentivo para la inserción laboral de los adultos en edad de trabajar. Por ejemplo, en América Latina, alrededor de 2009, los montos mensuales per cápita de las transferencias de los PTC representaban entre el 11% y 35% de la línea de indigencia y entre el 5% y 20% de la línea de pobreza (Cecchini y Madariaga, 2011). De hecho, en evaluaciones llevadas a cabo en Brasil, Chile, Honduras, México, Nicaragua y Paraguay no se aprecian impactos negativos de la protección social no contributiva sobre la oferta laboral (CEPAL, 2012b).⁹ Asimismo, argumentamos que el autoempleo y el empleo informal no dependen solamente de una decisión individual y plenamente racional, sino que más bien, responden a las condiciones generadas por la heterogeneidad estructural sobre el mundo del trabajo. A esto hay que

⁷ Véase <http://dds.cepal.org/bdps/>.

⁸ Sería deseable que la provisión de pensiones sociales se complementara con la creación y expansión de los servicios de cuidado y acompañamiento del adulto mayor. Dicha política contribuiría a la redistribución del trabajo no remunerado, incrementando la participación laboral femenina y así contribuyendo a reducir la pobreza (CEPAL, 2012b).

⁹ La OIT (2011) también constata que no existe evidencia suficiente de un impacto negativo de las transferencias sociales sobre el mercado del trabajo.

sumar que tanto los PTC como las pensiones sociales, por lo general, no focalizan por condición laboral ni tampoco tienen como destinatarios a adultos en edad de trabajar, sino que más bien a menores de edad y/o adultos mayores.

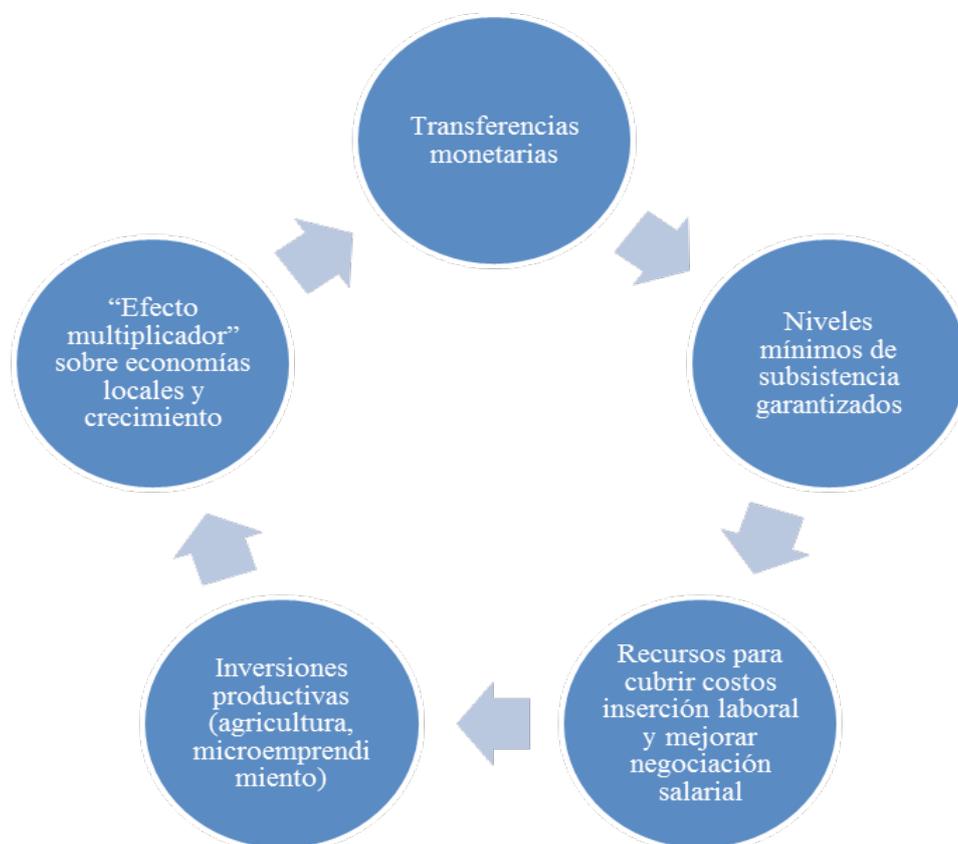
Círculo virtuoso de la protección social no contributiva y empleo

A su vez, la CEPAL (2012b) ha argumentado que las transferencias monetarias no contributivas pueden tener efectos virtuosos sobre las economías locales, a través del financiamiento del costo de oportunidad en que incurren las familias para la inserción laboral (ya sea el proceso de búsqueda de empleo como de transporte desde sus domicilios a los lugares de trabajo). Asimismo, las transferencias facilitan un mayor poder de negociación en relación con los salarios percibidos por el trabajo y también contribuye a la generación de ingresos a través de microemprendimientos o inversiones productivas (principalmente agrícolas). Por último, se ha detectado que la economía local recobra vitalidad al existir mayor poder adquisitivo entre la población residente que realiza compras, especialmente de alimentos. Gertler, Martínez y Rubio (2006) encontraron que los beneficiarios de Oportunidades –el PTC de México, ahora llamado Prospera– invirtieron 12 centavos de cada peso recibido mediante el programa en microemprendimientos o actividades agrícolas, con una tasa de retorno estimada de 17,6% en un período de cinco años. A nivel macro, Neri, Vaz y Ferreira de Souza (2013), hallan que *Bolsa Família* –el PTC de Brasil– contribuye al crecimiento económico, dado que cada real invertido en el programa agrega R\$1,78 al PIB.

El diagrama 1 ilustra el círculo virtuoso de la protección social no contributiva, con sus posibles efectos sobre los ingresos familiares, la inserción laboral y las economías locales.

Diagrama 1

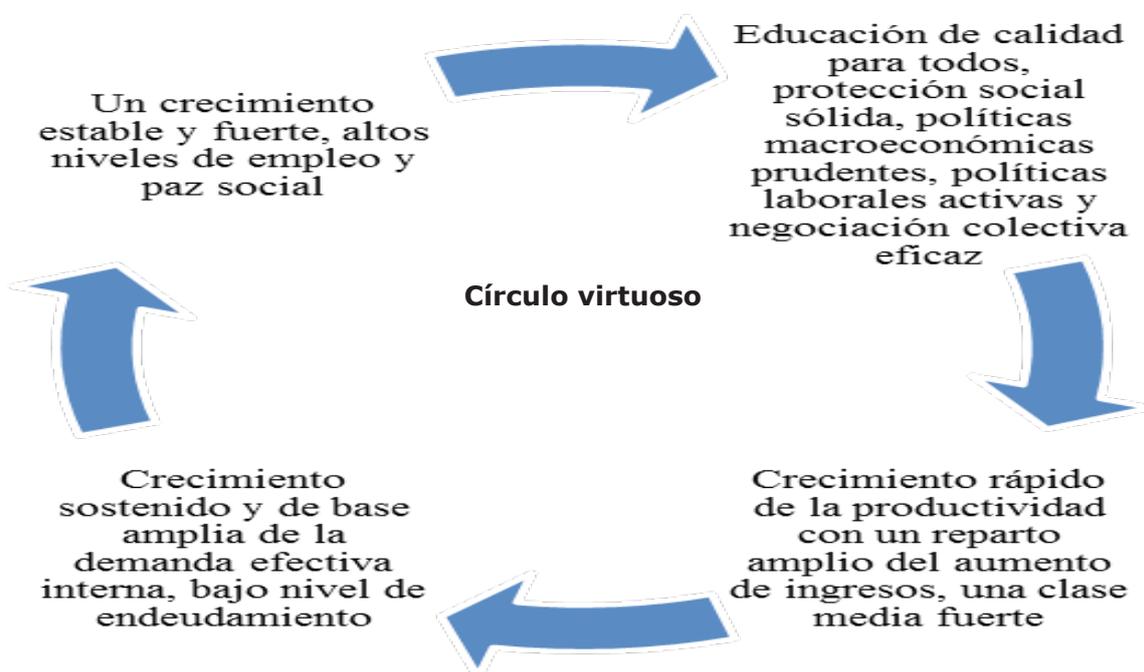
EL CÍRCULO VIRTUOSO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA



Fuente: Elaboración propia.

A su vez, la OIT considera al piso de protección social como un potencial detonante de un círculo virtuoso de desarrollo para una salida sustentable de la pobreza y la reducción de las desigualdades.¹⁰ En específico, la OIT destaca la necesidad de una relación complementaria entre la protección social y el empleo, debido principalmente a que se busca insertar a las personas en situación de vulnerabilidad, pobreza e indigencia en empleos decentes y productivos para evitar la dependencia e incentivar la participación en el mercado del trabajo (OIT, 2011). Como se observa en el diagrama 2, con el piso de protección social se busca tener un impacto significativo en el crecimiento económico, las políticas educacionales y laborales, el crecimiento de la clase media y una mayor cohesión y paz social.

DIAGRAMA 2
EL CÍRCULO VIRTUOSO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DESDE LA VISIÓN DEL PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL



Fuente: OIT (2011).

Para que estos "círculos virtuosos" se hagan realidad, más allá de las transferencias monetarias, desde las políticas públicas es necesario proveer programas de capacitación técnica y profesional y nivelación de estudios para que los jóvenes y adultos en edad de trabajar que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad mejoren sus capacidades. Si bien, como se ha destacado anteriormente, los problemas de inclusión productiva radican en la heterogeneidad estructural, también hay debilidades por el lado de la oferta de trabajo, y por ende "una mejora de los conocimientos y las habilidades de la fuerza de trabajo facilita el aprovechamiento de las oportunidades existentes" (CEPAL, 2012b: 161), Adicionalmente, para aumentar las posibilidades de inclusión laboral de personas que viven en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, es necesario contribuir a la creación directa e indirecta de empleo e implementar programas de apoyo al trabajo independiente y servicios de intermediación laboral. Al respecto, "es necesario tener en cuenta que para que dichos servicios sean exitosos se requiere proporcionar un acompañamiento de largo plazo a la población objetivo. Se debe asimismo complementar estos esfuerzos con el fortalecimiento

¹⁰ El piso de protección social "puede transformarse en un mecanismo autopropulsado capaz de consolidar medidas de promoción del desarrollo humano que son sostenibles y pueden reproducirse en otros ámbitos, lo que se traduce en un desarrollo mayor y mejor" (OIT, 2011, p. 12).

de los sistemas de cuidado, ya que la ausencia de apoyos públicos a las familias para el cuidado de niños, adultos mayores y personas con discapacidad está incidiendo negativamente en la participación laboral de las mujeres que viven en condición de pobreza" (CEPAL-OIT, 2014: 22).

DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No obstante la inflexión positiva en las nuevas políticas de desarrollo social, las políticas públicas aún deben enfrentar grandes desafíos para seguir contribuyendo a una mayor igualdad y la realización de los DESC en la región. En lo relativo al mundo del trabajo, destacan dos grandes desafíos para converger hacia la igualdad. En primer lugar, es necesario aumentar la equidad en la apropiación de los excedentes de productividad. En segundo lugar, hay que fomentar políticas que contribuyan a reducir las brechas de productividad. Esto es realizable a través de la combinación de instrumentos de políticas industriales, tecnológicas y de apoyo a las empresas pequeñas y medianas (PYME) (CEPAL, 2010b), junto con el fortalecimiento de una institucionalidad laboral que genere empleo con derechos y de calidad (CEPAL, 2012b). En particular, la regulación del mercado laboral –tanto por la vía legal como por medio de la negociación colectiva– es clave porque favorece la transmisión de las ganancias de productividad hacia los trabajadores, "en la forma de mejores salarios, otros beneficios monetarios y aspectos no monetarios de la calidad del empleo" (CEPAL, 2012b: 162). Si bien en un contexto de elevada heterogeneidad estructural hay micro y pequeñas empresas que difícilmente están en condiciones de cumplir con todos los compromisos relativos a los derechos laborales, las empresas de mediana y alta productividad sí lo están. Por lo tanto, hay que avanzar tanto hacia la simplificación tributaria y administrativa para las empresas más débiles como hacia un mayor cumplimiento de las regulaciones laborales por parte de las empresas formales.

Por otra parte, los gobiernos debieran implementar políticas que busquen superar la segmentación de los sistemas de protección social y del acceso y la calidad de los servicios sociales, especialmente en salud y educación, donde las prestaciones públicas por lo general no alcanzan la calidad de las privadas. Dicha meta puede concretarse a través del establecimiento de seguros solidarios y la promoción de sistemas universales de salud, incrementando la cobertura de la oferta pública de educación y promoviendo el mejoramiento de los niveles de aprendizaje de los estudiantes. Lo anterior se complementa con la construcción de un sistema de ingresos básicos garantizados cuyos principales objetivos debieran ser: 1) combatir la desigualdad y la infantilización de la pobreza, 2) disminuir la precariedad en la vejez; y 3) lograr una fuerza laboral menos vulnerable (CEPAL, 2010b)¹¹.

Otro desafío es establecer una oferta pública de calidad de cuidados dirigidos a la primera infancia y el adulto mayor. Contar con un verdadero sistema nacional de cuidados significaría que los niños y ancianos destinatarios tendrían servicios de mejor calidad que cubran sus necesidades específicas. Contribuiría asimismo a disminuir significativamente la carga de trabajo no remunerado para las mujeres, que podrían así insertarse laboralmente e incrementar de forma significativa sus ingresos autónomos, reduciendo los niveles de pobreza general y sobre todo los femeninos e infantiles.

Respecto a los programas de reducción de la pobreza –que tienen que estar bien gestionados para maximizar su impacto–, se requiere un mejoramiento de su diseño, monitoreo y evaluación, así como considerar una mayor participación de la sociedad civil a través de rendición de cuentas públicas y la co-gestión de los programas. Asimismo, los distintos programas sociales debieran estar coordinados e integrados entre sí tanto del punto de vista de la oferta que de la demanda de protección social¹². En

¹¹ Estos ingresos debieran ser de un monto suficiente para que no desincentiven la inserción laboral de las personas en edad de trabajar, pero que logren proteger a los hogares más vulnerables de crisis económicas y sostener la demanda interna de las economías latinoamericanas.

¹² Desde el lado de la oferta, debe existir una coordinación efectiva entre los distintos niveles administrativos de la gestión pública (desde el gobierno central hasta los gobiernos locales), así como entre los distintos sectores (salud, educación, trabajo, etc.).

particular, está el desafío de la integración de los componentes contributivos y no contributivos de la protección social bajo un mismo sistema, dado que las personas pueden salir de determinados programas –por ejemplo "graduándose" de los PTC– pero no deben quedar excluidas de la protección social (Cecchini y Martínez, 2011). Otro desafío para las políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza es implementar medidas que controlen la inflación alimentaria, que afecta directamente a las familias de menores ingresos, cuyos presupuestos familiares pierden valor real¹³.

En resumen, la región tiene una agenda de desafíos en sus políticas sociales altamente ambiciosa, que debe conjugar con la obtención de recursos para un financiamiento sustentable en el largo plazo. Conseguir estos recursos puede ser particularmente complejo para los países más pobres que deben hacer frente a la escasez de recursos y la disminución de la asistencia de los donantes, así como para los países que son altamente dependientes de las rentas provenientes del sector minero, que dependen de los vaivenes de los precios internacionales. Sin embargo, existe un eje transversal a todos los países, que es la necesidad de establecer pactos fiscales que doten de viabilidad política a los estados de bienestar latinoamericanos, y que se describe en el siguiente acápite.

PACTO FISCAL Y TRANSFERENCIAS DE INGRESO

Para enfrentar adecuadamente los desafíos que enfrenta la política pública y conciliar los DESC de los ciudadanos con las posibilidades de financiación sustentable de las políticas y programas sociales, se requiere alcanzar un pacto fiscal que contribuya a reducir la desigualdad, dotando al Estado de mayor capacidad para redistribuir recursos. Esto se logra a través de una adecuación de la carga fiscal y de una estructura tributaria de naturaleza progresiva.

En la región, existen márgenes significativos para avanzar y fortalecer la función redistributiva del Estado, tanto del lado de la inversión social como del lado de la recaudación de recursos (carga y estructura tributaria). En los países que cuentan con información sobre el índice de Gini antes y después de impuestos, el papel redistributivo de los sistemas tributarios en su conjunto no supera el 1,5% en ninguno de los casos. En otras palabras, la acción de la política tributaria no logra mejorar la distribución del ingreso de manera relevante (CEPAL, 2014b).

En América Latina sería por lo tanto adecuado aumentar la base impositiva, especialmente incentivando la incorporación de los trabajadores informales al mercado laboral formal¹⁴ y elevando los impuestos a la renta personal de los sectores de mayor poder adquisitivo, los cuales son ampliamente redistributivos. Al respecto, Filgueira (2014) señala que las bajas tasas impositivas hacia las empresas y a las personas físicas de altos ingresos implican "que el grueso de la recaudación sobre las rentas personales surge del salario de los trabajadores y va a financiar los sistemas de seguridad social" (Filgueira, 2014, p. 37). Según Gómez Sabaini y Morán (2013), la región recauda poco y mal, ya que el grueso de los impuestos es al consumo y a otras fuentes indirectas. La recaudación de impuestos a la renta personal es de 1,4% del PIB en América Latina y el Caribe y 8,4% del PIB en los 34 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Además, mientras en la región el impuesto sobre la renta se compone del 28,7% a las personas y 71,3% a las sociedades, en los países de la OCDE se compone de aproximadamente 70% para la renta personal y 30% para la renta de las sociedades (véase gráfico 5).

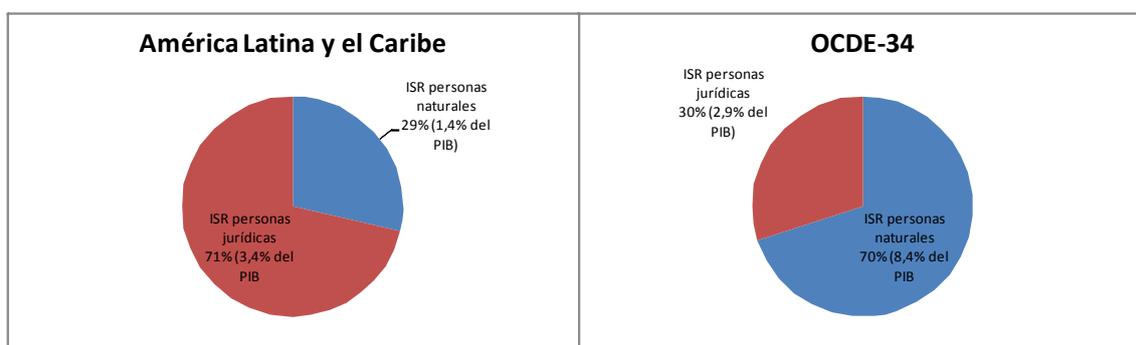
Por el lado de la demanda, hay que considerar las especificidades propias del ciclo de vida, así como velar por los intereses y necesidades de los distintos grupos de población.

¹³ Según la FAO (2014), en junio de 2014 la inflación interanual alimentaria en América Latina y el Caribe fue de 11,8% (0,8 puntos porcentuales por sobre la inflación alimentaria registrada el mismo mes de 2013). La inflación general fue de 10,3%, 2,6 puntos porcentuales por sobre junio de 2013.

¹⁴ Ejemplos de programas de simplificación tributaria y administrativa que fomenten la formalización son los monotributos en Argentina y Uruguay, así como el Micro Emprendedor Individual (MEI) en Brasil.

GRÁFICO 5

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y OCDE: COMPARACIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (ISR), 2010 (En porcentajes)



Fuente: Gómez Sabaini y Morán (2013).

Nota: Las cifras de la OCDE-34 cubren el gobierno general, al igual que las de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, el Estado Plurinacional de Bolivia y Uruguay. Las cifras de América Latina corresponden a 17 países sin considerar a Venezuela (República Bolivariana de).

La baja recaudación directa se debe, principalmente, a dos factores: i) la estrecha base imponible, ya que las exenciones tributarias o tratamientos especiales reducen el monto sobre el cual se calculan los impuestos a la renta; y ii) los altos niveles de incumplimiento¹⁵. Esta precaria situación tributaria daña los principios de equidad horizontal y vertical de los impuestos. Es decir, personas con misma capacidad de pago pagan distintos montos en impuestos y, por otra parte, personas con mayor capacidad de pago pagan impuestos menores en términos proporcionales (CEPAL, 2010b).

Si bien la existencia de elites activas y con poder de veto origina el diseño de sistemas tributarios altamente regresivos (Gómez Sabaini y Martner, 2008), es posible avanzar en el establecimiento de pactos fiscales que se basen en la reciprocidad entre los ciudadanos y el Estado. Es decir, la ciudadanía estaría a favor de la remoción de las exenciones tributarias y tratamientos especiales y dispuesta a pagar mayores impuestos si éstos vienen asociados a un mejoramiento de "la calidad de los servicios públicos de salud, educación y seguridad" y si hay "menos corrupción y más control de la evasión" (CEPAL, 2013b: 41). Esto, junto a la cobertura universal de los servicios sociales, promovería un vínculo más fuerte y estrecho entre la ciudadanía y el Estado (CEPAL, 2013b). Sin embargo, lograr esto no es una tarea fácil, ya que para llegar a un pacto fiscal es necesario "asegurar una visión política de largo plazo, compartida por la mayoría, con una implementación y construcción gradual, sujeta a negociaciones en el camino, pero sin perder su sentido estratégico e incluyente" (CEPAL, 2013b: 49).

Disponiendo de mayores recursos fiscales, los países de la región podrán implementar un sistema de ingresos básicos garantizados para la infancia y los adultos mayores. Al respecto, se han realizado simulaciones para calcular el costo que tendrían dichas transferencias (CEPAL, 2010b; Filgueira y Espíndola, 2014; Cruces y Gasparini, 2013). Filgueira y Espíndola (2014) contemplan la imputación de una línea de pobreza a los mayores de 64 años y a las familias con niños menores de 18 años,¹⁶ descontando las prestaciones ya existentes en cada país. Estas simulaciones se focalizan en dos grupos: a) hogares con

¹⁵ La evasión tributaria del impuesto a la renta se ubica entre el 40% y el 65% y está teniendo un costo del 4,6% del PIB (CEPAL, 2010b).

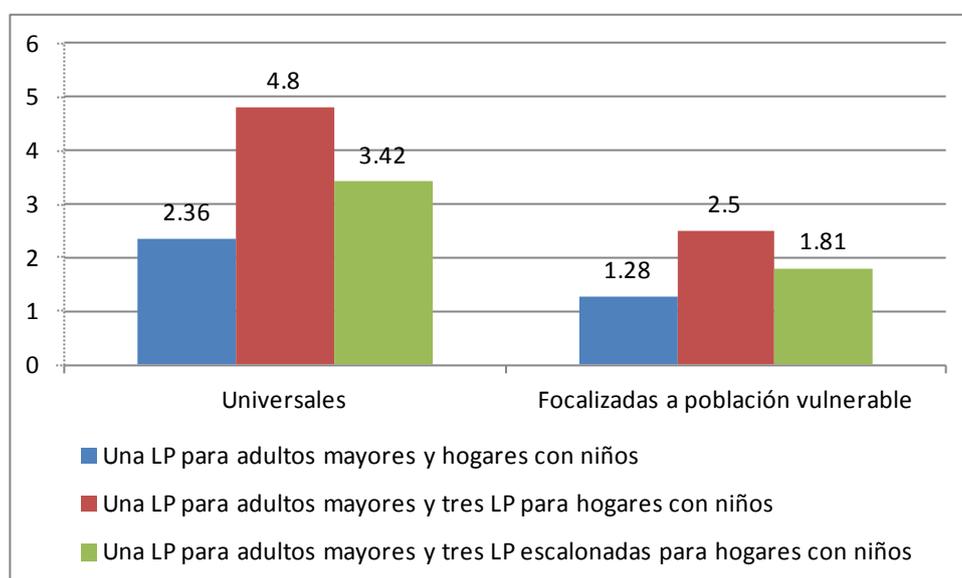
¹⁶ Para las familias con niños también se contemplan dos otros escenarios: i) una prestación de una línea de pobreza por niño, hasta un máximo de tres transferencias por hogar; y ii) una prestación por primer niño equivalente a una línea de pobreza y un adicional compuesto por 0,66 líneas de pobreza para el segundo y tercer niño.

personas elegibles cuyos ingresos cubren hasta 1,8 veces la línea de pobreza (vulnerables); y b) todos los hogares con personas elegibles (véase gráfico 6).

Claramente, el costo de esas transferencias aumenta a medida de que los países presentan mayores niveles de pobreza. En países de brechas de bienestar modestas (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay), el costo de completar la cobertura de una transferencia de una línea de pobreza a mayores de 64 años y familias con menores de 18 años residentes en hogares vulnerables, se sitúa entre el 0,08% y 0,68% del PIB. Pero dicho costo se incrementa significativamente hacia los países con mayores brechas de bienestar, alcanzando el 5,27% para Guatemala y el 5,36% para Honduras (Filgueira y Espíndola, 2014).

Gráfico 6

AMERICA LATINA (18 PAÍSES): COSTO DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS A ADULTOS MAYORES Y FAMILIAS CON NIÑOS, UNIVERSALES Y PARA POBLACIÓN VULNERABLE, ALREDEDOR DE 2011 (Porcentajes del PIB)



Fuente: Filgueira y Espíndola (2014).

Lo anterior significa que existe un grupo de países latinoamericanos que están en condiciones de implementar un sistema de ingresos mínimos garantizados para la población vulnerable, aunque los países más pobres tienen menor espacio para implementar dicha política. En esos países es más factible avanzar hacia transferencias de ingresos equivalentes a la línea de indigencia y desde ahí ir progresivamente avanzando hacia su universalización.

Si bien la región enfrenta hoy un escenario económico complejo, creemos que es posible seguir avanzando en el fortalecimiento de las políticas sociales y en particular en una ampliación de la cobertura de la protección social que sea adecuada para el nivel de desarrollo socioeconómico de cada país. Los grupos sociales que –muchas veces por primera vez– han sido alcanzados por la protección social no contributiva, han comenzado a verla como un verdadero derecho y ya no como una dádiva y por lo tanto ejercen presión sobre los gobernantes para que se mantengan los beneficios. Asimismo, en la región hay ejemplos de programas de asistencia social que son definidos como derechos constitucionales y tienen un piso fiscal asegurado –como por ejemplo la pensión para adultos mayores y personas con discapacidad de Brasil, el Beneficio de Prestación Continuada (BPC)–.

Por estos motivos, frente a una desaceleración económica o los efectos de una nueva crisis como la de 2008-2009, los gobiernos latinoamericanos posiblemente busquen ahorros más por otras vías que por fuertes recortes a los programas y políticas de asistencia social –que además aun tienen una baja prioridad macroeconómica, como demuestra el 0,36% del PIB destinado a los PTC.

¿UN NUEVO MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL?

A lo largo de este trabajo, hemos discutido los cambios de enfoques que han tenido las políticas de desarrollo social en América Latina –con un énfasis particular en las políticas y programas de protección social–, así como los resultados asociados a ellas y algunos de los desafíos que tienen que enfrentar. Cabe preguntarse si todo lo anterior significa que en la región estamos efectivamente observando el surgimiento de un nuevo modelo de protección social, especialmente de un modelo basado en un enfoque de derechos.

Desde una mirada regional, es indudable que la protección social basada en un enfoque de derechos y con una lógica más universalista ha adquirido preeminencia en el discurso político y como horizonte ético y normativo en la gran mayoría de los países.¹⁷ Esto ha sido sustentado por varias de las propuestas de ampliación de la cobertura de la protección social brevemente presentadas en la introducción, como son aquellas de la CEPAL, la OIT y el "universalismo básico".

Si bien desde una mirada normativa, aun queda mucho por avanzar para pasar del discurso a la implementación de la protección social universal basada en un enfoque de derechos (Sepúlveda, 2014), son varios los ejemplos de políticas y programas de protección social que logran poner en práctica uno o más principios del enfoque de derechos. Pensemos por ejemplo en el Sistema Único de Salud (SUS) de Brasil –que se basa en el enfoque de derechos definido en la Constitución de 1988 y asegura que el acceso a la salud sea integral, universal y libre de costos–, en la Asignación Universal por Hijo (AUH) de Argentina –programa enmarcado en un enfoque de derechos que ofrece una asignación familiar mensual para padres o madres que están desempleados o trabajan en la economía informal– o en la Renta Dignidad de Bolivia –una pensión universal no contributiva para los mayores de 60 años–.

Pero un punto fundamental a tener en cuenta cuando pensamos alrededor de los modelos, es el carácter eminentemente incremental de la protección social (Pierson y Leimgruber, 2010). Esto significa que la protección social –y el estado de bienestar– no se construyen de un día para otro, sino que son el resultado de un largo proceso –con sus avances y retrocesos–. Por lo tanto, los cambios de enfoques y los nuevos modelos se vienen a sumar a realidades muy distintas según las trayectorias políticas, sociales, económicas e institucionales de los países de la región. De allí que si bien la transformación de sus matrices de protección social y la adopción de un discurso de derechos son aspectos comunes en los países de la región, los resultados concretos que se obtienen son muy distintos según las brechas de bienestar que enfrentan sean severas, moderadas o modestas (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014).

BIBLIOGRAFÍA

ANTÓN, Arturo; HERNÁNDEZ, Fausto; LEVY, Santiago. *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance*. Washington D.C.: BID, 2013.

BARRIENTOS, Armando. *Social Assistance in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2004), *Informe sobre el progreso económico y social 2004. Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina*, Washington, D.C.: BID.

¹⁷ En 15 de 19 países de América Latina, en los planes oficiales sobre protección social se adopta un discurso y enfoque de derechos (véase cuadro 2).

CECCHINI, Simone y MARTÍNEZ, Rodrigo. *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011.

CECCHINI, Simone y MADARIAGA, Aldo. *Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011.

CECCHINI, Simone, FILGUEIRA, Fernando y ROBLES, Claudia. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*. Serie Políticas Sociales n. 202. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014.

CECCHINI, Simone y UTHOFF, Andras. *Pobreza y empleo en América Latina: 1990-2005*. Revista de la CEPAL 94, Santiago de Chile: Naciones Unidas, abril de 2008.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2010a.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *La Hora de la Igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2010b.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *Panorama Social de América Latina 2010*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *Panorama Social de América Latina 2011*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2012a.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *Eslabones de la desigualdad: Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2012b.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *Panorama Social de América Latina 2013: Documento Informativo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2013a.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2013b.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2014*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014a.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2014. Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014b.

CEPAL-OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Organización Internacional del Trabajo). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, mayo de 2014.

CRUCES, Guillermo y GASPARINI, Leonardo. *Políticas Sociales para la Reducción de la Desigualdad y la Pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en Base a la Experiencia Reciente*, Documento de Trabajo Nro 142. CEDLAS, Universidad de la Plata, 2014.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), *Boletín de la seguridad alimentaria y nutricional*, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, abril-junio 2014.

FILGUEIRA, Fernando. *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. Serie Políticas Sociales n. 188. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014.

FILGUEIRA, Fernando y ESPÍNDOLA, Ernesto. *Hacia un sistema de transferencias monetarias básicas para infancia y adultos mayores: Una estimación de esfuerzos, impacto y posibilidades en la región latinoamericana*. Serie Políticas Sociales No. 216. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014.

FILGUEIRA, Fernando, MOLINA, Carlos, PAPADÓPULOS, Jorge y TOBAR, Federico. "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina". En: Molina, Carlos (ed.). *Universalismo Básico: una nueva política social para América Latina*, Washington D.C.: BID, 2006, 19-55.

GERTLER P., S. MARTÍNEZ y M. RUBIO-CODINA. "Investing cash transfers to raise long-term living standards", *Policy Research Working Paper Series*, No. 3994, Washington, D.C., World Bank, agosto 2006.

GÓMEZ SABAINI, Juan Carlos y MARTNER, Ricardo. "América Latina: panorama global de su sistema tributario y principales temas de política", *Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina*, documentos y ponencias presentados en el XX Seminario Internacional de Política Fiscal, Santiago de Chile, 28 a 31 de enero, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008.

GÓMEZ SABAINI, Juan Carlos y MORÁN, Dalmiro. *Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas*. Serie Macroeconomía del Desarrollo n. 133. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2013.

GOÑI, Edwin, LÓPEZ, Humberto y SERVÉN, Luis. *Fiscal redistribution and income inequality in Latin America*. Washington D.C.: The World Bank, 2008.

HARDY, Clarisa, *Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social*, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2014.

HUBER, Evelyne y STEPHENS, John. *Democracy and the Left*. Chicago: University of Chicago Press, 2012

HUENCHUÁN, Sandra (Ed.). *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas* Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2009.

ILO (International Labour Organization). *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*, Ginebra: OIT, 2014.

INFANTE, Ricardo. *América Latina en el "umbral del desarrollo". Un ejercicio de convergencia productiva*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011.

LEVY, Santiago. *Some Remarks on Social Policies from Latin America*, Seminar on Social Policies in China, Cairncross Foundation, China International Capital Corporation Limited (CICC) y East Asian Institute of National University of Singapore (EAINUS), 2009.

LEVY, Santiago. *Buenas intenciones, malos resultados: Política social, informalidad y crecimiento económico en México*. México D.F.: Océano, 2010.

LEVY, Santiago. *¿Universalización de la salud o de la seguridad social?* En Gaceta Médica de México. Washington DC: BID, 2011.

LO VUOLO, Rubén. "Las perspectivas y los desafíos del Ingreso Ciudadano en América Latina", 13th International Conference of the Basic Income Network, San Pablo, Brasil, 30 de junio-2 de julio de 2010.

MESA-LAGO, Carmelo. "Social insurance (pensions and health), labour markets and coverage in Latin America". En: Katia Hujo y Shea Mcclanahan (eds.). *Financing Social Policy. Mobilizing Resources for Social Development*. Nueva York: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), 2009, 215-245

NERI Marcelo Côrtes, Fabio Monteiro VAZ y Pedro Herculano Guimarães FERREIRA DE SOUZA. (2013), Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais, en Tereza Campello y Marcelo Côrtes Neri (eds.) *Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania*, Brasília: Ipea, 2013.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2011.

PERRY, G., MALONEY, W., ARIAS, O., FAJNZYLBER, P., MASON, A. y SAAVEDRA-CHANDUVI, J. (2007) *Informalidad: escape y exclusión*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

PIERSON, Chris y LEIMGRUBER, Matthieu. "Chapter 3. Intellectual roots", in Castles F.G, Leibried, S., Lewis, J., Obinger, H. y Pierson, C. *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, 2010.

RIBE, Helena, ROBALINO, David y WALKER, Ian. *De los derechos a la realidad. Una protección social eficaz para todos en América Latina y el Caribe*, Unidad de Protección Social, Departamento de Desarrollo Humano, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, 2010.

SEPÚLVEDA, Magdalena. "De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina", Serie Políticas Sociales No. 189. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014.

SIMÕES, Armando. "Los programas de transferencia: una complementariedad posible y deseable". En: Molina, Carlos (ed.). *Universalismo Básico: una nueva política social para América Latina*, Washington D.C.: BID, 2006, 243-311.

SOJO, Ana y PRADO, Antonio (eds.) *Envejecimiento en América Latina: Sistemas de pensiones y protección social integral*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2010.

USUI, Chikako. Welfare state development in a world system context: event history analysis of first social insurance legislation among 60 countries, 1880-1960. En Thomas Janoski y Alexander Hicks (eds.) *The Comparative Political Economy of the Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994, 254-277.