



PÁGINAS SELECTAS DE LA CEPAL

Protección social universal en América Latina y el Caribe

Textos seleccionados 2006-2019

Simone Cecchini (compilador)



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps



La colección Páginas selectas de la CEPAL representa una propuesta editorial innovadora de la CEPAL, acorde con las modalidades de difusión y de lectura de la era digital.

Los títulos incluidos en esta colección electrónica corresponden a compilaciones de textos sobre temas candentes que forman parte de las grandes líneas de trabajo de la Organización. Los artículos originales pueden ser accedidos en su versión completa a través de los enlaces incluidos en la publicación y en la sección final "Documentos incluidos en esta compilación".

Alicia Bárcena
Secretaría Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto para Administración y Análisis de Programas

Laís Abramo
Directora de la División de Desarrollo Social

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Los textos seleccionados en este volumen corresponden a documentos institucionales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (informes anuales, documentos de conferencias y documentos de los períodos de sesiones) y a libros o documentos de los siguientes autores y editores: Laís Abramo, Alberto Arenas, Carla Bronzo, Simone Cecchini, Nuria Cunill-Grau, Fernando Filgueira, Carlos Maldonado, Rodrigo Martínez, Beatriz Morales, Fabián Repetto, Nieves Rico, Claudia Robles, Cecilia Rossel, Ana Sojo, Andras Uthoff y Mario Velásquez.

LC/M.2019/5

ISBN: 978-92-1-047952-3 (versión pdf)

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2019
Todos los derechos reservados
Documento digital en Naciones Unidas, Santiago de Chile

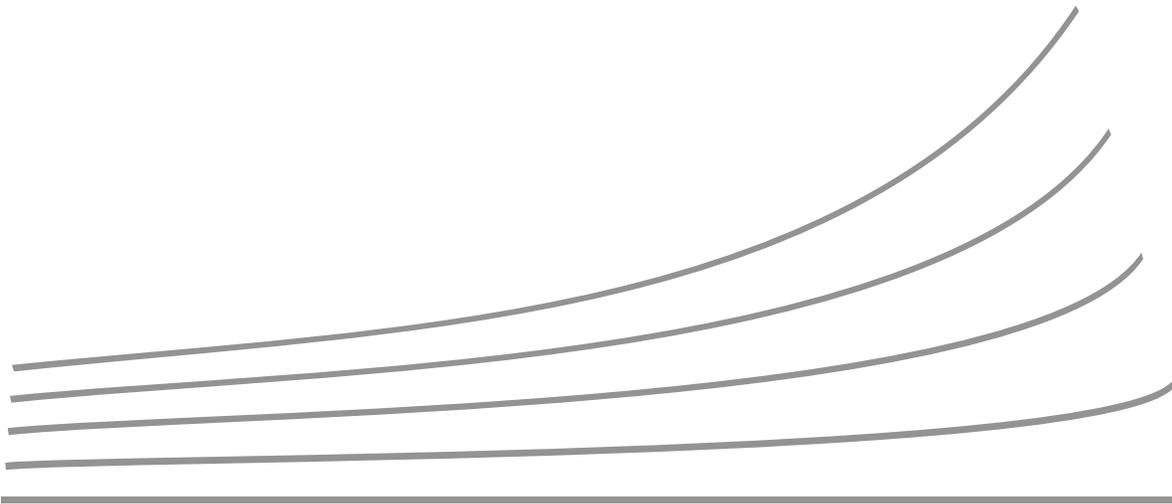
S.19-00962

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

| | |
|--|------------|
| Prólogo | 7 |
| Introducción | 9 |
| Capítulo I | |
| Conceptos: ¿qué entendemos por protección social? | 13 |
| Introducción..... | 14 |
| A. Del concepto de protección social..... | 15 |
| B. Política social, promoción y políticas sectoriales | 17 |
| C. Funciones de un sistema integral de protección social | 18 |
| D. Ejes de integración de la protección social | 20 |
| E. Protección social: derechos universales adaptados a las distintas necesidades de la población | 21 |
| F. Componentes e instrumentos de la protección social | 22 |
| Capítulo II | |
| La trayectoria histórica de la protección social y los regímenes de bienestar | 29 |
| Introducción..... | 30 |
| A. La protección social en los estados de bienestar: modalidades existentes..... | 31 |
| B. Breve recorrido histórico de la protección social latinoamericana..... | 33 |
| C. Las brechas del bienestar: una clasificación de capacidades, esfuerzo y límites..... | 38 |
| Capítulo III | |
| Enfoques, orientaciones y debates en materia de protección social universal | 51 |
| Introducción..... | 52 |
| A. Del paradigma de régimen de bienestar y el rol del Estado | 53 |
| B. Del enfoque de ciclo de vida..... | 57 |
| C. Elementos esenciales del enfoque de derechos | 59 |
| D. El enfoque de derechos en el desarrollo y la protección social | 61 |
| E. Derechos sociales y judicialización..... | 65 |
| F. Los sesgos de género de la protección social..... | 68 |
| G. Condicionalidades y focalización | 71 |
| Capítulo IV | |
| El pilar contributivo | 73 |
| Introducción..... | 74 |
| A. Sistemas de pensiones y seguridad social..... | 75 |
| B. Nuevas tendencias en las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina..... | 82 |
| C. Debate regional actual sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones | 95 |
| D. Protección social y sistemas de salud..... | 96 |
| E. Aseguramiento en salud | 97 |
| Capítulo V | |
| El pilar no contributivo | 99 |
| Introducción..... | 100 |
| A. Programas de transferencias condicionadas | 101 |
| B. Pensiones sociales..... | 107 |
| C. Programas de inclusión laboral y productiva | 115 |
| Capítulo VI | |
| El trabajo decente y la regulación del mercado del trabajo | 121 |
| Introducción..... | 122 |
| A. El trabajo decente como respuesta a los desafíos de pobreza y exclusión..... | 123 |
| B. Regulación del mercado de trabajo y protección social | 126 |

| | |
|--|------------|
| Capítulo VII | |
| El cuidado y la protección social | 135 |
| Introducción..... | 136 |
| A. El cuidado, pilar de la protección social..... | 137 |
| B. El fundamento del cuidado como pilar de la protección social..... | 143 |
| Capítulo VIII | |
| Instituciones de la protección social universal | 145 |
| Introducción..... | 146 |
| A. Las instituciones de la protección social..... | 147 |
| B. Los desafíos de coordinación y articulación entre los actores de la protección social..... | 159 |
| C. Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social..... | 161 |
| Capítulo IX | 167 |
| Financiamiento de la protección social universal | 167 |
| Introducción..... | 168 |
| A. La acción estatal en protección social'..... | 169 |
| B. El financiamiento de la protección social..... | 170 |
| C. Los modos de financiamiento de la protección social..... | 175 |
| D. Vínculos de la política fiscal y los sistemas de pensiones..... | 179 |
| E. Gastos de bolsillo en salud y desigualdad..... | 181 |
| Capítulo X | |
| Pactos para la protección social universal | 189 |
| Introducción..... | 190 |
| A. Hacia un pacto para la protección social..... | 191 |
| B. Algunas reformas a las políticas sociales y sistemas de protección social que lograron consensos amplios en la región..... | 196 |
| Capítulo XI | |
| Impactos de la protección social sobre el bienestar | 213 |
| Introducción..... | 214 |
| A. Efectos positivos de la protección social y el cuidado en el crecimiento y el empleo..... | 215 |
| B. Los programas de transferencias condicionadas y sus efectos sociales y económicos..... | 220 |
| C. Impactos de los programas de inclusión laboral y productiva..... | 224 |
| D. Pobreza e ingresos por pensiones..... | 230 |
| Capítulo XII | |
| Desafíos emergentes | 235 |
| Introducción..... | 236 |
| A. El proceso de envejecimiento de la población en la región..... | 237 |
| B. La revolución tecnológica y el futuro del trabajo..... | 239 |
| C. Las nuevas dinámicas migratorias y sus desafíos..... | 242 |
| D. Desastres..... | 244 |
| Capítulo XIII | |
| Propuestas de política | 245 |
| Introducción..... | 246 |
| A. Fortalecimiento de los sistemas de protección social y cuidado..... | 247 |
| B. Sistemas de protección social universales e integrales..... | 248 |
| C. Hacia un sistema de transferencias monetarias ciudadanas y redistributivas: cuando lo ético y lo práctico van de la mano..... | 250 |
| D. El ingreso básico: ¿una opción?..... | 252 |
| Bibliografía | 255 |
| Documentos incluidos en esta compilación | 285 |
| Bibliografía adicional de la CEPAL sobre el tema | 286 |



Prólogo

A lo largo de la última década, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha venido haciendo hincapié en que la igualdad de derechos es un compromiso ético ineludible y un valor intrínseco de la ciudadanía y del humanismo moderno, que a su vez debe consolidarse en instituciones, estructuras y políticas que permitan avanzar hacia el cierre de las grandes brechas económicas y sociales que caracterizan a la región. Se ha destacado también que avanzar por un camino de mayor igualdad es condición necesaria para acelerar el crecimiento, el desarrollo y la sostenibilidad, mientras que los rezagos sociales inciden negativamente en la productividad, la fiscalidad, la sostenibilidad ambiental y la sociedad del conocimiento. La desigualdad, por lo tanto, es ineficiente.

Para garantizar la igualdad de derechos hace falta establecer instrumentos redistributivos que ofrezcan garantías concretas de protección social y acceso universal a la salud y la educación, para que nadie se quede atrás, atendiendo a las problemáticas y a las necesidades específicas de cada país. En particular, en las sociedades latinoamericanas y caribeñas se ha de poner especial énfasis en las necesidades de diversos grupos de la población, sean ellos niños, niñas o adolescentes, jóvenes, personas mayores, mujeres, personas con discapacidad, pueblos indígenas, población afrodescendiente, personas que habitan en territorios rezagados, migrantes, y poblaciones afectadas por los desastres y el cambio climático, entre otros.

Conformar sistemas integrales y universales de protección social constituye, por lo tanto, una de las políticas clave para contribuir al logro de mayores niveles de igualdad y bienestar y a la erradicación de la pobreza en la región. La protección social, formulada desde un enfoque de derechos, se vincula de distintas formas con la lucha contra la desigualdad: reduce considerablemente o elimina la probabilidad de no poder hacer frente a un riesgo imprevisto; propicia la implementación de estrategias dirigidas a empoderar a aquellos que son más vulnerables ante los riesgos, y limita la reproducción del círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad al evitar que las familias hipotequen a futuro activos clave para el desarrollo humano, como son la salud y la educación.

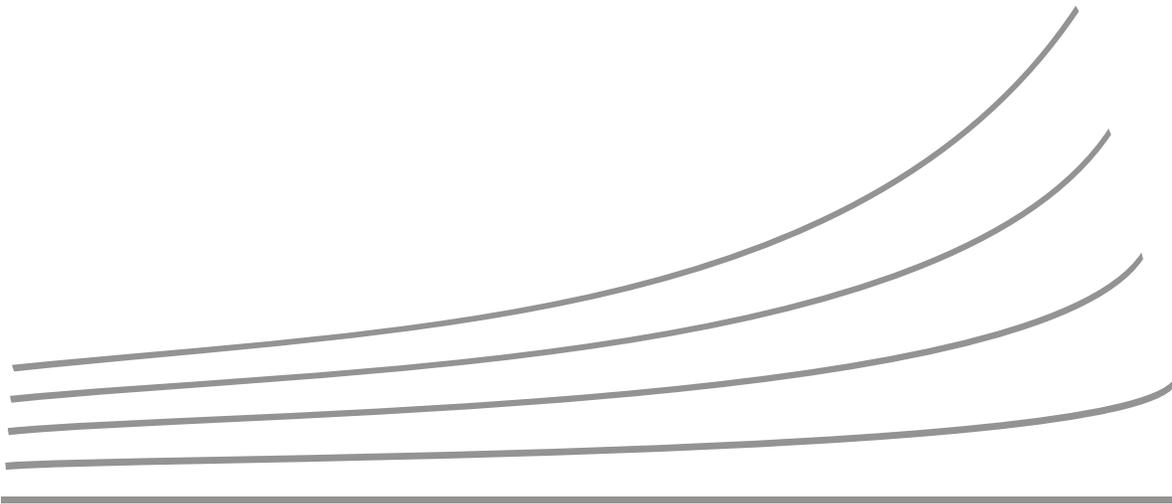
La protección social constituye el primer eje de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, recientemente adoptada por los países reunidos en el marco de la Tercera Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en la Ciudad de México en octubre de 2019 y cuyo objetivo es avanzar hacia la implementación de la dimensión social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se reconoce así el progreso de la región a partir de la década de 2000, cuando la mayoría de los Gobiernos de América Latina y el Caribe —en momentos distintos según los países— dejaron de lado la idea de una política social residual, incrementaron la

inversión social y fortalecieron sus sistemas de protección social. Hoy debemos reconocer y defender los avances logrados en materia de políticas y programas de protección social en la región, así como abordar los desafíos pendientes para promover el Estado de bienestar, fortalecer los sistemas de protección social y velar por su universalización.

Los trabajos recopilados en este documento contribuyen a un mejor entendimiento de los alcances y limitaciones de las políticas y programas de protección social en la región y brindan al lector una puerta de entrada a la vasta producción de conocimiento de la CEPAL en materia de protección social a lo largo del período 2006-2019, que abarca desde aspectos conceptuales hasta los desafíos emergentes y los debates y propuestas referentes a la política de protección social en América Latina y el Caribe.

Esperamos que con esta obra el lector profundice su conocimiento acerca de una política pública fundamental para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible hacia 2030.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CEPAL)



Introducción

En estas *Páginas Selectas* de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se presenta una gran variedad de aportes en materia de protección social universal, provenientes tanto de documentos institucionales de la CEPAL como de publicaciones de diferentes autores vinculados a esta institución. Se trata de textos que han sido ampliamente utilizados a lo largo de los años con diversos fines, por ejemplo para realizar diagnósticos nacionales y regionales, sensibilizar a los Gobiernos acerca de la importancia de las políticas y programas de protección social encaminados a la igualdad y al desarrollo sostenible, prestar asistencia técnica sobre el diseño, implementación, reforma y evaluación de políticas y programas de protección social, y elaborar cursos de capacitación y talleres para funcionarios públicos.

El período de análisis de este libro (2006-2019) no es casual, ya que es a partir de 2006 que la protección social ha venido cobrando especial protagonismo en la agenda de la CEPAL referente a la investigación y de promoción de políticas públicas de desarrollo, como quedó plasmado en el documento *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, presentado en el trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL. En esa ocasión se instó a los Estados a cumplir su responsabilidad en relación con los compromisos adquiridos en una serie de instrumentos normativos nacionales e internacionales referentes al respeto, la protección y la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, así como a adoptar medidas concretas a través de políticas de protección social.

Desde 2010, en los diferentes documentos del período de sesiones de la CEPAL se ha puesto el tema de la igualdad en el centro del debate regional y con ello se ha visibilizado y fortalecido el rol de la protección social como política pública clave para el desarrollo de la región. En ese mismo año, en *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, por ejemplo, se instó a los países de la región a redistribuir ingresos mediante la implementación o ampliación —lo que variaría según los países— de un sistema de transferencias monetarias para niños, personas mayores y desocupados. Asimismo, en 2018, en *La ineficiencia de la desigualdad*, se hace un llamado a fortalecer los sistemas de protección social y de cuidado, ya que estos, además de contribuir a hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales de la población, generan efectos positivos en el crecimiento y en el empleo.

La propia Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas reconoce el importante papel de la protección social a la hora de erradicar la pobreza, promover la igualdad de género y reducir las desigualdades dentro de los países. Es por ello por lo que, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que han de alcanzarse antes de 2030, a diferencia de lo que ocurría

con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) —en los que el tema estaba ausente—, en tres metas se menciona expresamente la protección social:

- En el ODS 1 (“Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”), la meta 1.3 llama a “Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables”).
- En el ODS 5 (“Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”), la meta 5.4 insta a “Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país”.
- En el ODS 10 (“Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”) se hace un llamado a “Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad”.

Asimismo, en la agenda regional de desarrollo social inclusivo, adoptada en 2019 por los países reunidos en el marco de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en América Latina y el Caribe y cuyo objetivo es apoyar la implementación de la dimensión social de la Agenda 2030, se reconoce que “el vínculo con otros Objetivos está también dado por el rol de la protección social en la erradicación del hambre (ODS 2) y en facilitar el acceso a la salud y el bienestar (ODS 3), a la educación de calidad (ODS 4), a las políticas de cuidado (ODS 5), al agua limpia y saneamiento (ODS 6), al trabajo decente (ODS 8) y a la vivienda (ODS 11). A ello se suma el papel de estas políticas en la resiliencia ante los riesgos vinculados con el clima y los desastres (ODS 13), así como en la promoción de políticas no discriminatorias (ODS 16) y en la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible (ODS 17)”.

La importancia de la protección social en la Agenda 2030 a nivel mundial queda reflejada en el ámbito regional en la propia agenda regional de desarrollo social inclusivo, donde se reconoce como primer eje de acción a los sistemas de protección social universales e integrales para erradicar la pobreza y reducir significativamente las desigualdades.

Con el objetivo de brindar al lector una puerta de entrada a la vasta producción de la CEPAL en materia de protección social universal a lo largo del período 2006-2019, este documento se estructura en 13 capítulos.

En el primer capítulo se abordan los aspectos conceptuales de la protección social en lo relativo a sus componentes, funciones e interrelaciones con otras políticas sociales sectoriales. Destaca en particular la idea de que un sistema de protección social universal se compone de los pilares contributivo, no contributivo y de regulación del mercado de trabajo, a los que más recientemente se ha propuesto agregar el cuidado, y que en su conjunto cumple tres funciones principales: i) proteger y asegurar el ingreso, ii) identificar la demanda y garantizar el acceso a los servicios sociales y iii) fomentar el trabajo decente. Con este capítulo se espera dejar planteada la idea de que a la protección social corresponde un rol y unas funciones específicas, y que no es sinónimo de política social.

En el segundo capítulo se pasa revista a la trayectoria histórica de la protección social y de los regímenes de bienestar en la región, poniendo de manifiesto las grandes diferencias que existen entre los países.

En el tercer capítulo se presenta el enfoque cepalino en materia de protección social universal, en virtud del cual se aboga por un fuerte liderazgo del Estado a este respecto, a partir de un enfoque de derechos y de ciclo de vida, con igualdad de género. Además, se abordan algunos

de los grandes debates referentes a la judicialización de los derechos sociales, así como sobre las condicionalidades y la focalización.

En el cuarto capítulo se analizan pormenorizadamente dos ámbitos muy importantes de la protección social contributiva (o “seguridad social”): los sistemas de pensiones y los sistemas de salud. En particular, se abordan las opciones de diseño, las reformas recientes y el tema de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la región, y se hace una breve descripción de los aspectos clave del sistema y del aseguramiento en salud.

En el quinto capítulo se examinan tres tipos de programas de protección social no contributiva (o “asistencia social”) que han sido fundamentales en las estrategias de erradicación de la pobreza en los países de la región en años recientes: los programas de transferencias condicionadas, las pensiones sociales y los programas de inclusión laboral y productiva.

En el sexto capítulo se aborda el papel de la regulación de los mercados laborales, destacando la importancia del trabajo decente como respuesta a los desafíos de pobreza y exclusión y analizando la institucionalidad de las regulaciones laborales como componente de la protección social.

En el séptimo capítulo se fundamenta y se propone al cuidado como pilar de la protección social, además de analizar elementos para el diseño de políticas y los desafíos para su institucionalidad.

En el octavo capítulo se ofrece un panorama de las instituciones encargadas de la protección social universal y de su coordinación y se analizan los elementos necesarios para lograr una coordinación efectiva, abordando los desafíos que plantean la coordinación y la articulación, así como los posibles niveles de intensidad de la intersectorialidad. Con ello se pretende fomentar una mirada de los sistemas de protección social, con intervenciones integrales que requieren un adecuado nivel de coordinación, superando así la fragmentación en múltiples programas de escaso impacto.

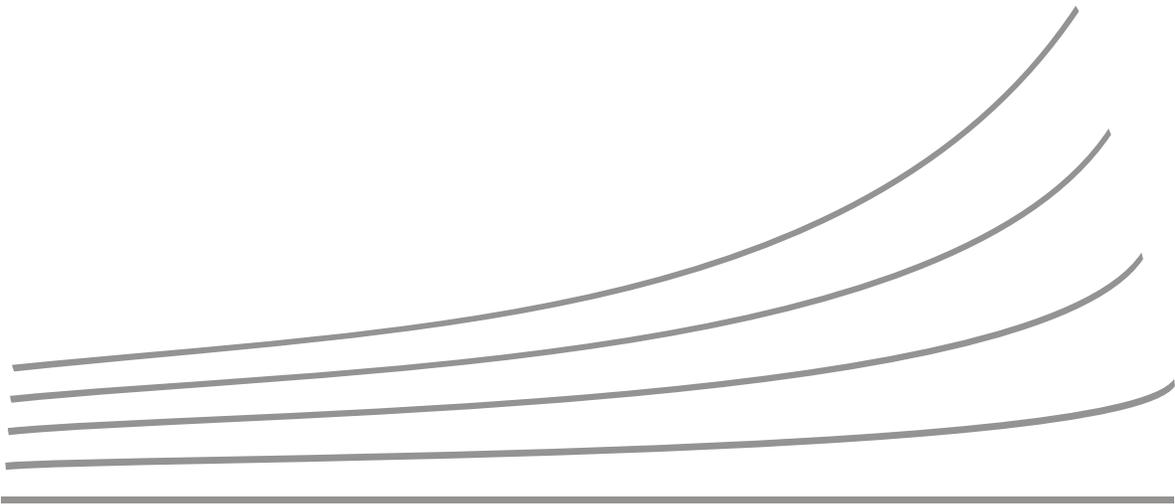
En el noveno capítulo se aborda el tema de la financiación de la protección social universal, se enumeran los criterios para clasificar la inversión social y se examinan las fuentes de financiamiento de la protección social contributiva y no contributiva, así como los distintos modelos de financiamiento y algunos de los desafíos que llevan aparejados los sistemas de pensiones y de salud en esta materia.

En el décimo capítulo se presenta la propuesta de la CEPAL para un pacto referente a la protección social universal y se tratan algunas reformas a las políticas sociales y a los sistemas de protección social que lograron consensos amplios en algunos países de la región.

En el undécimo capítulo se examinan los efectos positivos de la protección social y el cuidado en el crecimiento y en el empleo, y se detallan los efectos de los programas de transferencias condicionadas, de los programas de inclusión laboral y productiva y de las pensiones sobre la pobreza, la desigualdad y otros indicadores sociales.

En el decimosegundo capítulo se mencionan cuatro desafíos emergentes que inciden directamente en los sistemas de protección social: el envejecimiento, la revolución tecnológica, la migración y los desastres.

Por último, en el decimotercer capítulo se aboga por el fortalecimiento de los sistemas de protección social y cuidado, se destaca el acuerdo de la *Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe* para consolidar sistemas de protección social universales e integrales, se propone avanzar hacia un sistema de transferencias monetarias ciudadanas y redistributivas, y se analiza la opción del ingreso básico.



Capítulo I

Conceptos: ¿qué entendemos por protección social?

Fuente:

Parte I. S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (editores) (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf

Parte II. S. Cecchini y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/1/S2011914_es.pdf

Introducción

A pesar de haberse convertido en uno de los pilares de las estrategias de desarrollo social tanto en la región como en el resto del mundo, no existe una perspectiva única respecto de la protección social: por el contrario, esta ha sido concebida por parte de países, organismos internacionales y expertos desde distintos puntos de vista y a partir de diferentes dimensiones analíticas y políticas. En la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se reconoce que la protección social es un concepto en evolución, pero que está profundamente enraizado en una serie de instrumentos normativos internacionales cuyo objetivo es la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales de toda la población. La protección social se orienta por lo tanto a abordar los riesgos que enfrenta toda la población a lo largo del ciclo de vida, así como a los problemas estructurales de la pobreza y la desigualdad.

En el capítulo I se abordan los aspectos conceptuales de la protección social universal, destacando sus objetivos, sus componentes, su rol y funciones en el marco más amplio de la política social, así como los aspectos que se han de tomar en cuenta para promover una visión integral de la política y de los programas de protección social.

A. Del concepto de protección social

El contenido de este libro se centra en las dimensiones de las políticas sociales que pueden ser caracterizadas como de protección social, noción que ha surgido en años recientes como un eje en que se pretende integrar una variedad de medidas orientadas a garantizar niveles básicos de vida para todos y construir sociedades más justas e inclusivas.

En particular, la protección social es una política fundamental para contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población, reconocidos en una serie de instrumentos legales nacionales e internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 1948, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966. En estos instrumentos normativos se reconocen los derechos a la seguridad social, el trabajo y la protección de niveles de vida adecuados para las personas y las familias, así como al disfrute del mayor bienestar físico y mental y a la educación.

La protección social es también un instrumento fundamental para acelerar el progreso hacia metas de desarrollo acordadas a nivel mundial, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En el marco de los debates mundiales sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, está siendo reconocida además de manera creciente como una nueva área que se debe incluir explícitamente en los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) (Naciones Unidas, 2013a, 2013b y 2013c).

No todas las políticas sociales están orientadas en forma predominante a un fin de protección social, aunque todas ellas poseen, en general, dimensiones de protección social. La protección social es parte central de la política social y esta es, a su vez, pieza esencial de los regímenes de bienestar, que consideran no solo la acción estatal sino también la operación de los mercados, las familias y las instancias comunitarias.

La protección social se centra en tres ideas fundamentales: garantías de bienestar básicas, aseguramientos frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida y moderación o reparación de daños sociales derivados de la materialización de problemas o riesgos sociales. De acuerdo con el concepto que se emplea en este libro, por lo tanto, la protección social está dirigida a responder no solo a los riesgos que enfrenta toda la población (por ejemplo, desempleo, discapacidad o vejez), sino también a problemas estructurales, como la pobreza y la desigualdad.

La protección social presenta características distintivas en cuanto a los problemas sociales que atiende. En consecuencia, no cubre todas las áreas de la política social, sino que es uno de sus componentes, junto con las políticas sectoriales —como las referentes a la salud, la educación o la vivienda— y las políticas de promoción social —como la capacitación, la intermediación laboral, la promoción de nuevos emprendimientos, el financiamiento y la asistencia técnica para micro y pequeñas empresas—. Mientras que las políticas sectoriales se hacen cargo de la provisión de servicios sociales con los que se busca fortalecer el desarrollo humano¹ y las políticas de promoción se orientan al reforzamiento de capacidades que mejoran la generación autónoma de ingresos por parte de la población, la protección social está dirigida a asegurar un

¹ Es importante destacar que si bien la educación y la promoción de la salud no pueden ser consideradas per se dispositivos de protección social —sí lo es claramente el aseguramiento en materia de salud—, lo son en parte por sus efectos, en la medida en que dotan a las personas de herramientas para acceder a ingresos y las protegen ante eventos negativos. Muy especialmente, lo son también en algunas de las dimensiones que han mostrado mayores innovaciones, como la ampliación de tiempo y cobertura en materia educativa en las edades más tempranas. Estas innovaciones no solo cumplen una función de promoción de las capacidades humanas, sino que son también mecanismos de protección a la infancia y a las familias, al ofrecer espacios de cuidado ampliados y en edades en que previamente dicha protección dependía en forma exclusiva de las familias o de su capacidad de comprar servicios en el mercado.

nivel básico de bienestar económico y social a todos los miembros de la sociedad. En particular, la protección social debiera garantizar un nivel de bienestar suficiente que posibilite sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas, facilitar el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente (Cecchini y Martínez, 2011).

Finalmente, se fomenta en el libro una visión integral de la protección social, tanto por el lado de la oferta de programas y políticas como por el lado de la demanda por parte de las personas, familias y comunidades. Esto significa que durante las etapas de diseño, implementación y operación de los sistemas de protección social, dos ejes de integración deben ser considerados con especial atención: el horizontal (o sectorial) y el vertical (según los niveles administrativos en que se ejecutan las políticas y programas). A su vez, los sistemas de protección social deben procurar que las políticas y programas sociales atiendan de manera integral los requerimientos que surgen al analizar la demanda generada por las personas, las familias y las comunidades. Para ello, hay que tomar en cuenta tanto las necesidades de integración transversal como las de integración longitudinal. La primera tiene relación con el requerimiento de ofrecer y articular prestaciones diferenciadas para satisfacer las diversas necesidades de protección y promoción social de distintos grupos de población —según su área de residencia, nivel de ingreso, actividad, tipo de inserción laboral, etnia, entre otros factores—. En la integración longitudinal, por otra parte, se toman en cuenta los requerimientos que se producen a lo largo del ciclo de vida individual y familiar, desde la primera infancia hasta la tercera edad (Cecchini y Martínez, 2011). Este abordaje integral supone asimismo tener siempre en debida consideración las relaciones que existen entre protección social, política económica y medioambiente

Parte II

S. Cecchini y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina : una mirada integral, un enfoque de derechos*; B, pp. 125-127; C, pp. 127-130; D, pp. 130-133; E, pp. 133-134; F, pp. 145-155.

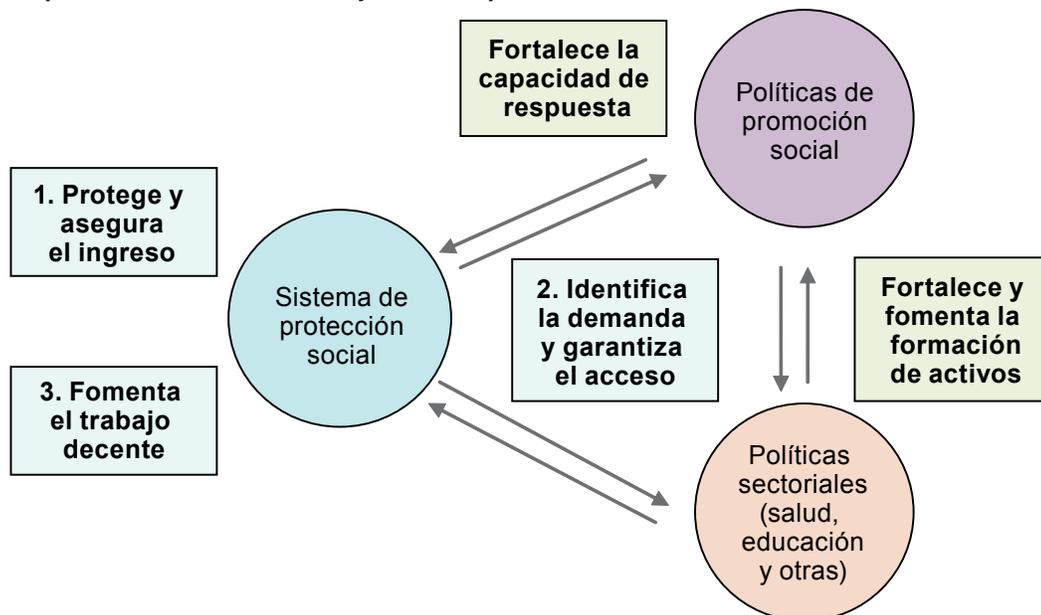
B. Política social, promoción y políticas sectoriales

La política social comprende el diseño, financiamiento, implementación, monitoreo y evaluación de estrategias y actividades orientadas a mejorar la calidad de vida de la población de un país, región o localidad. Considera así todas aquellas intervenciones —principalmente estatales pero también de otros actores como las organizaciones sociales y comunitarias o el mercado— que afectan directamente el bienestar de la población, las instituciones y sus relaciones: los servicios de salud y educación, los subsidios y beneficios monetarios y en especie, la seguridad social y las pensiones, las medidas en torno al mercado de trabajo, la recaudación fiscal progresiva y las políticas redistributivas (Franco, 2010; Mkandawire, 2006).

Los componentes de la política social son la protección social, la promoción social y las políticas sectoriales, como educación y salud. Así, la protección social —cuyo objetivo primordial es procurar un nivel mínimo de bienestar socioeconómico para todos los miembros de una sociedad— es parte central de la política, pero presenta características distintivas en cuanto a los problemas sociales que atiende. La promoción social considera todas las políticas relacionadas con el desarrollo de capacidades, ya sea a través del fortalecimiento del capital humano (educación y capacitación) o del mejoramiento de las condiciones del contexto en que dicho capital ha de desenvolverse (intermediación laboral, fomento productivo, financiamiento y asistencia técnica para microempresas y pequeñas empresas, identificación y promoción de nuevos emprendimientos, entre otros). En síntesis, comprende todas aquellas políticas y programas que tienden a mejorar la calidad de vida en base a una mayor productividad e ingresos generados de manera autónoma. Finalmente, las políticas sectoriales —de educación, salud, vivienda y otras— contribuyen de manera directa a potenciar el desarrollo humano, fortalecer el capital humano e, indirectamente, a fomentar la cohesión social. Es claro, en este marco, que cada componente debe articularse con los otros para alcanzar los objetivos de la política social (véase el diagrama I.1).

■ **Diagrama I.1**

La protección social en el conjunto de la política social



Fuente: Elaboración propia.

Los sistemas de protección social, en particular, permiten articular políticas de protección y promoción social, reservando a estas últimas —y a las políticas sectoriales— el rol de gestionar y proveer los servicios. La protección social, en este sentido, se encarga de proteger y asegurar el ingreso, y fomentar el trabajo decente, así como de identificar la demanda no cubierta (y los nudos críticos en la oferta pública existente) y garantizar el acceso a los servicios sociales para toda la población, velando por su cobertura y calidad adecuada, pero sin hacerse cargo de su provisión, que requiere de una gestión especializada.

Cabe destacar asimismo que los sistemas de protección social no deben concebirse como meros receptores de población vulnerable ante los déficits sociales del desarrollo económico, las crisis y/o las fallas del mercado, sino como agentes activos para facilitar a la población el acceso a mejores condiciones económicas y sociales. Así, estos sistemas cumplen un rol central en la identificación de nuevas necesidades y en la evaluación del tamaño y las características de la demanda, convirtiéndose en facilitadores de la gestión de calidad de otras políticas.

Para el buen funcionamiento de la política social y, por lo tanto, de la protección social, también es fundamental considerar su articulación con las políticas económicas (micro y macro) y sus efectos en la promoción del desarrollo productivo, rural y de infraestructura, y en el mejoramiento de la cantidad y la calidad del empleo. Todos estos elementos gravitan fuertemente en las capacidades existentes para sacar a la población de su condición crítica asociada a la pobreza y para responder a los riesgos que enfrentan las familias.

C. Funciones de un sistema integral de protección social

Los roles de protección y aseguramiento del ingreso, del acceso a políticas de promoción y a otros servicios sociales, y de fomento del trabajo decente que debe asumir la protección social en el conjunto de la política social encuentran una base sustantiva en los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En concordancia con ello, a continuación se detallan las funciones que corresponden a la protección social y los derechos específicos que dichos roles buscan asegurar:

- i) Garantizar un ingreso que posibilite sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas. Esta función incluye dos componentes:
 - facilitar las condiciones socioeconómicas mínimas que hagan posible garantizar derechos básicos de los individuos, en cuanto a ingresos, alimentación, salud, educación, vivienda y servicios básicos, entre otros. Esto significa resguardar determinados mínimos sociales y necesidades básicas, relacionados con la Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948) en sus artículos 22, 25 y 26 y con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (Naciones Unidas, 1966) en sus artículos 10 y 11, para hacer posible erradicar las condiciones críticas de la pobreza extrema y otorgar protección y cuidado a las personas económicamente inactivas;
 - compensar frente a la caída de ingresos por debajo de los estándares consensuados como esenciales. Esto implica garantizar el acceso a mecanismos de aseguramiento permanente ante eventos críticos de diferente naturaleza para frenar caídas bruscas de los ingresos, que ponen en riesgo la capacidad de solventar los costos de un nivel mínimo de bienestar. Entre estos eventos se incluyen las pérdidas de ingreso autónomo y las limitaciones laborales generadas por problemas de salud (del empleado o de alguno de sus dependientes), las etapas de gestación y puerperio, desastres naturales y conflictos armados, entre otros. Es decir, esta función se orienta a garantizar un nivel mínimo de ingresos a través de diversos mecanismos, como indican los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos

Humanos (Naciones Unidas, 1948) y los artículos 9 y 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 1966).

- ii) Identificar la demanda insatisfecha y garantizar el acceso a servicios sociales (salud, educación y vivienda, entre otros) y de promoción, para fortalecer el capital humano y la capacidad de respuesta autónoma de la población. Promover el acceso a servicios sociales básicos que mejoren la calidad de vida y la capacidad de acumulación de activos es coherente con los contenidos del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los artículos 11, 12, 13 y 14 del PIDESC. Se incluye en este ámbito la provisión de cuidado a niños, adultos mayores, enfermos y discapacitados².
- iii) Fomentar el trabajo decente, promoviendo mejores políticas laborales para contribuir a la superación del riesgo asociado al mundo laboral, velando por la realización de los derechos laborales e integrando progresivamente al mercado formal de trabajo al grueso de la población económicamente activa de un país². En esta función se incluyen temas relacionados con:
 - a) la formalización del empleo a través de contratos claros e informados con condiciones justas y favorables (remuneraciones acordes al trabajo desarrollado, igualdad de condiciones entre hombres y mujeres, regulaciones de seguridad y sanidad en el trabajo, acceso a oportunidades de promoción en el empleo, jornadas de trabajo y períodos de descanso);
 - b) acceso a orientación vocacional, capacitación técnica y programas de entrenamiento para la promoción del desarrollo económico, social y cultural y del empleo productivo;
 - c) derecho a sindicalización, a la huelga, a la conformación de confederaciones sindicales y a la unión a organizaciones sindicales internacionales, y d) la erradicación del trabajo infantil y la explotación laboral. Todos estos elementos se destacan en los artículos 23 y 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 del PIDESC.

La protección social debiera ser universal en su orientación, incluyendo tanto a quienes se encuentran insertos en el mercado formal de trabajo, como a quienes se encuentran fuera de él. Esto no impide aplicar mecanismos de focalización en su implementación, para hacer frente a la escasez de recursos y dar prioridad a quienes se encuentran en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad.

Así, la protección social puede contribuir significativamente a aliviar los síntomas más urgentes de la pobreza, construir rutas permanentes para superarla (aunque, por sí sola, no eliminarla) y potenciar la capacidad de respuesta frente a los riesgos de caídas abruptas del ingreso, favoreciendo el desarrollo de una sociedad más inclusiva e igualitaria en el acceso a las oportunidades.

Un elemento central que es preciso tener presente en la implementación de sistemas integrales de protección social es su sustentabilidad financiera y sostenibilidad temporal. Una de las mayores críticas que se han formulado a la concepción de la protección como garantía ciudadana, es que ella puede atentar contra la capacidad fiscal de solventar su costo. Por ello, cada país debe definir la cantidad y el nivel de calidad de los componentes de la protección social que estima pertinente garantizar, considerando su propia capacidad financiera. Se conforma así un sistema de garantías incrementales, que no por ello deben dejar de ser universales en el acceso. En conformidad con el PIDESC, se prefiere asegurar en lo inmediato un mínimo para todos (ya sea con acceso a través del mercado y/o del Estado), antes que altos niveles para unos pocos y ausencia de protección para otros.

A partir de las funciones antes descritas —fundadas, a su vez, en derechos— es posible definir estándares y garantías explícitas de aseguramiento en cada uno de los ámbitos, los cuales pueden ser traducidos en instrumentos concretos. Estos instrumentos, si bien pueden estar orientados a atender necesidades particulares de determinados grupos de población —personas que viven en situación de pobreza y pobreza extrema, grupos en mayor vulnerabilidad, como los pueblos indígenas, entre otros—, están en principio disponibles para el conjunto de la ciudadanía.

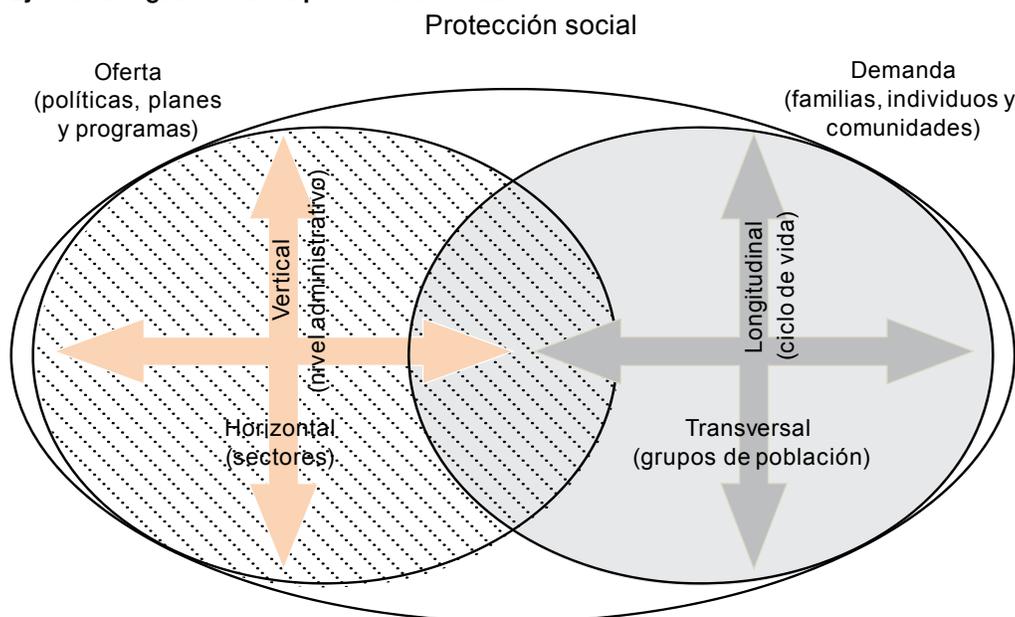
² La provisión de cuidado no es exclusiva de la protección social. Políticas sectoriales como la educación contribuyen también a ello de manera muy importante. La jornada escolar completa, por ejemplo, no solo beneficia el aprendizaje de los alumnos, sino que también alivia la carga de cuidado de sus padres, permitiéndoles participar más fácilmente en el mercado de trabajo.

D. Ejes de integración de la protección social

En términos conceptuales, la integralidad de un sistema de protección social puede ser pensada a nivel de las políticas, sus planes y programas (la oferta) así como desde los individuos, las familias y las comunidades (la demanda). En el caso de la oferta de políticas y programas, existen dos ejes de integración que deben ser considerados con especial atención durante las etapas de diseño, implementación y operación de los sistemas de protección social: el horizontal (o sectorial) y el vertical (según los niveles administrativos en los cuales se ejecutan las políticas y programas) (véase el diagrama I.2).

■ Diagrama I.2

Ejes de integración de la protección social



Fuente: Elaboración propia.

El eje horizontal representa la coordinación entre los distintos sectores de acción de la política social (desarrollo social, trabajo, salud, educación u otros), que se hace necesaria considerando el rol de articulación y coordinación que cumplen las políticas de protección social como enlace a las políticas sectoriales y de promoción social (por ejemplo, a servicios de educación y salud, o de intermediación laboral y políticas activas de empleo). En el eje vertical, la coordinación se produce entre los distintos niveles administrativos (desde el nivel central hasta los municipios, pasando por estados, provincias o departamentos, según los países) y puede o no incorporar componentes de coordinación con otros actores (sector privado y sociedad civil). En lo relativo a este segundo eje, cabe destacar que en la región, la participación de diferentes jurisdicciones en la conformación e implementación de políticas ha aumentado como consecuencia de reformas institucionales que han conducido a una mayor descentralización y regionalización (Franco, 2010; Martínez Nogueira, 2010; Ramírez y Peñalosa, 2007) (véase el caso de Colombia en el recuadro IV.1). Sin embargo, la relevancia de los distintos niveles de jurisdicción varía mucho según el tamaño de los países y el grado de descentralización efectivamente alcanzado.

Los sistemas de protección social deben procurar asimismo que las políticas y programas sociales —coordinados entre sí en las dos dimensiones descritas— atiendan de manera integral

los requerimientos que surgen al analizar la demanda generada por las personas, las familias y las comunidades. Para ello, hay que tomar en cuenta tanto las necesidades de integración transversal como las de integración longitudinal (véase el diagrama IV.2). La primera tiene relación con el requerimiento de ofrecer y articular prestaciones diferenciadas para satisfacer las distintas necesidades de protección y promoción social de grupos de población que se caracterizan por presentar altos niveles de heterogeneidad. Estos pueden ser definidos de distintas maneras, según su área de residencia, nivel de ingreso, actividad, tipo de inserción laboral, etnia, entre otros factores. La integración transversal se refiere, por lo tanto, a la incorporación de las familias al sistema de protección social mediante su participación en distintos programas específicos, y a los aspectos de gestión asociados a la generación de las capacidades institucionales para articular dichas intervenciones de manera intersectorial. En el caso de las familias pobres, este tipo de integración ha sido promovido de manera bastante exitosa por varios programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC).

La integración longitudinal, por otra parte, toma en cuenta los requerimientos que se producen a lo largo del ciclo de vida individual y familiar —desde la primera infancia hasta la vejez— y llama la atención sobre la necesidad de dar continuidad a las intervenciones de protección social a través de los distintos programas. En este caso adquieren particular relevancia las vías a través de las cuales las familias y las personas refuerzan sus derechos y su capacidad de acceder a ámbitos de protección social contributiva y, en aquellos casos en que esto no sea posible, a mecanismos de protección social no contributiva que cubran estas necesidades con acciones diferenciadas según su perfil.

Así, un sistema de protección verdaderamente integral supone la existencia de una articulación sustentable en el tiempo entre demanda y oferta, así como entre los ejes en que ellas se integran.

E. Protección social: derechos universales adaptados a las distintas necesidades de la población

Los puntos hasta aquí analizados llevan a la conclusión de que es necesario contar con una política de protección social inclusiva que se ocupe simultáneamente de quienes se encuentran en una situación de pobreza y requieren de garantías de ingreso y de acceso a mecanismos promocionales; de quienes, sin ser pobres, son vulnerables y demandan políticas de aseguramiento continuo; y de quienes evidencian una mayor capacidad autónoma pero, junto con contar con mecanismos de aseguramiento —tanto públicos como privados—, reconocen en la garantía de un piso mínimo de protección una base común para la ciudadanía social. Al estar garantizados para toda la ciudadanía, estos mínimos son universales y establecen un marco en que el ciudadano no es solo un consumidor y demandante de servicios, sino un agente titular y sujeto de sus derechos, con capacidad para exigir su realización.

Es así como, desde un enfoque de derechos, una protección social inclusiva supone una adecuada combinación entre la política social de corte universal, que incluye la provisión de protección de carácter compensatorio, y una política económica en que se contemplen explícitamente los objetivos sociales (CEPAL, 2008a, pág. 35; Mesa-Lago, 2000; Barrientos y Santibáñez, 2009), además de contar con intervenciones que permitan incorporar a distintos grupos de la población y generen las capacidades para superar las situaciones de riesgo a las que son vulnerables (Serrano, 2005). En una protección social de este tipo, no se definen techos máximos de protección o aseguramiento, sino mínimos incrementales, que puedan ser extendidos de acuerdo con los pactos sociales y fiscales que se fije cada sociedad.

Desde la perspectiva de la integralidad transversal (véase el diagrama I.2), puesto que los distintos grupos de la población enfrentan requerimientos de protección social cualitativa y

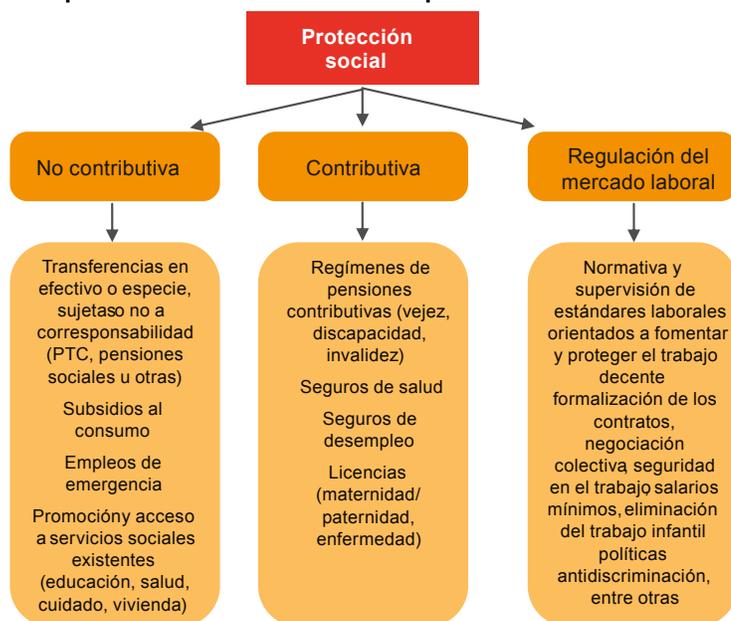
cuantitativamente diferentes, para hacer efectivos sus DESC se requiere adaptar la protección a dicha diversidad³. Un desafío fundamental está por lo tanto en atender a la especificidad de cada grupo para disminuir su vulnerabilidad —particularmente cuando su capacidad de respuesta autónoma es baja—, pero protegiendo a su vez la sustentabilidad financiera del sistema en el marco de la restricción presupuestaria de cada país.

F. Componentes e instrumentos de la protección social

Tras revisar los objetivos y características de un sistema de protección social fundado en derechos, se analizan en esta sección las líneas de intervención político-programáticas que permiten materializar un sistema de ese tipo. Tal como se señaló antes, las funciones de la protección social son garantizar un ingreso suficiente para sustentar condiciones dignas de vida, posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y fomentar el trabajo decente. Al respecto, es posible identificar tres componentes centrales de la protección social que permiten cubrir esas funciones: la protección social no contributiva (frecuentemente conocida como asistencia social), la protección social contributiva (conocida como seguridad social) (CEPAL, 2006 y 2010b; Cetrángolo y Goldschmit, 2009) y la regulación de los mercados laborales. Estos componentes apuntan, en distintos grados, a cubrir la heterogeneidad de los requerimientos de protección social de los grupos de población antes indicados (véase el diagrama I.3)⁴.

■ Diagrama I.3

Componentes e instrumentos de la protección social



Fuente: Elaboración propia.

³ Así, por ejemplo, los requerimientos de protección que enfrenta un niño que se encuentra en situación de calle son de naturaleza distinta a los de un adulto que sufre un accidente laboral, ya estando inserto en mecanismos formales de aseguramiento. Mientras en el primer caso se requiere potenciar el acceso a los sistemas de formación de capital humano, junto con brindar garantías de cuidado e ingreso que permitan elevar las condiciones de vida a un mínimo consensuado y acumular activos de largo plazo, en el segundo caso el Estado asumirá un rol regulador del funcionamiento de los instrumentos de seguro social comprometidos, complementando ingresos y otros activos —de ser necesario— para garantizar los mínimos de protección social.

⁴ Estos tres componentes de la protección social han sido identificados también en Barrientos y Hulme (2008) y Barrientos y Santibáñez (2009).

Como muestra el diagrama IV.4, en cada uno de los componentes de la protección social es posible distinguir variados instrumentos, que a su vez presentan distintas alternativas de combinación. Es precisamente en su interacción —y no en forma individual— como estos instrumentos contribuyen a la realización de los derechos que están en la base de una noción de protección social inclusiva.

Puesto que históricamente la noción de protección se ha vinculado a la seguridad social, este ha sido el componente más estudiado y se lo ha incluido en diversas tipologías de regímenes de pensiones y sistemas de salud y de bienestar en América Latina (Bertranou, 2008; J. Martínez, 2008a, 2008b; Mesa-Lago, 2004a, 2008, 2009). En tanto, la protección social no contributiva, más asociada al objetivo de mitigación de riesgos de la pobreza, ha recibido menor atención y en el último tiempo se la identifica frecuentemente con los PTC (León, 2008; Mesa-Lago, 2009). Por su parte, la regulación de los mercados laborales solo recientemente ha comenzado a incluirse dentro de los debates de protección social en torno a líneas concretas de acción para los gobiernos (Espinoza, 2003; OCDE, 2009; OIT, 2008d).

1. Protección social no contributiva

La protección social no contributiva puede ser definida como el conjunto de programas de transferencias y subsidios públicos, normalmente financiados mediante impuestos a los ingresos generales (Bertranou, Solorio y van Ginneken, 2002) bajo el principio de solidaridad. Sus beneficios no se relacionan con la existencia de contribuciones previas (CEPAL, 2006; Cetrángolo y Goldschmit, 2010).

Estos programas frecuentemente son dirigidos a quienes viven en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, para cubrir las necesidades más esenciales de los individuos y hogares, proveyendo ingresos mínimos a quienes viven en situación de pobreza o deteniendo la caída de los ingresos y de la capacidad de consumo de quienes están en situación de vulnerabilidad (Grosh y otros, 2008). Al mismo tiempo, cumplen un rol fundamental de enlace y de facilitación del acceso a las políticas y servicios sociales y de promoción social para la formación de capital humano. Sus intervenciones principales se orientan a transferir recursos o crear activos, así como a evitar su pérdida y promover su fortalecimiento. Sin embargo, la protección social no contributiva puede también ser de corte universal, tal como ocurre en el caso de los subsidios generalizados al consumo de alimentos o energía y algunas pensiones sociales, o como se ha propuesto en el caso de la “renta básica de ciudadanía”.

Entre los principales instrumentos de la protección social no contributiva es posible identificar: i) transferencias en efectivo, como aquellas de los PTC y las pensiones sociales; ii) transferencias en especie; iii) subsidios al consumo (por ejemplo, de energía o agua), los cuales frecuentemente son implementados para hacer frente a emergencias derivadas de altas tasas de inflación o precios de bienes específicos; iv) programas de empleo de emergencia, los cuales si bien pueden ser también vistos como una política activa del mercado de trabajo, cumplen una función primaria de protección del ingreso en momentos de alto desempleo, y v) mecanismos de promoción de los servicios sociales existentes, como son los distintos tipos de becas educacionales y bonos especializados dirigidos a proteger a los más pobres y vulnerables y garantizar su acceso a los sistemas de formación de capital humano (véase el cuadro I.1).

■ Cuadro I.1

Instrumentos de la protección social no contributiva

| Instrumentos | Criterios | Ámbitos cubiertos | Ejemplos |
|--|---|---|---|
| Transferencias en efectivo | Focalizadas por aproximación de medios / nivel de ingreso o beneficio universal | Ingresos Acceso al conjunto de servicios, prestaciones y políticas sectoriales sociales; formación de capital humano | PTC: Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) creada en la Argentina en octubre de 2009, que entrega una prestación no contributiva a familias con hijos cuyos miembros se encuentren desocupados o en la economía informal Pensiones sociales: Programa de pensiones 70 y más implementado en México por el Gobierno Federal desde 2007, que entrega apoyo económico y promocional a adultos mayores que vivan en localidades de menos de 30.000 habitantes |
| Transferencias en especie | Focalizadas por nivel de ingresos o de forma categórica: unidad territorial, etapas del ciclo de vida (niños, ancianos u otros), causas específicas de vulnerabilidad (Ej.: mujeres, pueblos indígenas) | Alimentación | Programas de asistencia alimentaria de emergencia (Nicaragua): entrega de alimentación diaria por seis meses a afectados por el huracán Mitch |
| Subsidios al consumo | Otorgados principalmente a hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, aunque en algunos casos son de corte universal | Alimentación Electricidad Combustibles Transporte | Subsidio de energía eléctrica y gas combustible para los usuarios de menor ingreso de los servicios distribuidos por red física (Colombia), financiado a través del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (FSSRI) |
| Empleos de emergencia | Jefes y jefas de hogar desocupados Fuerza de trabajo no calificada | Ingresos | Empleo en Acción (Colombia): complementa los ingresos de la población que pertenece al 20% más pobre a través de esquemas de contratación temporal para la construcción de infraestructura comunitaria |
| Promoción de servicios sociales existentes | Orientada principalmente a hogares pobres, aunque en algunos casos se extiende a hogares de clase media | Educación Salud Vivienda Cuidado | Becas escolares, subsidios a la compra de la vivienda, entre otros |

Fuente: Elaboración propia.

Ante la debilidad del acceso a la protección social contributiva por medio del mercado formal de trabajo, un instrumento de protección social no contributiva crecientemente incorporado a los esquemas de protección social de América Latina —además de los ya mencionados PTC— es el de las pensiones sociales⁵. Si bien las pensiones han sido tradicionalmente ubicadas dentro del conjunto de políticas de seguridad social, por cuanto están fuertemente vinculadas a los aportes realizados durante la vida laboral de los trabajadores, se ha hecho necesario introducir pensiones de índole no contributiva (llamadas también solidarias) debido a la dualidad de la estructura productiva y del empleo y a la debilidad de la protección social de tipo contributivo (cf. Betranou, 2008; CEPAL, 2006, 2008a; Filgueira, 2007; Ribe, Robalino y Walker, 2010; Sojo, 2009, 2003). Estas pensiones son transferencias (beneficios definidos) asociadas a la vejez o a la discapacidad, que el Estado provee a quienes no han estado insertos en el mercado formal de trabajo o no han realizado aportes contributivos durante su vida laboral. Se trata de aportes solidarios que comprometen a la sociedad en su conjunto, pues son generalmente financiados con cargo a los impuestos generales, al consumo o a la renta (CEPAL 2010a, pág. 108; Uthoff, 2006, pág. 29). Asimismo, se trata de pensiones de reparto, es decir, se pagan con los impuestos de la generación actual.

⁵ De acuerdo con Kidd (2008), las pensiones sociales debieran considerarse como contributivas, en el entendido de que toda la ciudadanía ha contribuido en diversos niveles a su financiamiento. Según este autor, una de las principales ventajas de estas pensiones es su impacto en lograr que las familias destinen mayores esfuerzos a la atención y educación de los niños y niñas, ante la perspectiva de los padres de contar con pensiones aseguradas para la vejez.

En algunos países, estas pensiones cubren también los riesgos de enfermedad y pueden transformarse en un vehículo para otras prestaciones (por ejemplo, las asignaciones familiares) (Bertranou, 2008). Países que cuentan con pensiones sociales son la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Estado Plurinacional de Bolivia, México, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay (Barrientos e Hinojosa-Valencia, 2009; Bertranou, Solorio y van Ginneken, 2002; CEPAL, 2010a, pág. 165). Las pensiones sociales pueden ser universales (como en el caso de la Renta Dignidad del Estado Plurinacional de Bolivia) o focalizadas según criterios de ingreso, categóricos u otros (por ejemplo, las destinadas a veteranos de guerra o a víctimas de violaciones de derechos humanos, como en la Argentina y Chile).

La implementación de pensiones no contributivas requiere del análisis sobre su complementariedad con los sistemas de pensiones contributivas que se analizarán en el siguiente punto. Existen aprehensiones respecto de su funcionamiento conjunto, en el sentido de que prestaciones generosas de corte no contributivo pudieran desincentivar el cumplimiento del pago de cotizaciones, situación que también puede afectar el financiamiento en el largo plazo de las pensiones mínimas (Filgueira, 2007)⁶. Otra preocupación es que estas pensiones puedan representar un mecanismo que en el largo plazo evita la discusión sobre reformas en el ámbito laboral para lograr una mejor estructura contributiva desde el sector privado (Levy, 2009). Es posible identificar también modelos mixtos (semicontributivos), que están asociados a una historia de cotizaciones, pero en los cuales una parte importante de las prestaciones son de tipo no contributivo (Bertranou, Solorio y van Ginneken, 2002). Sin embargo, puesto que la estructura del empleo en la región está marcada por la informalidad y la precariedad, es claro que instrumentos de tipo no contributivo son fundamentales para reducir la desigualdad y la exclusión de vastos sectores de la población.

2. Protección social contributiva

Tradicionalmente, en la protección social contributiva (seguridad social) se incluyen todos los programas orientados al aseguramiento presente y futuro de los trabajadores y sus dependientes, procurando así mantener un nivel mínimo de calidad de vida durante su etapa activa e inactiva, por ejemplo para momentos de cesantía, jubilación, enfermedad o invalidez. Se incluyen también en este componente los seguros de salud, el conjunto de beneficios y resguardos asociados a la maternidad y, en algunos casos, otros beneficios, tales como las asignaciones familiares⁷. Se trata, fundamentalmente, de beneficios de naturaleza contributiva, aun cuando el monto de los aportes pueda variar significativamente —y ser o no compensado por aportes públicos no contributivos— de acuerdo con el estrato socioeconómico de los trabajadores y su permanencia en el mercado formal de trabajo.

En torno a este componente existe una gran variedad de instrumentos (tales como seguros, planes de seguridad, modalidades de aporte y otros), actores involucrados (privados, públicos y mixtos) y ámbitos cubiertos (acceso a sistemas de salud, regímenes de pensiones, seguros de desempleo, discapacidad y sobrevivencia). De acuerdo con Mesa-Lago (2008), los dos programas más importantes de seguridad social —en función del número de asegurados y beneficiarios y el porcentaje de inversión involucrado— son las pensiones para adultos mayores, de discapacidad y sobrevivencia, y los beneficios por maternidad y paternidad, enfermedad o cuidado de salud⁸.

⁶ De acuerdo con Uthoff (2006, pág. 29), en el diseño de un pilar solidario de pensiones hay que involucrar de una manera central al sector privado, planeando un sistema de ahorro voluntario y complementario para quienes quieran mayores beneficios a los garantizados de forma estatal.

⁷ En los últimos años algunos países han comenzado a proveer asignaciones familiares no contributivas. Es el caso del Uruguay, donde las asignaciones familiares han sido incorporadas al Plan de Equidad.

⁸ Una confusión frecuente es la generada entre los conceptos de pensión y jubilación. La jubilación se refiere a la acción de reclamar un beneficio asociado a la cesación de la actividad laboral por parte de una persona. También se la define

Diversos organismos y autores han resaltado la debilidad de los sistemas de seguridad social de tipo contributivo en América Latina (Betranou, 2008; CEPAL, 2006, 2008a; Filgueira, 2007; Sojo, 2009, 2003), frente a la cual han alcanzado creciente atención las modalidades de protección social de tipo no contributivo. Debe considerarse asimismo que la extensión del acceso a mecanismos de protección frente al desempleo, al igual que a la salud, es un aspecto urgente de atender y poco considerado en el análisis de la protección social.

En años recientes, se han implementado una serie de reformas a los seguros de desempleo en países como la Argentina, el Brasil, Chile, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, que se orientan a apoyar en la búsqueda de trabajo a quienes han sido despedidos, al mismo tiempo que a proteger niveles de ingreso en tal eventualidad. Mediante estas reformas se ha buscado mejorar la eficiencia y la cobertura de estos seguros, fortaleciendo además el acceso de quienes se acogen al beneficio a una serie de políticas activas de empleo (capacitación, intermediación laboral y otras). Junto con los seguros de desempleo, son también mecanismos relevantes para proteger a los trabajadores ante estos eventos otros instrumentos asociados, como las indemnizaciones por despido (que operan como desincentivos a esta medida), las cuentas de ahorro individual (que permiten a los trabajadores acumular recursos monetarios durante su permanencia en el empleo) y el preaviso de despido (notificación previa a su ocurrencia, de manera de prevenir caídas bruscas en el ingreso), al igual que la definición de prestaciones por jubilación anticipada (Bertranou y Paz, 2007; Velásquez, 2010).

De esta forma, es preciso generar estrategias para extender la cobertura en todas las dimensiones de la seguridad social a grupos particularmente difíciles de alcanzar. Entre ellos, Mesa-Lago (2009) identifica a quienes trabajan en el sector informal o por cuenta propia en áreas urbanas y, particularmente, rurales. Por su parte, las desigualdades generadas por la estructura del cuidado, que afectan de manera desproporcionada a las mujeres, son un aspecto especialmente urgente de atender⁹. Asimismo, cabe destacar que en algunos países de América Latina quienes pertenecen a pueblos indígenas están casi virtualmente excluidos de regímenes de seguridad social (Patrinos y Skoufias, 2007; León, 2008; Mesa-Lago, 2009, págs. 238-239). Conocer más acerca de la incorporación de estos grupos a los esquemas de protección social en marcha es un desafío persistente.

como el conjunto de retribuciones asociadas al trabajo pasado, las que se basan en sistemas de contribución a fondos de seguridad social, administrados por actores estatales o privados (CEPAL, 2010a, pág. 108). Las pensiones, por su parte, incluyen una serie de beneficios que pueden o no retribuir directamente en el empleado y que pueden ser de naturaleza contributiva o no contributiva (las que en este documento se denominan “pensiones sociales”). El uso de ambos términos varía en los países de la región. Las pensiones pueden incluir mecanismos contributivos (en el caso de los montepíos y pensiones de viudez asociadas a las contribuciones de la pareja), compensaciones entre privados (en el caso de las pensiones de divorcio y alimentos), o bien ser de carácter solidario, asistencial o ambos (CEPAL, 2010a). Chile, por ejemplo, ha creado un “sistema de pensiones de vejez, de invalidez y sobrevivencia” derivado de la capitalización individual (artículo 1, D.L. N° 3500), que es administrado por entidades llamadas “administradoras de fondos de pensiones” (AFP). El sistema define pensiones de vejez e invalidez y pensión de sobrevivencia para los hijos y cónyuge del afiliado al sistema. En México, por otra parte, se habla de Régimen de Pensiones y Jubilaciones (Instituto Mexicano de Seguridad Social, 2009).

⁹ De acuerdo con Mesa-Lago (2009, pág. 229), alrededor del período 2000-2003, en 8 de 14 países la cobertura de los seguros sociales era menor para mujeres que para hombres, y solo era superior en Costa Rica y el Uruguay. En el caso de la salud, las mujeres están frecuentemente en desventaja frente a los hombres en cuanto a su permanencia en esquemas de seguro de salud, debido a las pérdidas de cobertura durante los tiempos de egreso del mercado laboral para asumir labores de cuidado, mientras que su cobertura como dependientes de un hombre es frecuentemente indirecta y, en algunos países, imparcial y sujeta a la pérdida ante el divorcio o el abandono (Mesa-Lago, 2009). Los costos de los servicios de salud privados son más elevados para las mujeres y en el sistema público son ellas y sus hijos quienes utilizan los servicios con mayor frecuencia, por lo que también se ven afectadas por un mayor pago de las tarifas de uso.

3. Regulación de los mercados laborales

El tercer componente de la protección social es la regulación de los mercados laborales. Este es un ámbito particularmente sensible —y poco explorado en los debates sobre protección social— en una región donde el empleo en el sector formal es un bien escaso y las dificultades para extenderlo son múltiples y profundas.

La regulación de los mercados laborales se refiere a la protección de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores y cumple un rol central en la reducción y mitigación de los riesgos asociados al desempleo y al déficit de trabajo decente (Barrientos y Hulme, 2008). Este componente de la protección social considera una serie de normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente, es decir, aquel que se desarrolla en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 2008d). Entre este conjunto de normativas se encuentran aquellas tendientes a la formalización de las relaciones contractuales, la garantía a los derechos de sindicalización y seguridad en el trabajo, las regulaciones y prohibiciones asociadas al trabajo de niños y adolescentes, las normativas de empleo y salario mínimo (Banco Mundial, 2001b), así como las normativas orientadas a evitar la discriminación en el trabajo, especialmente en contra de las mujeres. La existencia de este conjunto de regulaciones es fundamental para garantizar la superación de los riesgos que las políticas de protección social contributiva y no contributiva buscan resolver. De hecho, una mayor atención sobre la incorporación de medidas antidiscriminatorias de empleo para fortalecer la inserción laboral femenina, de pueblos indígenas y otros grupos vulnerables resulta clave en una región marcada por la persistencia de estructuras de desigualdad (CEPAL, 2010a).

Así, un nudo crítico que es preciso atender se relaciona con quienes están en el mercado informal de trabajo o son trabajadores independientes. Como indica Bertranou (2009), el trabajo independiente presenta una serie de complicaciones respecto de su conceptualización y medición. Algunos sostienen que el trabajo independiente responde a una motivación individual de emprendimiento y consideran que muchos trabajadores independientes se encuentran en situación de informalidad por voluntad propia (BID, 2004). Otros, en cambio, enfatizan la idea de que este tipo de trabajo ocurre principalmente en contextos de crisis o alta vulnerabilidad al empobrecimiento y que gran parte del trabajo independiente o por cuenta propia se asocia a condiciones laborales y de protección inadecuadas (CEPAL, 2009a). Además, los beneficios que cubren a esta población han sido vistos como un elemento clave de garantía de derechos, pero también como un factor que inhibe la expansión del sector formal del trabajo al poner barreras importantes de tipo presupuestario que inhiben la formalización de las relaciones laborales, particularmente en las empresas más pequeñas.

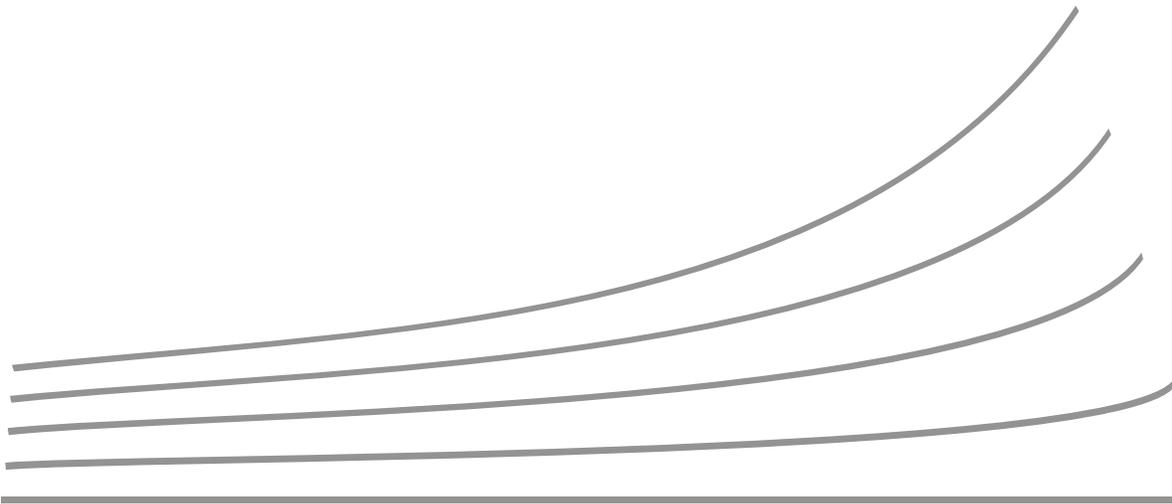
De lo anterior se desprende, por una parte, la necesidad de generar estrategias adecuadas para proteger de riesgos y garantizar un ingreso mínimo a la población que se encuentra desempleada y en el mercado informal de empleo; y, por otra parte, la relevancia que adquieren las políticas laborales y de regulación del mercado laboral en la protección social. Ribe, Robalino y Walker (2010) se refieren a la necesidad de generar sistemas de gestión de riesgos del mercado laboral, mientras que autores como Bertranou (2009) y Uthoff (2006) insisten en el rol que cumple el fortalecimiento de la regulación de los mercados laborales para la protección social.

Bertranou y Saravia (2009), siguiendo a Tokman (2001) y Daza (2008), reconocen la necesidad de distinguir entre informalidad e ilegalidad, argumentando que la ilegalidad y el incumplimiento de las regulaciones laborales están presentes tanto en el sector formal como en el informal. Una primera cuestión es reforzar el cumplimiento de estas regulaciones, de la legislación laboral y los derechos laborales, y en ello los sistemas de protección social pueden cumplir un rol articulador entre las entidades encargadas propiamente de lo laboral (ministerios del trabajo, previsión y seguridad social, según sea el caso) y el diseño de políticas sociales, reforzando el necesario vínculo entre

ambos ámbitos. Al mismo tiempo, se requiere identificar las dinámicas de exclusión laboral y de los beneficios de protección asociados al empleo formal (Bertranou y Saravia, 2009, pág. 14).

El desafío radica en definir a través de qué institucionalidad y procesos de gestión este componente puede llevarse a cabo. De acuerdo con Weller (2008, pág. 21), la institucionalidad laboral corresponde a un conjunto de “mecanismos con diferente grado de formalidad, que establecen reglas de comportamiento para los actores del mercado del trabajo”. Esta tiene por fin generar empleo de buena calidad a través de la regulación del mercado laboral, la protección frente al desempleo y las políticas activas del mercado de trabajo (estas últimas, no propiamente parte de la protección social). En este sentido, se orienta a cumplir dos objetivos: “asegurar un funcionamiento eficaz del mercado de trabajo, es decir, lograr una asignación óptima de los recursos, y garantizar la protección y el fortalecimiento de los más débiles en un mercado que presenta desigualdades estructurales entre los actores” (Weller, 2008).

Lo anterior implica regular sobre la implementación de determinados estándares y supervisar el cumplimiento de las regulaciones laborales, proceso en el cual se requiere alta participación de la institucionalidad encargada de definir los instrumentos y programas de protección social.



Capítulo II

La trayectoria histórica de la protección social y los regímenes de bienestar

Fuente:

Parte I. CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2806/1/S2006002_es.pdf

Parte II. S. Cecchini y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina : una mirada integral, un enfoque de derechos*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/1/S2011914_es.pdf

Parte III. S. Cecchini, F. Filgueira y C. Robles (2014), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36831/1/S2014250_es.pdf

Introducción

Fortalecer los sistemas de protección social y promover su universalización significa avanzar hacia la construcción de un verdadero Estado de bienestar, lo que constituye un desafío pendiente para la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe. En la región, cada etapa del proceso de desarrollo ha estado marcada por distintas visiones sobre el rol del Estado en la economía y la sociedad y sobre el alcance de la protección social, pasando de una mirada caritativa a una de garantías ciudadanas. Frente a la heterogeneidad de condiciones políticas, económicas y sociales en los diferentes países, para orientar el diseño de los sistemas de protección social resulta útil clasificar a los países según se caractericen por brechas severas, moderadas o leves de bienestar.

En el capítulo II se introduce el concepto de Estado de bienestar, se realiza un breve recorrido histórico de la protección social latinoamericana y se examinan las brechas de bienestar que caracterizan a los países de la región, vinculadas a la capacidad de las sociedades de generar ingresos a través del mercado laboral y a las capacidades del Estado para brindar protección a toda la población, con énfasis en quienes carecen de ingresos o acceden a ingresos insuficientes.

Parte I CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, A, pp. 32-33.**A. 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 II.1). 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, construidos 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 II.1

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 Zelandia, 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.

Parte II

S. Cecchini y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina : una mirada integral, un enfoque de derechos*; B, pp. 27-34.

B. Breve recorrido histórico de la protección social latinoamericana

Los temas sociales siempre han formado parte de las funciones de gobierno en los países de América Latina, pero la manera en que se han asumido, así como los énfasis y las prioridades asignadas, han cambiado en el tiempo como resultado de las distintas corrientes de pensamiento económico y social que han primado en determinados momentos históricos y del espacio de poder que han alcanzado.

Aun cuando no se puede hablar de procesos estrictamente homogéneos en los distintos países, varios autores han planteado que la evolución de la política social estaría marcada básicamente por tres momentos: i) la etapa previa a la Gran Depresión de 1929, ii) la fase de mayor industrialización y crecimiento hacia adentro, hasta la década de 1980, y iii) la etapa de economía de mercado y globalización, iniciada en las últimas dos décadas del siglo XX (Marchesi, 2004; Cohen y Franco, 2005; Andrenacci y Repetto, 2006). Tal como se ve en el cuadro II.1, estas etapas han sido denominadas de acuerdo al modelo de desarrollo que prima en cada una de ellas: liberal primario, sustitución de importaciones y de disciplina y austeridad fiscal, respectivamente. Cada una de ellas tiene rasgos particulares en cuanto al desarrollo de las políticas de protección social contributiva (seguridad social), así como a las principales directrices que rigen la protección social no contributiva (asistencia social) y las políticas sectoriales en la región. A su vez, estos modelos dan origen a concepciones específicas respecto del papel del Estado y de la protección social¹.

■ Cuadro II.1

La protección social en cuatro momentos de la política social

| | 1. Comienzos del siglo XIX | 2. Crisis de 1929 | 3. Crisis de la deuda | 4. Siglo XXI |
|--|---|--|---|--|
| Modelo de desarrollo | Liberal Primario | Sustitución de importaciones | Disciplina y austeridad fiscal | Competitividad sistémica |
| Principales características de la protección y promoción social | <p>Primeros ejemplos de seguridad social del sector formal urbano</p> <p>Asistencia: concebida como caridad</p> <p>Comienzan las políticas sectoriales de educación y salud</p> <p>Escasa regulación del Estado</p> | <p>Seguridad social del sector formal urbano</p> <p>Asistencia: subsidios al consumo de alimentos y combustibles</p> <p>Centralismo y crecimiento de los sectores de salud y educación</p> <p>Estado proveedor</p> <p>Protección basada en el empleo formal</p> | <p>Seguridad social con fondos de capitalización individual</p> <p>Asistencia: focalización en los pobres, fondos de inversión social</p> <p>Orientación a la demanda, descentralización, externalización de servicios sociales</p> <p>Estado subsidiario-mitigador</p> <p>Protección frente a situaciones de emergencia</p> | <p>Asistencia: ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza</p> <p>Estado subsidiario-promotor</p> <p>Protección como asistencia y acceso a la promoción</p> <p>Sistemas de protección social sobre mínimos incrementales</p> <p>Estado garante</p> <p>Protección como garantía ciudadana</p> |

Fuente: Elaboración propia.

¹ Cabe destacar que la correlación entre la evolución de los modelos de desarrollo y las políticas sociales no es estricta y que a un determinado modelo de desarrollo pueden corresponder distintas orientaciones de política social. En el cuadro I.1 solo se muestran grandes tendencias.

A estas etapas se propone sumar una cuarta, en desarrollo en este siglo y que se indica en la última columna del cuadro II.1. Se plantea que actualmente coexisten dos enfoques de política social en la región: uno, relacionado con la competitividad sistémica, en que conceptos como capital humano y transmisión intergeneracional de la pobreza cobran relevancia; otro, vinculado al enfoque de derechos y garantías de ciudadanía, y sustentado en los pactos y tratados internacionales asumidos por los Estados. Estos enfoques no son excluyentes entre sí, aun cuando el segundo ha alcanzado mayor visibilidad en años recientes. A partir de los conceptos de desarrollo, Estado y protección social que plantean, surgen los elementos de política que se describen en los siguientes capítulos.

El modelo liberal primario, con crecimiento hacia afuera, marca la primera etapa, la que se inicia en el siglo XIX y dura hasta las primeras décadas del siglo XX. En lo social, sus indicadores característicos son, por un lado, la conformación de las sociedades nacionales y el sentido de pertenencia de los ciudadanos a un país y, por otro, la caridad, en que la atención a los problemas sociales se percibe como una acción humanitaria de ayuda a los más necesitados, con gran participación de organizaciones de la sociedad civil y la iglesia. Se mantiene así una política social no secularizada y poco institucionalizada, en que las élites políticas, económicas y sociales son proveedoras y financieristas de servicios. A finales de este período surgen las primeras instituciones de protección social contributiva, como mutuales y seguros asociativos, que se orientan fundamentalmente a los asalariados urbanos y se desenvuelven con una escasa regulación del Estado, al tiempo que se inicia una fase expansiva en cuanto a la cobertura de servicios sociales relacionados con la salud y la educación públicas. A principios de los años veinte, en los países del Cono Sur comienzan a aparecer los primeros sistemas de seguridad social inspirados en el modelo bismarckiano².

La segunda etapa, que surge con la Gran Depresión y sigue durante la posguerra y la guerra fría, se caracteriza por el desarrollo de un modelo de industrialización por sustitución de importaciones, con crecimiento hacia adentro y en que se da importancia a la planificación estatal. Los principales temas de la política social se relacionaron con la justicia, el orden social y la seguridad social, y en ellos tuvo gran repercusión la presión de la sociedad organizada y los sindicatos. A ello se suman la continua expansión de los sectores de la educación y la salud, así como el debate sobre el acceso a la tierra y las reformas agrarias. El enfoque de la política social tiene una base universalista, pero con serias limitaciones en la cobertura, con lo cual la población que se priorizó fueron los asalariados, las clases medias y los sectores organizados, lo que Duhau (1997) llama universalismo fragmentado o estratificado. Se pone un énfasis en la protección del trabajador asalariado (Franco, 1996), para quien se aplican instrumentos como el seguro por desempleo del Uruguay (1958), las asignaciones familiares para trabajadores privados del Instituto Mexicano del Seguro Social (1943) o la consagración del derecho a la seguridad social en la ley 14.370 en la Argentina (1954)³. La protección social no contributiva se limita principalmente a los subsidios para el consumo de alimentos y combustibles, aunque comienzan también algunos programas de alimentación y pequeños programas de transferencias para grupos vulnerables, como los discapacitados (Ferreira y Robalino, 2010)⁴.

El modelo de gestión de la política social de la época se caracteriza por la planificación central, tendencia histórica latinoamericana en la que influyen tanto razones políticas como la organización unitaria de la mayoría de los países y el “centralismo larvado” de los que tienen una estructura federal

² En el Uruguay, los primeros debates sobre mecanismos de seguridad social surgen en la primera mitad del siglo XIX (Bonino, Kwon y Peyre Dutrey, 2007). Los sistemas de seguridad social que surgen durante el siglo XX a lo largo de América Latina son fundamentalmente de naturaleza corporativa y contributiva y dejan fuera a vastos sectores de la población que no están insertos en organizaciones vinculadas al mercado formal del trabajo (como gremios o sindicatos) o no cuentan con mecanismos de acceso a las estructuras de poder (fundamentalmente los partidos políticos).

³ En el caso de la Argentina, el primer antecedente de la seguridad social contributiva es la ley 4349 de 1904, que creó la Caja Civil para los trabajadores que desempeñaban cargos permanentes en la administración estatal: docentes y empleados del Consejo Nacional de Educación, empleados de bancos oficiales y de ferrocarriles argentinos, magistrados judiciales y funcionarios con cargos electivos (Abritta y otros, 2010, pág. 97).

⁴ Entre los programas de alimentación se encuentran el Programa Costarricense de Alimentación Complementaria de 1951, el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) de Chile, que en 1954 comenzó la entrega de leche a niños y mujeres embarazadas, y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) del Brasil de 1955.

(Franco, 2003). Destaca, a su vez, una organización de tipo burocrático y un marcado impulso a los sectores de gobierno, positivo en términos del conocimiento y desarrollo de políticas especializadas, pero con problemas de descoordinación que dificultaron la capacidad de generar una intervención integral. El financiamiento de la política social fue principalmente estatal y la distribución de los recursos se realizó básicamente a través de un subsidio a la oferta, que en varios países permitió extender la presencia del Estado en la provisión de servicios, con escasa participación del sector privado. En tanto, en este período los sectores sociales ejercieron una intensa presión sobre el Estado para que este atendiera sus demandas.

Por último, esta etapa se caracterizó por la protección de algunos precios y la provisión de subsidios para facilitar el acceso a ciertos bienes y servicios, así como también por una elevada inflación, el aumento de la deuda externa y el corporativismo, y la división de la sociedad entre trabajadores formales (y sus familias) e informales, urbanos y rurales, lo que, como se verá más adelante, tuvo una expresión muy fuerte en la concepción de la protección social y en la forma en que se organizaron estas políticas en la región.

En torno a la crisis de la deuda de principios de la década de 1980 se registra una etapa marcada por un enfoque neoliberal de crecimiento hacia afuera con disciplina y austeridad fiscal, con reformas orientadas a disminuir la inflación y fomentar el crecimiento económico, pero que desatendieron el problema de la desigualdad en la distribución del ingreso (Cornia, Stewart y Jolly, 1987). Esto último en el entendido de que los beneficios del crecimiento se distribuirían progresivamente en la población (teoría del “chorreo”). La idea de que el mercado es el mejor instrumento para asignar bienes y servicios, así como el llamado Consenso de Washington tuvieron un papel clave⁵.

La política social de este período se caracteriza por la focalización hacia los más pobres, con el fin de racionalizar el uso de los recursos escasos, como puede observarse, por ejemplo, en el Programa de Alimentación Escolar de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) de Chile y el Programa de Abasto Social de México. La preocupación por la eficiencia en la gestión, asociada a los requerimientos de disciplina fiscal, es un elemento prioritario que, con el tiempo, fue pasando a ser un complemento importante, pero no único, del objetivo de maximizar el impacto o la efectividad de los programas. De este modo, ya no solo importa gastar para producir bienes y servicios, sino gastar bien para alcanzar los objetivos perseguidos.

A lo anterior se suma una lógica de mercado de servicios sociales con fomento de los subsidios a la demanda para potenciar la competencia de los oferentes, sean estos públicos o privados, a través de un sistema de libre elección, como ocurre, por ejemplo, en el sistema educacional chileno, en que los alumnos son portadores de la subvención educacional que entrega el Estado, independientemente de si eligen estudiar en una escuela administrada por el sector público o por privados. La competencia también se da en la distribución de recursos a través de licitaciones y concursos para el financiamiento de programas y proyectos, tanto de la administración pública como privada. Esto dio pie al desarrollo de las redes de seguridad, así como a los conocidos fondos de inversión social (FIS), que marcaron considerablemente la gestión social en la región, al considerarse una herramienta más ágil que los ministerios sectoriales para la distribución de recursos de inversión pública para servicios de salud, educación primaria y agua y saneamiento, aun cuando en muchos casos no lograron dar el salto de la lógica de la ejecución presupuestaria y la eficacia productiva a la de efectividad social y eficiencia⁶.

⁵ El Consenso de Washington consiste en 10 recomendaciones centrales de política: disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, tasas de cambio competitivas, liberalización del comercio internacional, liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización de las empresas públicas, desregulación de los mercados —en particular el de trabajo— y derechos de propiedad (Williamson, 1994).

⁶ El primer ejemplo de fondo de inversión social fue el Fondo Social de Emergencia (FSE) de Bolivia, creado en 1985 y convertido en 1990 en el Fondo de Inversión Social (FIS) (Aranibar, 2010). Otros ejemplos son el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), el Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES) del Perú y el Fondo de Inversión Social (FONVIS) de la República Bolivariana de Venezuela.

De acuerdo con esta orientación de racionalización y competitividad, en este período también hay una gran relevancia de la descentralización, dado que se procura lograr una gestión de recursos y proyectos más autónoma respecto del gobierno central, así como la externalización o tercerización de la producción, lo que da un impulso a la participación de privados y organizaciones no gubernamentales en la gestión.

Esta orientación se refleja en el ámbito de la protección social. En este período se produce una gran transformación de los fondos de jubilaciones y pensiones y del aseguramiento de la salud en el sector formal. A partir de los problemas de sostenibilidad fiscal de la seguridad social basada en fondos de reparto, surge la idea de los fondos individuales, bajo el supuesto de que con un mercado de trabajo formal y estabilidad laboral una persona puede reunir los recursos necesarios para una jubilación digna y que, a su vez, esto le permite financiar un seguro de salud para su familia. Con ello, de cierta manera se deja de lado la lógica de universalismo fragmentado preexistente y se generan administradoras privadas de esos recursos (Asociación de administradoras de fondos de pensiones (AFP) en Chile, Administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP) en Argentina, entre otras) y se potencia la participación de aseguradoras de salud (como las ISAPRES de Chile). De este modo, la protección social del período queda marcada por un enfoque dual. Por un lado, la protección social contributiva de los asalariados fundada en la capitalización individual y el aseguramiento, que funciona en la órbita de los ministerios de trabajo y de salud; por otro, la protección social no contributiva orientada a cubrir ciertos niveles mínimos de bienestar y mitigar las consecuencias de la pobreza extrema, administrada por los ministerios encargados del desarrollo social. En este período, el Estado asume cada vez más un papel subsidiario y de control y evaluación y disminuye, al menos proporcionalmente, su papel de proveedor, situación que se observa muy claramente en Chile.

Desde mediados de los años noventa se va configurando un nuevo enfoque de desarrollo con el “paradigma de la competitividad sistémica”, en que la inserción en una economía global depende de las capacidades organizacionales y gerenciales de un país para combinar una variedad de factores (económicos y no económicos) y para articular diversos actores (Lechner y Calderón, 1998). Este es un período de consolidación de la institucionalidad democrática, en que se dan las reformas del Estado de “segunda generación” (Marchesi, 2004) y la dirigencia política “apunta a plasmar en algunas acciones concretas la idea de un Estado más presente, con mayor capacidad de intervenir en el desarrollo económico y social” (Repetto, 2010a, pág. 1). A su vez, alrededor de 2000, se comienzan a instaurar con fuerza conceptos como garantía de derechos (humanos, económicos, sociales y culturales), ciudadanía plena y cohesión social entre los enfoques que guían la política social (CEPAL, 2007). Estos dan cuenta de una preocupación explícita por lograr mejores niveles de distribución de los beneficios del desarrollo económico y disminuir la elevada desigualdad prevalente. Así, las personas pasan de ser consideradas consumidores y beneficiarios a convertirse en ciudadanos titulares de derechos.

En cuanto a la política social, dado que se trata de una etapa en proceso de desarrollo es difícil hacer un análisis definitivo, pero hay algunos elementos que la caracterizan. Por un lado, la tensión entre universalismo y focalización vuelve a la agenda, pero se integra en la idea de focalizar recursos para universalizar derechos o mínimos sociales (CEPAL, 2000; Ocampo, 2001), ya no productos iguales para todos ni solo para algunos, sino políticas universales con servicios diferenciados según la variedad de necesidades y brechas de una población heterogénea. Así, no solo las diferencias socioeconómicas sino las étnicas y culturales, de género, edad y lugar de residencia empiezan a considerarse variables centrales en los aspectos sustantivos y administrativos de dicha política. Por otra parte, se potencia la preocupación por la calidad de servicio (objetiva y subjetiva) y los principios de efectividad y eficiencia, así como por generar sinergias en las redes de atención y protección.

En términos de actores, se mantiene, sino se potencia, la articulación público-privada, en que tanto las organizaciones de ambos sectores, las organizaciones no gubernamentales y otras instituciones de la sociedad civil participan. Sin embargo, el Estado potencia su papel regulador, asumiendo progresivamente un carácter de garante, no necesariamente proveedor pero tampoco solo subsidiario.

En este escenario se abren nuevos espacios de debate sobre la protección social, como la articulación de modelos de capitalización individual con solidaridad (CEPAL, 2006; Uthoff, 2006), la flexiseguridad laboral y el derecho a tener un ingreso mínimo que permita salir al menos de la pobreza extrema con enfoques que enfatizan las acciones de corto y largo plazo. En la siguiente sección se identifican los contextos y debates que han inspirado el surgimiento de distintos enfoques y propuestas sobre protección social.

C. Las brechas del bienestar: una clasificación de capacidades, esfuerzo y límites

Existe una amplia literatura que ha caracterizado, tipificado y/o ordenado los sistemas de protección social y los Estados sociales de la región⁷. Sobre la base de dichos aportes y de los datos recientes que arroja la región en materia de gasto social, cobertura de sistemas de protección y servicios sociales, capacidad del mercado laboral para ofrecer ingresos adecuados a la población y rol de las familias en materia de protección social, en este documento se ofrece una nueva propuesta clasificatoria de los regímenes de bienestar social en la región.

Ello no procura suplantar ni a los estudios panorámicos en base a variables clave, ni a los estudios de caso aquí presentados. Es en definitiva una estrategia intermedia que hace uso de los datos estandarizados que se presentan en las distintas ediciones del Panorama Social de América Latina de la CEPAL, y de los datos e información contextualizada que ofrecen los estudios de caso. Su propósito es ofrecer una primera taxonomía orientadora para revisar por una parte los estudios panorámicos y para leer desde categorías teóricas y comparadas los estudios de caso nacionales.

Las capacidades de los Estados y de los mercados laborales y de bienes y servicios para dotar a los individuos de accesos adecuados al consumo básico material y simbólico reflejan procesos económicos, políticos y demográficos de larga duración. Estas capacidades son el resultado de la transformación de sociedades que transitan desde aquellas que ejercen su actividad productiva en economías rurales tradicionales hacia otras que la ejercen en economías urbanas y modernas. Cada etapa corresponde a un momento histórico relacionado al nivel y estilo de desarrollo del país. Durante cada una de ellas, los temas laborales interactúan y se refuerzan con los comportamientos de sus ciudadanos en materia reproductiva, composición familiar y formación de capital humano de sus miembros. En las sociedades tradicionales la familia es extendida, con altos niveles de fecundidad, en el hogar predominan roles vinculados al trabajo pero que no se consideran como empleo remunerado, los proveedores principales de ingresos trabajan predominantemente en condiciones de subempleo y asignan poca valoración a mejoras en sus calificaciones. En las sociedades modernas, las familias son predominantemente nucleares y crecientemente mono parentales, se ha reducido la fecundidad, hay mejores condiciones para compatibilizar roles entre el hogar y el mercado de trabajo, el subempleo se correlaciona con las deficiencias de calificación y, si bien se aumenta el número de proveedores de ingreso en las familias, estos comienzan a ser vulnerables a problemas del desempleo abierto.

Cuando comienza el descenso de la fecundidad, las personas en edades potencialmente productivas (aquellas entre 15 y 64 años de edad) aumentan más que el resto de la población. De hecho en la totalidad de los países de América Latina y el Caribe aun vivimos un período de oportunidades demográficas (el “bono demográfico”) caracterizado por el aumento mayor de la población potencialmente productiva (entre 15 y 64 años) que aquel de la población llamada dependiente (menor de 15 años y mayor de 65 años). Este período concluye cuando vuelve a crecer más la población dependiente que la población potencialmente productiva, iniciándose una fase de envejecimiento caracterizada por el hecho de que, entre los dependientes comienzan a predominar los adultos mayores (mayores de 65 años). Desde la perspectiva del financiamiento de la protección

⁷ Ver en este sentido el pionero trabajo de Carmelo Mesa-Lago (1977), así como Filgueira (1998, 2005), Uthoff, Vera y Ruedi (2006), Martínez Franzoni (2008), Barba (2003) y Cecchini y Martínez (2011). Los casos de Cuba, Haití, Trinidad y Tabago y Jamaica, no han formado en general parte de los análisis previos. En este caso los mismos son incorporados a partir de variables básicas (PIB, Tasa de Dependencia Combinadas), pero debe tenerse claro, que por ausencia de información sustantiva, en general no integran ni el análisis de conglomerados originales, ni los promedios en variables descriptivas que luego son presentados.

social, el bono demográfico se inicia en etapas de alto subempleo y débiles bases de recaudación tributaria, con lo que la cobertura de la protección social es mínima. La persistencia del subempleo y las lentas mejoras en la recaudación tributaria durante esas etapas, hacen que los avances hacia una mayor cobertura de la protección social se vean limitados.

La comprensión del contexto en que se encuentra cada país como resultado de sus particulares procesos de transición de su mercado de trabajo y transición de fecundidad y estructura etárea es fundamental para analizar las fortalezas y debilidades de sus sistemas de protección social y para sugerir un diseño para reformarlos. Asimismo, las capacidades relativas de los países para recaudar y gastar deben ser consideradas a la hora de pensar reformas y rumbos posibles de sus sistemas de protección social.

En suma, dos grandes dimensiones permiten ordenar a los países de acuerdo a lo que podría definirse como una “brecha de bienestar”. Por un lado, debe considerarse la capacidad de una sociedad de generar ingresos a través del mercado laboral para sustentar a sus miembros. Por otro, deben considerarse las capacidades de los Estados para proporcionar sustento y protección a quienes carecen de ingresos o acceden a ingresos insuficientes.

Además de la población tradicionalmente considerada dependiente por razones etáreas, es importante tener en cuenta que no toda la población de 15 a 65 años de América Latina y el Caribe logra acceder a oportunidades productivas remuneradas⁸. De hecho, más allá de la tradicional distinción entre población económicamente activa e inactiva, se puede considerar como dependientes también a todos aquellos que, estando en edades productivas no están insertos en el mercado laboral o que lo están en forma precaria y con bajos ingresos. Esta población “depende” entonces de los trabajadores insertos en sectores de media o alta productividad (Uthoff, Vera y Ruedi, 2006).

En particular, podemos distinguir tres situaciones asociadas al vínculo de las personas con el mercado de trabajo en donde la sociedad (familia o Estado) necesitaría transferirles recursos para satisfacer su consumo y son en cierta forma o al menos parcialmente “dependientes”.

En primer lugar, están aquellas personas que estando en edad de trabajar no lo hacen ya sea porque no lo necesitan, porque no tienen los incentivos suficientes o porque enfrentan serias dificultades para hacerlo. También están aquellos que deseando emplearse y buscando activamente oportunidades para hacerlo no las encuentran y califican como desempleados. Finalmente están aquellos que estando ocupados lo hacen en empleos que carecen ya sea de condiciones apropiadas para ejercer su potencial productivo y/o no acceden a la protección social.

Los “dependientes” se definen entonces mediante una combinación de dos factores: aquellos demográficos —asociados a la estructura de edades— con aquellos sobre la situación laboral —asociados a la relación de la persona con el mercado de trabajo. Esta combinación permite dimensionar una relación de dependencia laboral, para referirse al número de dependientes por razones demográficas (menores de 15 años y mayores de 65 años) más aquellos que lo serían total o parcialmente por razones de su vínculo con el mercado de trabajo (inactivos de entre 15 y 59 años, desocupados y ocupados de baja productividad o informales de entre 15 y 59 años). De esta manera se define una primera “curva del bienestar” que permite ordenar a los países de acuerdo a su capacidad para generar ingresos suficientes a través del mercado laboral, ya que la cantidad de dependientes por trabajador formal disminuye al incrementarse el PIB per cápita de los países.

La segunda “curva del bienestar” nos lleva a las capacidades fiscales y al esfuerzo fiscal de los países. Dado un cierto nivel de riqueza de cada país, es posible estimar una tasa potencial

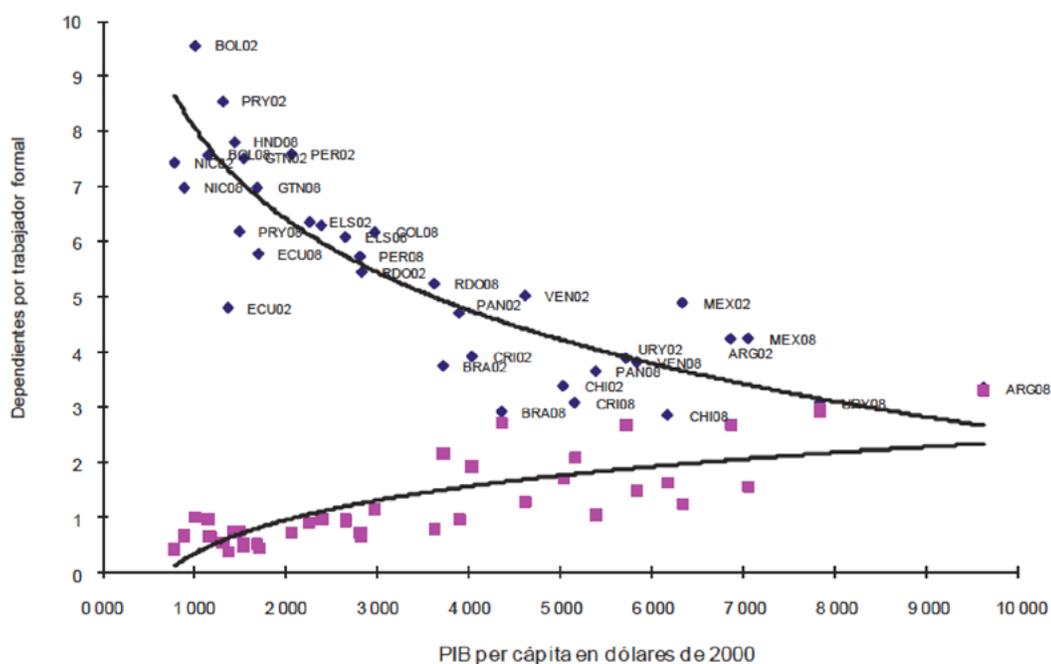
⁸ Es conveniente señalar que la distinción responde a convenciones entre lo que es una actividad económica productiva y lo que no lo es. Normalmente se ha incluido como productivo a aquel trabajador que ejerce una actividad económica fuera o dentro del hogar y para la cual percibe una remuneración. De hecho, la remuneración es considerada la forma como la sociedad valora su aporte al proceso productivo. Este enfoque es seriamente criticado por quienes valoran el aporte que la economía del cuidado tiene al proceso de desarrollo.

de tributación. Esta a su vez se traduce en un nivel potencial de gasto social. Considerando una prestación básica que se considere digna, es posible estimar por tanto cuantos de los dependientes que no pueden ser cubiertos por los ingresos provenientes de los activos en el mercado laboral sería posible cubrir a partir de las capacidades fiscales de los Estados. Se define así una segunda “curva del bienestar” relativa a las garantías de bienestar que mediante la transferencia de ingresos el Estado podría otorgar a la población dependiente.

Este ejercicio fue realizado por Uthoff, Vera y Ruedi (2006); en el gráfico 1 se presenta la versión actualizada publicada en CEPAL (2010). Los resultados que arrojaba con datos del 2002 al 2006 permitían distinguir tres grandes grupos de países: aquellos con brechas severas, moderadas y modestas de bienestar (véase cuadro II.2). Este agrupamiento fue el que consideró CEPAL (2010) en su documento “La hora de la igualdad” y el que retomaron Cecchini y Martínez (2011) con algunas modificaciones por nueva disponibilidad de datos⁹.

■ **Gráfico II.1**

Número de dependientes por trabajador formal^a, alrededor de 2002 y 2008



Fuente: CEPAL (2010).

^a Población menor de 15 años más población de 15 a 64 años (inactivos más desempleados más trabajadores informales) más población mayor de 65 años, con respecto a la población de 15 a 65 años (trabajadores formales).

⁹ En particular, tanto en CEPAL (2010) como en Cecchini y Martínez (2011), se agregó Colombia al grupo de brechas moderadas y Panamá pasó al grupo de brechas modestas.

■ Cuadro II.2

Grupos de países según indicador de dependencia formal, alrededor de 2006

| Brechas severas | Brechas moderadas | Brechas modestas |
|---|--|---|
| Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana | México, Panamá, Venezuela (República Bolivariana de) | Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Uruguay |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Uthoff, Vera y Ruedi (2006).

En este documento se elabora un ejercicio diferente en cuanto a sus detalles y técnica, pero equivalente conceptualmente; se utilizan asimismo datos más recientes, para poner al día estos agrupamientos. Las variables analizadas son similares, pero se procura utilizar un método estandarizado de agrupamiento como lo es el análisis de conglomerados jerárquicos.

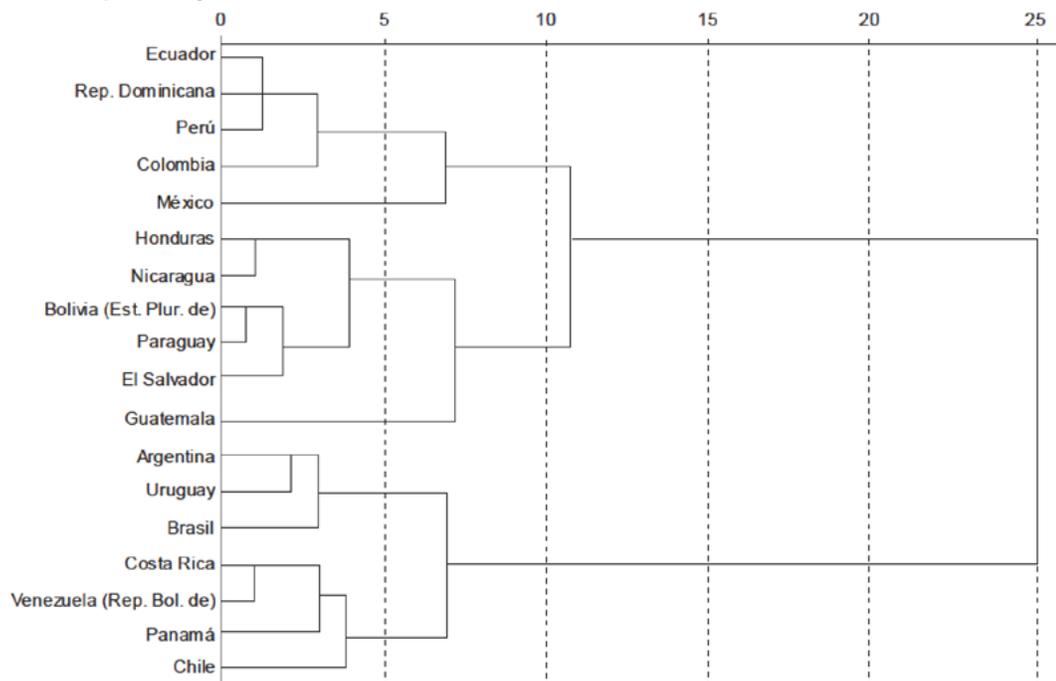
Las variables consideradas en este documento son el PIB per cápita, las tasas combinadas de dependencia demográfica, los trabajadores asalariados que aportan al sistema de seguridad social, el gasto social real per cápita, el gasto en seguridad social y asistencia social como porcentaje del PIB y el porcentaje de personas mayores de 15 años que estando ocupadas se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Esta última es una medida proxy de los ocupados sin capacidad de generación de ingresos adecuados, que es parte del supuesto de Uthoff, Vera y Ruedi (2006) al considerar la relación entre asalariados y dependientes, considerando como dependientes no sólo a los dependientes demográficos sino también a los dependientes por no trabajar o por no generar ingresos suficientes.

De esta manera el modelo de análisis de conglomerados combina una primera dimensión que refiere o equivale a la primera curva de la brecha de bienestar en el análisis de Uthoff, Vera y Ruedi (2006). Esta dimensión está representada por la riqueza del país (PIB per cápita) y la (in) capacidad de sus mercados laborales de generar empleos adecuados (porcentaje de ocupados por debajo de la línea de pobreza y asalariados con empleos formalizados y aportes) así como su nivel de población dependiente (la tasa de dependencia demográfica). Por otro lado, la capacidad y esfuerzo que el país presenta para enfrentar dicha brecha es representado por el gasto social real per cápita y el gasto en transferencias monetarias como porcentaje del PIB.

El método utilizado es el de conglomerados jerárquicos. Dicho método agrupa a los países por similitud partiendo de cada caso individual y llegando mediante iteraciones que flexibilizan los criterios de similitud a un único conglomerado final. El analista puede definir un número (o rango) de conglomerados deseables. En el caso que aquí se presenta se planteó un rango entre tres y cuatro conglomerados. Sobre esa base y un número de iteraciones que surge de las distancias reales de los casos a partir de las variables consideradas, la técnica arroja los agrupamientos correspondientes. La forma gráfica más inmediata para observar dichos agrupamientos es el dendograma. Como puede observarse en el diagrama II.1 en la iteración cero cada caso es un conglomerado, pero antes de la quinta iteración pueden observarse cuatro grandes conglomerados (aunque algunos países no ajustan a ninguno de estos conglomerados). En la iteración séptima existen tres grandes conglomerados que ya agrupan a todos los países.

■ **Diagrama II.1**

Análisis por conglomerados^a



Fuente: Elaboración propia en base a datos CEPAL, Banco Mundial, UNESCO y BID, circa 2012.

^a Combinación de conglomerados de distancia re-escalados.

En la séptima iteración resulta claro que estamos antes tres grandes conglomerados que expresan brechas de bienestar severas, moderadas y modestas. El agrupamiento del 2006 se ve redefinido, disminuyendo los países con brechas severas e incrementándose los países con brechas moderadas. Ello es consistente tanto con los datos estandarizados que muestran mejoras en materia económica y social, así como con los estudios de caso que muestran importantes incrementos en los esfuerzos fiscales y las iniciativas para ampliar las coberturas de la protección social. Asimismo, tres países que no integraban el listado original pueden asociarse a uno u otro grupo a partir de un análisis de conglomerados realizado con menos variables (PIB per cápita, tasa de dependencia y gasto real per cápita), ya que no cuentan con información en las otras variables. Estos países son Cuba, Jamaica y Trinidad y Tabago. Finalmente Haití no integra ninguno de estos conglomerados, ubicándose en la categoría que correspondería a brechas extremas. El cuadro II.3 indica en forma sintética la nueva clasificación de los países de la región.

■ Cuadro II.3

Grupos de países según análisis de conglomerados, alrededor de 2012

| Brechas severas | Brechas moderadas | Brechas modestas |
|--|---|---|
| Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Paraguay | Colombia, Ecuador, México, Perú, República Dominicana | Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Panamá, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de) |

Fuente: Elaboración propia en base a base de datos de CEPAL. No se incorporan en esta tabla un conjunto de países para los cuales no se cuenta con información suficiente. Jamaica pertenece por su PIB y tasas de dependencia al grupo de países de brechas moderadas. Cuba y Trinidad y Tabago por las mismas razones se ubicarían en los países de brechas modestas.

Además del ordenamiento esperable en las variables utilizadas para el análisis de conglomerados, los grupos ordenan en la forma esperable otro conjunto de características de sus regímenes de bienestar. Los cuadros II.4-II.7 permiten ilustrar con los valores promedio por grupo las capacidades de estos países, su carga y tipo de dependencia, lo robusto de sus mercados laborales para alcanzar niveles adecuados de empleo y remuneración, las coberturas del sistema de protección social y de la políticas sociales sectoriales, el esfuerzo tributario en recaudación y en gasto social, el perfil de dicho gasto social y el peso de la esfera familiar como sostén social y sistema básico de solidaridad y protección.

■ Cuadro II.4

Indicadores de capacidades por grupos de países, alrededor de 2010/2012^a

| | PIB per cápita, (en dólares del 2005) ^b | Tasa de dependencia ^c | Tasa de dependencia infantil ^c | Tasa de dependencia adultos de 65 y más ^c | Incidencia de la pobreza (en porcentajes) ^{b d} |
|-------------------|---|-------------------------------------|--|---|--|
| Brechas severas | 7 561 | 49,5 | 36,1 | 13,4 | 15,3 |
| Brechas moderadas | 4 928 | 56,9 | 47,1 | 9,9 | 33,4 |
| Brechas modestas | 1 880 | 69,0 | 60,6 | 8,4 | 52,0 |

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, Panorama Social de América Latina 2013, y CELADE Boletín Demográfico, 2012.

^a Promedios simples. No incluyen Cuba.

^b 2012.

^c 2010.

^d Los promedios de pobreza no incluyen Jamaica y Trinidad y Tabago.

Las diferencias en materia de capacidades —tanto por la riqueza promedio, como por las etapas demográficas que atraviesan los países— son notorias, con tasas de dependencia de pleno bono demográfico en el caso de los países de brechas modestas aunque con grados de envejecimiento ya importantes; bono demográfico inicial en el caso de los países con brechas moderadas; y etapa aún de importante dependencia demográfica con alta carga infantil en el caso de los países de brechas severas. Estas diferencias de capacidades se manifiestan claramente en los niveles de pobreza en una y otra agrupación de países (véase cuadro II.4). También son evidentes las diferencias en materia de capacidad recaudatoria y gasto social entre los países con brechas modesta y el resto. Cabe destacar sin embargo que las distancias en materia de tributación entre los países de brechas severas y moderadas son inexistentes (de hecho favorables a los países de brechas severas), lo que está indicando un muy bajo esfuerzo fiscal de los países de brechas moderadas. El nivel de gasto social como porcentaje del PIB también es menor de aquello de los países con brechas severas, demostrando un bajo esfuerzo social; a pesar de ello, su gasto social per cápita es superior, dado su riqueza promedio (véase cuadro II.5).

■ Cuadro II.5

Indicadores de esfuerzo por grupos de países, alrededor de 2012^a

| | Ingresos tributarios (en porcentajes del PIB) ^b | Gasto público social (en porcentajes del PIB) | Gasto público social por habitante (en dólares) |
|-------------------|---|--|--|
| Brechas severas | 24,1 | 22,2 | 1 558 |
| Brechas moderadas | 15,9 | 9,7 | 490 |
| Brechas modestas | 16,9 | 10,8 | 218 |

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, Panorama Social de América Latina 2013, y Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2012.

^a Promedios simples. No incluyen Cuba.

^b Incluye seguridad social. No incluye Jamaica y Trinidad y Tabago.

Las muy diferentes brechas en capacidades y esfuerzos se plasman claramente en los niveles de cobertura de la protección social, así como el grado en el cual la población percibe prestaciones en materia de educación y salud (véase cuadro II.6).

■ Cuadro II.6

Indicadores de cobertura de protección social por grupos de países, alrededor de 2011/2012^a

| | Cobertura de pensiones (en porcentajes de la población de 65 y más) | Asalariados con cobertura de pensión | Matriculación combinada primaria y media (promedio) | Ocupados con cobertura de pensiones | Ocupados con cobertura de salud |
|-------------------|--|--------------------------------------|--|-------------------------------------|---------------------------------|
| Brechas severas | 75,7 | 72,5 | 86,0 | 67,1 | 84,8 |
| Brechas moderadas | 25,0 | 55,4 | 77,2 | 35,6 | 65,6 |
| Brechas modestas | 12,7 | 37,6 | 71,7 | 19,4 | 25,3 |

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, Panorama Social de América Latina 2013 y UNESCO.

^a Promedios simples. No incluyen Cuba, Jamaica y Trinidad y Tabago.

La ausencia de un sistema de prestaciones y protecciones robusto garantizado desde el Estado implica necesariamente un rol mucho más marcado del mercado y del esfuerzo de bolsillo para acceder a prestaciones, así como una fuerte dependencia del bienestar de múltiples estrategias familiares de supervivencia que van desde el trabajo infantil a la emigración (véase cuadro II.7).

■ Cuadro II.7

Indicadores de brecha de estrategias familiares de supervivencia por grupos de países, alrededor de 2012^a

| | Gasto privado en salud (en porcentajes del gasto total de los hogares) | Remesas del exterior (en porcentajes del PIB) | Familias extendidas y compuestas (en porcentajes) | Trabajo infantil (10-14 años) (en porcentajes) | Porcentaje que declara gasto de bolsillo en salud |
|-------------------|--|---|---|--|--|
| Brechas severas | 3,5 | 0,85 | 20,7 | 3,3 | 23,3 |
| Brechas moderadas | 4,9 | 3,55 | 25,5 | 15,8 | 57,5 |
| Brechas modestas | 5,8 | 11,87 | 27,7 | 19,2 | 71,9 |

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, Panorama Social de América Latina 2013, y CELADE Boletín Demográfico.

^a Promedios simples. No incluyen Cuba, Jamaica, y Trinidad y Tabago.

1. Países con una brecha severa de bienestar

Estos países tienen una estructura demográfica que responde a relativamente elevados niveles de fecundidad, caracterizándose por una población joven. Su débil mercado de trabajo se caracteriza por escasos empleos formales, bajos salarios o remuneraciones y una carga de dependientes no sólo conformados por jóvenes, sino que por un alto contingente de trabajadores familiares no remunerados y sector informal de subsistencia. Un 75% de las personas “dependientes” de los trabajadores formales se encuentra entre los jóvenes y trabajadores informales, el resto son los inactivos, los desempleados y los ancianos. Su nivel de desarrollo medido por el producto per cápita es inferior a 2.000 dólares, lo que junto a una modesta carga tributaria les impide asignar recursos en montos significativos a las necesidades de educación para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes; de seguridad y asistencia social para los adultos en edad de trabajar; y de salud para toda la población. De hecho, presentan tasas de incidencia de la pobreza superior a 45% y en muchos casos alcanzan a dos tercios de los habitantes, y una cobertura de la seguridad social entre los ocupados inferior a 30%. La existencia de mercados de trabajo con fuerte predominio del subempleo, la baja capacidad del Estado para asignar recursos, el concentrado acceso a mercados financieros estrechos y la poca valoración que se hace de la capacitación limitan la movilidad social y la capacidad de cambiar las estructuras sociales¹⁰.

Las estrategias que movilizan los hogares frente a su relativa mayor desprotección se manifiestan en un mayor gasto privado y de bolsillo en salud, mayor incidencia del trabajo infantil o migración para obtener ingresos familiares por la vía de las remesas (véase cuadro 6). Estos indicadores constituyen una luz de alerta, no sólo de las brechas de bienestar, sino también de las consecuencias potencialmente severas para la paz y cohesión social, como ilustran los estudios de caso de El Salvador, Guatemala y Honduras (Martínez Franzoni, 2013a; 2013b y 2013c).

¹⁰ En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia fue posible fortalecer al Estado por la vía de mayores impuestos y por recurrir a rentas de la explotación recursos naturales. De esta manera, pueden observarse reducciones de la pobreza en forma independiente de la estructura demográfica y/o de la formalización de su fuerza de trabajo.

2. Países con una brecha moderada de bienestar

Estos países tienen una estructura demográfica que responde a descensos en la fecundidad de la década de los setenta en adelante y, como consecuencia, una menor proporción de jóvenes entre sus dependientes. Experimentan un mercado de trabajo más formalizado que el grupo anterior, pero en algunos casos enfrentan un envejecimiento incipiente de su población. Como extienden su cobertura educacional más allá de la secundaria, aumentan el número de inactivos entre los dependientes y, junto a los jóvenes menores de 15 años de edad, representan el 60% de las personas dependientes por cada trabajador formal. El resto son los adultos mayores, los ocupados informales y los desempleados. Su nivel de desarrollo económico es cercano a los 5.000 dólares per cápita. Si bien mantienen muy bajas cargas tributarias para su nivel de PIB, sus mayores niveles de ingreso permiten mejores prestaciones para las poblaciones objetivo en las áreas de educación, seguridad y asistencia social y salud. Sus tasas de incidencia de la pobreza son menores a 40% pero superiores a 30% y presentan una cobertura de la seguridad social que se eleva a cifras cercanas a 35% de los ocupados en materia de pensiones y al 65% en materia de salud. Los principales matices en el predominio de algún proveedor de bienestar provienen nuevamente de los mayores niveles de desarrollo que alcanzan las sociedades con gobiernos que se sustentan con rentas de recursos naturales (México, Perú y Ecuador). Estos países tienden a tener holgura para asignar un porcentaje más alto del PIB al gasto público social.

Sin embargo, estas ventajas no se manifiestan en mejoras muy significativas de su situación social, medida por la incidencia de la pobreza. La mayor dinámica del mercado de trabajo es asimilada por postulantes que son seleccionados según la calidad de su educación/capacitación, la cual discrimina por estratos sociales y actúa como un vehículo de la transmisión de desigualdades entre generaciones. La capacidad del Estado es insuficiente para financiar simultáneamente una red básica de protección social y los aumentos necesarios en la calidad de la educación pública. Por su parte, la expansión de los mercados financieros discrimina por riesgo seleccionando a los clientes con mayores poderes de respaldo. El acceso a la educación es segmentado por ingreso sin que haya mecanismos idóneos de solidaridad para su financiamiento. En definitiva, el desarrollo de las instituciones en este grupo de países tiende a reforzar los mecanismos de transmisión de desigualdades en la sociedad.

3. Países con una brecha modesta de bienestar

Estos países son los que califican con mayores potenciales de poder desarrollar un Estado de bienestar. Se caracterizan por fuertes descensos de la fecundidad durante o antes de la década de los sesenta, y una estructura más envejecida de su población. Como han logrado elevar la cobertura de los niveles superiores de educación hay más inactivos, los cuales junto a la proporción de adultos mayores, niños, niñas, adolescentes y jóvenes representan el 75% de los dependientes por cada trabajador formal. El resto son los informales y desempleados. El nivel de desarrollo medido por el PIB per cápita supera, en promedio, los 7.500 dólares, con una carga tributaria elevada que permite un gasto público social superior al 20% del PIB. Sus tasas de incidencia de la pobreza son cercanas al 15% de la población, y logran una cobertura de la seguridad social superior a 60% de los ocupados en materia de pensiones y mayo al 80% en materia de salud.

En estos países, existe mayor conciencia de la necesidad de democratizar las instituciones que limitan el actuar de los vehículos de movilidad social. Sin embargo, los avances son muy limitados en sus efectos sobre la desigualdad. Los sistemas de protección social continúan segmentados por la capacidad contributiva de los afiliados, reproduciendo las desigualdades primarias que se generan

en el mercado de trabajo. Aquellos cambios implementados bajo los principios de universalidad, limitan la cobertura conforme a la restricción presupuestaria del gobierno y la escasa solidaridad en el financiamiento, conformándose un acceso universal exclusivamente para prestaciones básicas. Las mezclas público-privadas en la provisión de la educación continúan dominadas por sistemas de pagos donde prima la eficiencia sobre la solidaridad. La capacidad reguladora de los gobiernos es incapaz de crear las condiciones de igualdad de acceso que el diseño original de los sistemas de provisión de servicios no genera. Las familias no son capaces de expresar su voluntad por mejorar sus niveles de educación/capacitación en una mayor demanda por servicios de capacidad de estas prestaciones.

4. Variantes al interior de las brechas de bienestar

Al tipificar a los países por variables analíticas adicionales¹¹, es posible distinguir al interior de estos tres grandes agrupamientos algunas variaciones tipológicas adicionales. Estas variables buscan tipificar a los países no meramente por sus brechas de bienestar, sino por las orientaciones, los esfuerzos y niveles de segmentación de sus regímenes de bienestar.

A partir de un análisis simple de promedios que agrega a las variables consideradas en las brechas otras relativas a las capacidades del Estado, de los mercados y las familias en proveer protección y acceso a recursos, puede distinguirse al interior de los países de brecha modesta dos subgrupos con configuraciones disímiles: i) países cuyo perfil es más proteccionista y ii) países con un perfil más productivista. Los países del primer caso —Argentina, Brasil y Uruguay— muestran regímenes de bienestar en donde el Estado es fuertemente proteccionista al tiempo que las familias y los mercados muestran menor capacidad inclusiva y agregativa que sus pares de brechas modestas¹². Los Estados protegen a las personas que quedan fuera de los mercados —gracias a un fuerte esfuerzo fiscal y cobertura en pensiones y asistencia social—, pero el régimen de bienestar en general presenta problemas vinculados a la debilidad de los mercados para incorporar y a estructuras familiares menos agregativas, así como un menor gasto relativo en materia de prestaciones orientada al capital humano (salud y educación).

El segundo caso —el modelo productivista que incluye a Chile, Costa Rica y Panamá— presenta un mucho menor peso del Estado en proteger a quienes están fuera del mercado y un sesgo más fuerte en articularse con las familias e incrementar el capital humano de la población. Sus contrapartes proteccionistas son más equiparables a modelos de corte corporativos aunque con pautas mucho más segmentadas que las europeas.

Sin embargo, el gasto en salud es similar entre los dos subgrupos, en tanto el gasto en educación es superior en el segundo. En el primer subgrupo, el esfuerzo fiscal general tributario y de gasto —y en particular el de seguridad social— es notoriamente más alto que en el segundo y hay un sesgo marcado hacia la protección de quienes no trabajan; en tanto en el segundo subgrupo el sesgo es hacia las capacidades de los que trabajan o trabajarán.

Es también notoriamente más marcado el peso del mercado y de los esfuerzos privados en los países de corte más liberal y productivista en lo que hace al acceso a la salud y a la educación a pesar de presentar un gasto en estas áreas como porcentaje del PIB superior al de los países proteccionistas. Ello estaría indicando una mayor segmentación en la calidad de estos servicios.

Si bien los indicadores tienden a sostener esta visión general, los estudios de caso agregan detalles y contexto que advierten sobre rigidizar la tipología aquí presentada. Costa Rica, si bien es

¹¹ Las variables consideradas en el análisis de media son las siguientes: gasto público en seguridad y asistencia social, gasto público en educación, gasto público en salud, cobertura en pensiones, porcentaje de matrícula privada en la escuela primaria, porcentaje que declara gasto de bolsillo en salud e ingresos tributarios como porcentaje del PIB.

¹² No se cuenta con datos para incluir en este análisis a Cuba, República Bolivariana de Venezuela y Trinidad Tabago.

cierto que presenta una carga tributaria más baja y menores protecciones por la vía de transferencias monetarias a quienes no trabajan, presenta un sistema de subsidios para que los trabajadores informales accedan al seguro social y un esfuerzo histórico y presente en salud que constituye una base proteccionista nada desdeñable. Por su parte, en el estudio de caso de Chile se ve con absoluta claridad el giro del modelo productivista y fuertemente liberal a otro con marcados componentes socialdemócratas —en un marco liberal, es cierto— en materia de protección y promoción social: la reforma de salud AUGE, la pensión solidaria, la reciente reforma del sistema de licencias y la expansión del cuidado infantil.

■ Cuadro II.8

Indicadores seleccionados para tipos al interior de los países con brechas modestas, alrededor de 2012

| Subgrupo | Proteccionista | Productivista liberal |
|---|----------------|-----------------------|
| Gasto público social en seguridad y asistencia social (en porcentajes del PIB) | 12,6 | 6,5 |
| Gasto público social en salud (en porcentajes del PIB) | 5,79 | 4,27 |
| Gasto público social en educación (en porcentajes del PIB) | 5,6 | 7,7 |
| Cobertura de pensiones (en porcentajes de la población de 65 años y más) | 87,0 | 73,9 |
| Porcentaje de matrícula privada en la escuela primaria | 15,7 | 24,7 |
| Porcentaje que declara gasto de bolsillo en salud | 16,1 | 22,7 |
| Ingresos tributarios (en porcentajes del PIB) ^a | 32,1 | 18,2 |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Panorama Social de América Latina 2013, Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2012 y UNESCO.

^a Incluye seguridad social.

Entre los países de brechas moderadas es también posible distinguir dos agrupamientos claros en torno a modelo más proteccionistas (Ecuador y Colombia) y modelos más residuales, liberales y productivistas (México, Perú y República Dominicana) en donde contrastan nuevamente las cargas tributarias, así como el acceso por vías privadas a prestaciones de salud y educación. Es interesante notar que no son los países más ricos del grupo de brechas moderadas los más proteccionistas. De hecho República Dominicana, Perú y más aún México, superan el PIB per cápita de Ecuador. República Dominicana y México superan también el PIB per cápita de Colombia. El estudio de caso de Ecuador (Naranjo Bonilla, 2013) muestra claramente el porqué del cambio de categoría en materia de brecha de bienestar —aumento de tributación, gasto y cobertura— y evidencia también algunos de sus herramientas más importantes —el Bono de Desarrollo Humano, y los esfuerzos en educación y salud básica. Pero muestra también que estos esfuerzos adicionales en materia de salud, transferencias monetarias básicas y educación, conviven con un importante sistema de subsidios a la seguridad social y al consumo que presentan rasgos regresivos o poco progresivos.

■ Cuadro II.9

Indicadores seleccionados para tipos al interior de los países con brechas moderadas, alrededor de 2012

| Tipos | Proteccionista | Productivista liberal |
|---|----------------|-----------------------|
| Gasto público social en seguridad y asistencia social (en porcentajes del PIB) | 4,3 | 2,7 |
| Gasto público social en salud (en porcentajes del PIB) | 1,8 | 2,2 |
| Gasto público social en educación (en porcentajes del PIB) | 3,9 | 3,0 |
| Cobertura de pensiones (en porcentajes de la población de 65 años y más) | 28,6 | 22,5 |
| Porcentaje de matrícula privada en la escuela primaria | 14,3 | 24,6 |
| Porcentaje que declara gasto de bolsillo en salud | 52,5 | 60,8 |
| Ingresos tributarios (en porcentajes del PIB) ^a | 19,1 | 13,7 |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Panorama Social de América Latina 2013, Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2012 y UNESCO.

^a Incluye seguridad social.

En la medida que nos movemos hacia los países de menor desarrollo relativo, los Estados sociales son frágiles y pequeños, los mercados laborales nacionales insuficientes y como ya vimos las familias asumen un rol de mayor importancia incrementándose las modalidades familiares extendidas. El peso de las remesas, de las familias extendidas y del gasto de bolsillo en salud, son la contracara de Estados con baja capacidad de desmercantilización y protección y de mercados laborales de baja inclusividad y alta precariedad¹³. Este es un grupo de países relativamente homogéneo en materia de carga tributaria (baja), gasto social (bajo), cobertura (baja) y gasto de bolsillo en salud y educación moderado a alto, especialmente para sus muy bajos niveles de ingresos. Pero existe una importante excepción y es el Estado Plurinacional de Bolivia, quien a pesar de su muy bajo PIB presenta un esfuerzo tributario y de gasto y un logro en materia de cobertura en pensiones, educación y PTC notoriamente superior a sus pares.

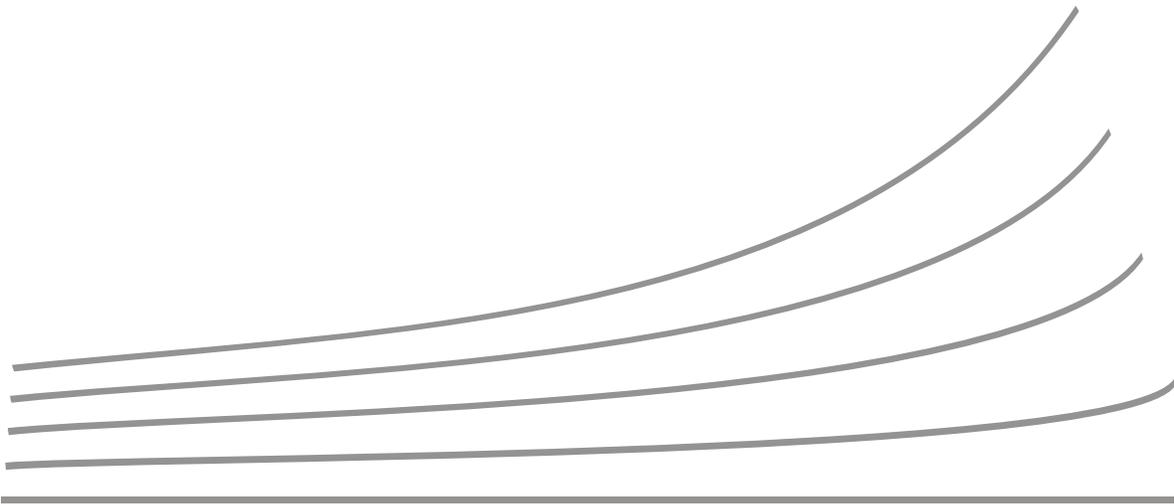
5. Las dinámicas de las brechas del bienestar y de los tipos de regímenes: lo que aportan los estudios de caso

Si bien los ejercicios de brechas y tipologización son útiles, pueden resultar engañosos. En lo que hace a las brechas, la primera razón por la cual estos ejercicios tienen serias limitaciones es que asumen una pauta igualitaria tanto en la distribución de los ingresos laborales como en la distribución del gasto social. Sin embargo, ello no es cierto en ninguno de los dos casos. En el caso de los ingresos laborales, la distribución se aleja y mucho de la igualdad. Y en el caso del gasto social, la respuesta depende del tipo de gasto: cuando se orienta efectivamente a las transferencias monetarias, la pauta tiende a ser neutra respecto a la distribución original del ingreso o levemente progresiva, pero nunca igualitaria respecto a una diagonal de perfecta igualdad.

¹³ Haití representaría un caso extremo de país familiarista de brechas severas, si bien la ausencia de datos no nos permite clasificarlo. Lamaute-Brisson (2013) da cuenta del escaso y fragmentado papel del Estado en la protección social-así como en la provisión de servicios de salud y educación-, la amplitud del sector informal de trabajo y la fuerte incidencia de las remesas y las fuentes provenientes de la cooperación, entre otros factores.

El otro engaño al que puede inducir las brechas es a sugerir un determinismo derivado de los niveles de PIB y de las etapas demográficas, así como otro determinismo en las trayectorias posibles de los países. Las brechas efectivamente sugieren que a un cierto nivel de PIB corresponde una cierta brecha de bienestar en materia de pobreza y de población con ingresos suficientes. Sin embargo, pueden verse importantes desvíos de los casos individuales respecto a la curva de tendencia. Asimismo, el lector puede verse tentado de asumir que dichas brechas expresan las trayectorias posibles de los países más pobres hacia el futuro. Debe quedar claro que las brechas surgen de colocar a los países en un espacio bidimensional en un momento en el tiempo, no de colocar a un mismo país a lo largo de su historia en los ejes de capacidades y necesidades. A modo de ejemplo, Costa Rica en los años cuarenta se encontraba mucho más cerca de los países más pobres de lo que hoy se encuentra en brecha de bienestar. Y ello respondía tanto a su capacidad fiscal como al desarrollo de sus mercados laborales y productividad. A su vez, Brasil en 1980 presentaba un valor en la dimensión de capacidades fiscales que no sugerían su posición actual. Finalmente, Chile hacia los años ochenta presentaba valores en la dimensión de ingresos laborales que no auguraban sus valores actuales.

Los países a través de sus Estados toman decisiones políticas que modifican los valores en ambas dimensiones de capacidades y esfuerzos y las interacciones en los factores que las determinan así como la interacción entre factores de una y otra dimensión. Cuántas mujeres trabajan en un país, cuál es la productividad de la población activa, cuáles los niveles de empleo y desempleo no son destinos inevitables de los países en t_1 dados sus niveles de desarrollo económicos en t_0 . Dependen de qué tipo de desarrollo y qué acción de Estado predomine. Ello a su vez afectará las tasas de fecundidad y mortalidad, el capital humano de la población, así como los niveles de inversión y consumo. El Estado cumple un rol clave en estos procesos. En América Latina y el Caribe, el Estado social puede hacer mucho para disminuir las brechas de bienestar.



Capítulo III

Enfoques, orientaciones y debates en materia de protección social universal

Fuente:

Parte I. S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (editores) (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf

Parte II. A. Sojo (2017), *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41105/6/S1600819_es.pdf

Parte III. CEPAL (2010), *¿Qué Estado para qué igualdad?: XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16656/1/S1000327_es.pdf

Parte IV. S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (editores) (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf

Introducción

Frente a la diversidad de enfoques existentes en materia de protección social, la CEPAL ha tomado una clara orientación universalista a favor de un enfoque de derechos y de igualdad de género a lo largo del ciclo de vida, en el cual el Estado desempeña un papel primordial. No obstante, se reconoce que también existen desafíos en relación con la judicialización de la protección social y que ha habido intensos debates acerca de la pertinencia de las condicionalidades y los mecanismos de focalización comúnmente utilizados en los programas de superación de la pobreza.

En el capítulo III se analiza el rol del Estado en la protección social universal en relación con otros actores como las familias y el mercado, se presentan los elementos esenciales de un enfoque de derechos y de ciclo de vida y se examinan los sesgos de género de la protección social. Además, se abordan los debates sobre derechos sociales y judicialización, así como sobre condicionalidades y focalización.

Parte I

S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (editores) (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*; A, pp. 33-39; B, pp.39-42; C, pp. 332-334; D, 338-344

A. Del paradigma de régimen de bienestar y el rol del Estado

Todas las sociedades distribuyen sus problemas y riesgos sociales en forma diferenciada entre hombres y mujeres, ricos y pobres, educados y no educados, niños, adultos y ancianos. Existe así una economía política (de poder y recursos) de los problemas y riesgos sociales: los mercados, las familias y las propias comunidades producen y distribuyen riqueza, seguridad y oportunidades en forma diferenciada según atributos propios y adquiridos de la población (Esping-Andersen, 1999). Estas tres vías de producción y distribución de riqueza, seguridad y oportunidades responden a una lógica esencialmente descentralizada. Los individuos toman decisiones respecto a cómo utilizan, agregan y aprovechan sus activos de capital físico, humano y social. Al hacerlo, producen parámetros generales de oferta, demanda y precios, de arreglos familiares y de distribución territorial de la población. Estos parámetros luego determinarán sus posibilidades futuras de aprovechar la estructura de oportunidades existente.

Pero hay otra esfera de producción de riqueza, seguridad y oportunidades que se diferencia de las anteriores por su carácter esencialmente centralizado: el Estado. Esta forma de autoridad remite a tres funciones fundamentales: la extracción de recursos de la comunidad, la distribución y asignación de recursos a la comunidad y la regulación de las acciones aceptables y no aceptables, así como la generación de incentivos y desincentivos en las otras tres esferas descentralizadas de la acción, el mercado, las familias y la comunidad (Tilly, 1998). Dicho más concretamente, los Estados influyen en las chances de las personas porque controlan el sistema impositivo, la inversión pública y las leyes que regulan las interacciones entre personas y unidades colectivas (ya sean de mercado, familia o comunidades).

La articulación del Estado con las esferas del mercado, la familia y la comunidad constituye lo que se denomina comúnmente régimen de bienestar (Esping-Andersen, 1990 y 1999). Esta afirmación implica una postura diferente de aquella que se detiene solo en los dispositivos sociales del Estado. Los regímenes de bienestar son mucho más que los instrumentos del Estado social; son la intersección de una estructura de producción de riesgos y una arquitectura estatal de protección frente a dichos riesgos, así como de regulación de las estructuras descentralizadas de producción de riesgo. Vista así, la evaluación sobre los Estados sociales no debe realizarse —al menos no solamente— en términos normativos, de esfuerzos en materia de inversión o aun en términos comparados con otras naciones. Una de las claves para evaluar las políticas sociales y los Estados sociales consiste en observar el grado en que estos responden en forma adecuada a las estructuras de producción de riesgo y a la distribución del riesgo social (Filgueira, 2007).

Esta ruta conceptual lleva necesariamente a abordar el problema de las brechas sociales en el ejercicio de los derechos entre distintos sectores de la población. Esta situación se resume en los indicadores de pobreza, pobreza extrema y desigualdad, así como de limitaciones en el acceso a la salud, la educación y la protección.

Es sabido que la situación social no se presenta como una serie de compartimentos estancos en que unos están afectados por las brechas de bienestar y otros no. Por el contrario, la situación es móvil, de modo que se observa un flujo de personas que transitan entre distintos niveles de bienestar. La vulnerabilidad constituye así un elemento distintivo de la región (Cecchini y otros, 2012): quienes han salido de la pobreza no están exentos de volver a ella y quienes nunca han sido pobres pueden verse afectados por graves contingencias como la pérdida del empleo o una enfermedad grave.

Esto revela que es preciso dar centralidad al análisis del riesgo social y plantear la necesidad de generar capacidad de respuesta institucional por parte de la protección social. Todas las personas atraviesan por situaciones de riesgo en lo referente a su bienestar material y emocional, y lo hacen debido a las más diversas circunstancias y situaciones. La noción de riesgo social no remite a algo aleatorio, sino a la idea de recurrencias empíricas en las que es posible identificar situaciones diferenciadas de brechas y vulnerabilidad ligadas a categorías de población definidas según diversos criterios (como etapa del ciclo vital, nivel educativo, clase social o sexo, entre otros).

Los niños enfrentan los riesgos de la alta dependencia familiar como base de su desarrollo personal, sustento y bienestar, en tanto que los adolescentes deben resolver los desafíos propios de la emancipación, con las recurrentes dificultades para cerrar procesos formativos e ingresar en etapas productivas. Las parejas jóvenes enfrentan los riesgos de la pobreza asociados al inicio de los ciclos productivo y reproductivo en forma concomitante. Los adultos corren el riesgo de no encontrar un trabajo —o perder el que tenían— que les permita un nivel de bienestar adecuado para ejercer sus derechos. Las personas de la tercera edad enfrentan riesgos por razones vinculadas al decaimiento físico y emocional, al que se suma la pérdida de vínculos con el mercado, con sus familias y sus comunidades. Estas estructuras de riesgo son predeterminadas y se repiten en la gran mayoría de las sociedades.

Pero es evidente que las sociedades varían en el grado en que producen y distribuyen niveles y cualidades de esos riesgos sociales, así como en el grado en que generan dispositivos sociales para minimizar, moderar, compensar o tratar las situaciones de riesgo (Esping-Andersen y otros, 2002; Huber y Stephens, 2004 y 2012). Así, por ejemplo, es muy diferente un país en que los nacimientos se concentran en las mujeres de menores ingresos y más jóvenes que otro en que ello ocurre en las clases medias y en edades más avanzadas. También es diferente una juventud enfrentada a mercados laborales de difícil entrada o a mercados con características de mayor apertura. Los adultos mayores que viven en sociedades de fuerte solidaridad familiar se encontrarán menos desamparados que aquellos que viven en sociedades donde las familias constituyen una unidad débil de agregación de riesgos y recursos.

Ahora bien, frente a esta producción y distribución de brechas y riesgos sociales existen respuestas provenientes desde la autoridad colectiva expresada en el Estado y sus políticas públicas. Su distribución, cantidad e intensidad en las diferentes categorías de población es el producto de las acciones descentralizadas de los agentes del mercado, las familias y las comunidades, y de la acción centralizada de la autoridad estatal. No existe nada intrínsecamente natural en ello: las dinámicas y decisiones que las componen siempre remiten, al menos en una parte importante de su determinación, a acciones concretas o parámetros regulatorios del Estado. Asimismo, las formas en que se producen estas definiciones estatales no se vinculan a un ente central todopoderoso, sino que son el resultado de procesos más o menos democráticos pero, ciertamente, en última instancia desconcentrados, en que múltiples actores expresan sus intereses, invierten sus recursos de poder y generan, en definitiva, decisiones agregadas.

Es importante, por lo tanto, entender que lo que caracteriza las decisiones del Estado no es su centralismo, sino su carácter vinculante y basado en la autoridad. El mercado y las comunidades generan parámetros agregados que luego se transforman en restricciones estructurales a la acción y a las oportunidades, pero no toman decisiones legalmente vinculantes de extracción y distribución de recursos y regulación de acciones. Este es, sin duda, el rol esencial y monopólico del Estado, que debe desempeñar un papel primordial en la protección social, para que esta sea interpretada como un derecho y no como un privilegio o una dádiva.

Los Estados, por ende, contribuyen con acciones de naturaleza diferencial a la estructura de producción de riesgos (Esping-Andersen, 1999), y con su capacidad de respuesta afectan la vulnerabilidad resultante y su distribución. El adulto mayor desamparado en un modelo de baja

solidaridad familiar dejará de estarlo en un Estado social con cobertura universal de sistemas de mantenimiento de renta y servicios sociales para ese grupo de la población. El niño dependerá menos de su suerte familiar en un país donde el Estado brinda un sistema preescolar robusto y escuelas de tiempo extendido. El joven con dificultades de ingreso al mercado laboral se encontrará en muy distinta situación si vive en un país donde el seguro de desempleo está disponible como un derecho desde que el individuo empieza a buscar trabajo, que en uno donde dicho derecho solo existe luego de haber tenido un empleo formal. La mujer divorciada que dependía monetariamente de la renta del marido correrá una suerte muy diferente si reside en un país donde existen o no sistemas que regulen la transferencia monetaria entre excónyuges o en un país cuyo Estado prioriza o no sistemas de apoyo a los hogares con jefatura femenina.

En la medida en que las familias y los mercados se transforman, cambian la distribución, el tipo y la cantidad de riesgo social y las formas de protección social en una sociedad determinada. En la medida en que los Estados son parte de esta estructura de producción de riesgos y protecciones, ellos pueden o no contribuir a dar respuesta a los problemas y riesgos emergentes. Cuando no lo hacen —como fue el caso en los años ochenta y noventa, en que los Estados respondieron en forma lenta, fragmentaria y, por momentos, abiertamente equivocada— hay dos resultados posibles: o bien se producen procesos adaptativos de las familias, las comunidades y/o los mercados para absorber dichos riesgos, o bien se incrementan los riesgos no cubiertos, en cantidad y calidad, para ciertos grupos sociales.

Cuando en los años ochenta se observó un retorno a la familia extendida como estrategia de supervivencia frente al deterioro de los salarios reales, se estaba produciendo precisamente dicha dinámica adaptativa de las familias. Cuando las comunidades de migrantes intraurbanos asentadas en la periferia organizan formas de vigilancia vecinal para velar por la seguridad, ante la falta de asistencia policial, o ponen en marcha sistemas solidarios y cooperativos de transporte, debido a las bajas frecuencias del transporte público, se está en presencia de modalidades adaptativas que internalizan problemas y riesgos que se han originado en otras esferas o en la propia comunidad y que el Estado no soluciona o enfrenta. Cuando las empresas deciden ofrecer cursos de capacitación para mejorar la alfabetización matemática de sus trabajadores, por la baja incorporación de saberes que ofrece la educación secundaria pública, el mercado está realizando dicha operación. O cuando se crea una oferta barata de cuidado de niños en zonas donde existen carencias y no se cuenta con servicios preescolares, nuevamente el mercado está actuando.

El problema es que, para que las familias, las comunidades y los mercados puedan internalizar y absorber estos riesgos, deben cumplirse ciertas condiciones previas. En las familias debe haber recursos humanos adultos disponibles así como estabilidad y cooperación en estos arreglos entre ellos. En la comunidad deben existir formas básicas de confianza y reciprocidad, ancladas en un mínimo de eficiencia normativa, que sustenten modalidades más complejas de cooperación. Asimismo, los operadores de los mercados deben tener la percepción de potenciales ganancias asociadas a dicha absorción de riesgos y de la potencial demanda y capacidad de pago por dichos servicios.

Cuando estas condiciones no están dadas, los nuevos riesgos para los que no se encuentra respuesta en el Estado y tampoco en modalidades adaptativas del mercado, la familia o la comunidad se expresarán en tres problemas que afectarán el bienestar agregado y la igualdad social¹:

- Trampa intrageneracional: los individuos quedan atrapados en situaciones de pobreza, al carecer de canales de movilidad provistos desde el mercado, el Estado o las propias familias.

¹ Los movimientos de protesta que últimamente se han hecho presentes en varios países de la región, en particular entre aquella población que percibe una brecha entre el desarrollo económico y sus oportunidades de desarrollo personal y seguridad económica, son una expresión de descontento por la falta de respuestas adecuadas. Este tipo de movimientos son positivos en la medida en que son una expresión de democracia en que se manifiesta una demanda real de la población. Sin embargo, también pueden tener consecuencias desfavorables en términos de seguridad pública y estabilidad institucional.

- Trampa intergeneracional: la descendencia de los sectores vulnerables hereda en su totalidad o aun en forma ampliada las desventajas, al no existir en el edificio social correctivos o fusibles que interrumpan la transmisión de dichas desventajas sociales.
- Eventos catastróficos: incrementan los procesos abruptos de movilidad social descendente, desencadenados por riesgos no contemplados cuyos efectos son devastadores sobre la capacidad de los individuos de movilizar activos sociales o de acceder a ellos.

Los países que han transitado desde una sociedad agraria —con familias extendidas, baja esperanza de vida al nacer y alta proporción de trabajadores con escasa calificación— a otra esencialmente urbanizada —con envejecimiento de la población, donde la norma es el empleo formal y la unidad familiar biparental estable con un modelo de sostén de la familia (*breadwinner*)— han enfrentado toda una serie de riesgos. Estos riesgos se relacionan con la protección de la tercera edad, la calificación de los migrantes rurales, la alfabetización básica, la prestación de servicios sociales asociados a la familia nuclear y a la división sexual del trabajo, la creación de mecanismos de mantenimiento de la renta individual y familiar (especialmente en las etapas tempranas y finales del ciclo familiar) y la creación de sistemas de salud y protección sanitaria adecuados para la convivencia urbana (Huber y Stephens, 2004).

La arquitectura del bienestar de buena parte de los Estados sociales europeos, y también de muchos países latinoamericanos, era reflejo de la respuesta a esta transición desde sociedades rurales y de migrantes recientes a sociedades industriales y urbanizadas, con sus correlatos demográficos y familiares. Y reflejaba también una fuerte convicción: que las sociedades garantizaban o lograrían garantizar el acceso a la protección y el bienestar social mediante el mercado laboral y la familia, siendo el Estado social un complemento y correctivo —a veces muy potente, a veces residual— de esa estructura básica de bienestar (Esping-Andersen, 1999 y 2009). Reconociendo los riesgos inherentes a una forma determinada de producción de bienestar limitada a un tipo de familia (el modelo nuclear biparental con un sostén de la familia) y un tipo de mercado (el modelo industrial fordista), se creaban mecanismos de desmercantilización y desfamiliarización que permitían, cuando estas esferas fallaban o no se hacían presentes en forma adecuada, que el Estado sí lo hiciera.

Ahora bien, América Latina nunca fue una región industrializada, con modelos familiares nucleares “tradicionales” y con mercados laborales formales, como sí lo fueron los países europeos occidentales en que se inspiraron los arquitectos de las políticas sociales latinoamericanas en el pasado. En efecto, en sus grandes centros urbanos y en la arquitectura de protección social que acompañó la vida urbana, se asumía que la región se aproximaría a dicha realidad social. No solo esto no sucedió, sino que además en gran parte de la región se iniciaron —antes de completar la industrialización y la primera transición demográfica— procesos propios de la sociedad postindustrial y la segunda transición demográfica. El crecimiento de la monoparentalidad y las uniones libres, la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral y el incremento de la divorcialidad son realidades innegables en la mayor parte de la región. Asimismo, la creciente precariedad del empleo, el aumento de la flexibilidad contractual, la desindustrialización y la expansión de las economías de servicios —acompañadas de una transformación tecnológica que torna obsoletos los saberes a una velocidad desconocida en la región— son también procesos que claramente se han implantado en las últimas dos décadas.

A estas dos profundas transformaciones centrales de la familia y el mercado se agregan otras vinculadas con ellas y en algunos casos derivadas de ellas. En la medida en que las familias incorporan a algunos miembros en el mercado de trabajo como estrategia para mantener los niveles de bienestar, se desdibuja el modelo de familia con un generador de ingresos único o principal. Este desdibujarse del modelo del sostén familiar único se encuentra indisolublemente ligado a la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral (Kilkey y Bradshaw, 1999). Asimismo, el proceso de desindustrialización afecta el empleo de calificaciones y competencias fijas, y eleva los umbrales de credenciales educativas y de acumulación de capital humano necesarios para una adecuada

inserción en el mercado laboral. El peso de la herencia social empieza a manifestarse con mayor crudeza, reteniendo en el desempleo y la pobreza a las personas que no disponen de activos sociales suficientes y, eventualmente, llevándolas a la exclusión.

Resulta claro que un modelo de bienestar o una arquitectura de Estado social anclada en el empleo formal y sus categorías de ocupación, orientado al jefe de hogar masculino y apoyado en la hipótesis de estabilidad del modelo biparental nuclear y de estabilidad de las demandas en materia de capital humano por parte del mundo productivo, se encuentra radicalmente dissociado no solo de la vieja estructura de riesgo latinoamericana —que nunca fue similar a la conocida en los países del primer mundo—, sino también de la nueva estructura de riesgos. Ello no quiere decir que deba desestimarse el legado positivo del viejo modelo de protección social en aquellos países de América Latina donde presenta un efectivo arraigo (Huber y Stephens, 2001, 2004 y 2012). Este modelo busca garantizar la protección básica de la tercera edad, que hereda las rentas de la vieja arquitectura de bienestar. Pero ocurre también —y en parte por este logro del pasado— que el riesgo se traslada en gran medida a las edades más jóvenes, a los niños y a las mujeres, en particular a las mujeres jóvenes con hijos y, muy especialmente, a las jefas de hogar.

B. Del enfoque de ciclo de vida

La edad es una de las bases de la organización y la estratificación social (Sorokin, 1996)². Si bien el reconocimiento de una sociología de la edad es relativamente reciente, diversos autores ya habían enfatizado la importancia de este factor y el impacto que el proceso de crecimiento tiene sobre los individuos, al enfrentarlos a novedosos requerimientos, roles y desafíos³.

En particular, importa destacar tres grandes miradas a los temas de la edad y el ciclo vital de los individuos. En primer lugar, existe una mirada simple y descriptiva relativa a la distribución social del bienestar y el poder de diferentes grupos de edad en la estructura social. En segundo lugar, más allá de las profundas diferencias entre distintas culturas, no está en discusión que existe una estrecha asociación entre la maduración biológica, el paso del tiempo cronológico y los roles que los individuos asumen en la sociedad, así como las posiciones que ocupan en las estructuras económicas y sociales. Finalmente, los adultos que nacieron en distintas décadas difieren no solo por la etapa del ciclo vital en que se encuentran, sino también por pertenecer a diferentes cohortes, socializadas bajo variados sistemas normativos y enfrentadas a diferentes contextos económicos, hechos políticos e innovaciones tecnológicas, entre otros factores⁴. En cualquier análisis que se proponga de un grupo de edad determinado se debe, pues, atender a esta triple estrategia de análisis: estratificación intergeneracional e indicadores de bienestar de cada cohorte, vivencias específicas que tiene o ha tenido cada una y roles asociados a una determinada etapa del ciclo vital.

En lo que se refiere a la literatura sobre protección social, esta aproximación permite abordar sus herramientas y dispositivos desde los derechos, problemas y riesgos inherentes a cada etapa del ciclo de vida. En la segunda parte del libro, sobre los tiempos y espacios de la protección social, se opta justamente por agrupar las herramientas de protección y promoción social desde esta perspectiva, antes que desde la perspectiva de los sectores tradicionales de prestación de servicios y transferencias (monetarias o en especie). De esta manera es posible identificar para cada etapa

² En su clásico trabajo *Sociedad, cultura y personalidad. Su estructura y su dinámica*, Sorokin presta extendida atención a los roles que las personas desempeñan en diferentes edades y a las expectativas o normas de comportamiento adecuado que la sociedad impone a los individuos dependiendo de su edad.

³ Otro trabajo clásico en que se abordan en profundidad los temas de la edad y su importancia para la conformación de identidades colectivas y como factor del sistema de estratificación es el de Parsons (1942). Cain (1964) y Clausen (1988) desarrollan la idea de ciclo vital hacia la forma contemporánea en que hoy se la concibe.

⁴ Riley, Johnson y Foner (1988) proponen distinguir entre análisis de ciclo de vida, análisis sobre edad y estructura social y los cambios en esta relación, y análisis de cohorte propiamente dicho. En este libro se trabaja con la idea de ciclo vital.

del ciclo de vida cómo se hace presente el Estado y, a su vez, cómo su acción se complementa (o no) con la de las otras tres esferas que proporcionan bienes, servicios y transferencias (el mercado, las familias y la comunidad).

La sociología de la edad distingue tradicionalmente entre cuatro etapas básicas en el ciclo vital de los individuos, que han sido retomadas en este libro: infancia, juventud, adultez y vejez. Estas etapas del ciclo vital constituyen un sistema de clasificación sustantivo en que a cada una se atribuyen roles, vínculos y posiciones diferenciadas en relación con el entorno social, que presentan características específicas pero no necesariamente homogéneas ni fijas entre distintos grupos sociales y países.

En este sentido, y simplificando, puede afirmarse que la infancia, y en especial la primera o temprana infancia, constituye un período de alta dependencia y de relacionamiento con el mundo externo esencialmente a través de la familia (el rol y el estatus fundamental es el de hijo y de educando). Así, en esta etapa confluyen dimensiones particulares de riesgo, en que los niños y las niñas dependen en buena medida de otros para su bienestar y en que los riesgos que se convierten en daños tienen efectos duraderos sobre las oportunidades de bienestar e integración futuras. Por ello, el papel del Estado en esta etapa se despliega fundamentalmente mediante tres vías: i) la protección directa de bienes y servicios a la infancia, ii) la protección de las familias para que puedan proteger a sus niños y iii) la regulación de las acciones que los adultos en el contexto familiar pueden o deben realizar respecto a los menores.

La juventud ha sido definida como un período de transición hacia la vida adulta, un período en que el individuo adquiere paulatinamente estatus y roles adultos, en tanto que abandona aquellos que correspondían a la infancia. Atendiendo a la predominancia del vínculo familiar en la infancia y a la autonomía individual en la vida adulta, la juventud puede pensarse como un proceso de emancipación de la dependencia familiar. En rigor, pueden definirse cinco eventos dicotómicos que marcan esta transición: la salida del sistema educativo, el ingreso al mercado laboral, el abandono del hogar de origen, la formación de pareja y el inicio de la fase reproductiva. De alguna manera, el rol protector predominante centrado en la familia se traslada de manera creciente hacia el mercado y el Estado. Hay una mayor exposición a las esferas en que los derechos y los accesos al bienestar se definen a partir del estatus y el desempeño individual y en que la mediación de la familia se vuelve más tenue. Esta especie de intemperie a la que se exponen los jóvenes refleja el tránsito brevemente descrito antes: de estudiante a trabajador, de miembro de una familia a creador de nuevas familias, de hijo a progenitor.

Por su parte, la vida adulta se caracteriza por la autonomía y completitud de los vínculos con la sociedad en general. La vida laboral activa y la etapa reproductiva, con su consiguiente carga de dependencia en infancia y adolescencia, constituye el período más prolongado de la vida de los individuos y aquel en que el vínculo con el mercado adquiere mayor centralidad. En torno a esta etapa se han categorizado los componentes tradicionales de la protección social⁵, en que el rol del Estado se orienta en primer lugar a apoyar la inserción de los individuos en el mundo del trabajo, regular las relaciones laborales, desarrollar mecanismos de aseguramiento para que las personas puedan hacer frente a las vicisitudes externas o biográficas y generar instrumentos no contributivos para garantizar derechos y cerrar brechas de bienestar. Asimismo, dada la importancia del acuerdo entre los adultos que agregan recursos a la familia, ante la disolución de dichos vínculos el Estado tampoco es indiferente y desarrolla sistemas de protección y apoyo. En esta etapa, las personas transforman capacidades acumuladas en etapas previas en trayectorias diferenciadas de productividad, acceso al bienestar, pertenencia a redes sociales y, con ello, de riesgos y recursos de protección. Desde esta perspectiva, por un lado, es posible rectificar las configuraciones con que

⁵ Véase un mayor detalle sobre las características de los componentes de la protección social en el capítulo IV (apartado E) de Cecchini y Martínez (2011).

los jóvenes ingresan a esta etapa mediante la generación de capacidades y la vinculación a redes y, por otro, es posible mitigar riesgos determinados por trayectorias en edades tempranas mediante modulaciones de las prestaciones de la protección social en la vida adulta.

Finalmente, la etapa correspondiente a la vejez o la tercera edad⁶ se caracteriza por una paulatina disminución del rol laboral activo, un incremento de las necesidades de salud, asociadas a enfermedades crónicas no transmisibles (que tienen consecuencias económicas directas), y una mayor dependencia. Para quienes han contado con acceso a la protección social contributiva y/o han tenido capacidad de ahorro en la edad adulta, se inicia una fase de uso de dicho stock, pero para quienes no los han tenido, comienza un período de dependencia económica y/o pauperización crecientes. Así, en esta etapa se destacan situaciones o eventos biográficos clave: i) el retiro del mercado laboral y el acceso a la jubilación, ii) la viudez y un estado de mayor soledad y iii) el deterioro de la salud y la eventual pérdida progresiva de autonomía física. A ello se suma una modificación del rol social, en que se asume en muchos casos un rol de cuidado de otros miembros de la familia. La forma en que distintas personas transitan por estos eventos depende de factores sociodemográficos estructurales (sexo, lugar de residencia, nivel educativo, nivel de ingresos), pero también de los efectos diferidos de experiencias anteriores. De no mediar la acción decidida del Estado, en esta etapa las condiciones de vida de las personas son resultado de sus experiencias pasadas y de la forma en que accedieron al bienestar en las etapas previas del ciclo vital. En particular, las trayectorias laborales y familiares, la capacidad de acumular activos monetarios y físicos a lo largo de la vida y la forma en que las oportunidades y riesgos del pasado se articulan con la estructura de protección presente son claves para analizar el bienestar en la vejez y los logros de los sistemas de protección social en esta etapa del ciclo de vida.

C. Elementos esenciales del enfoque de derechos*

Según lo planteado por la CEPAL (2006 y 2007), el enfoque de derechos nace de la idea normativa de la sociedad de ciudadanos y de la igualdad. De hecho, siguiendo a Bobbio (1996), es posible argumentar que la lógica detrás de los derechos humanos a la educación, la salud o el trabajo es eminentemente igualitaria, ya que los derechos económicos y sociales buscan reducir las desigualdades entre ricos y pobres y poner a un creciente número de personas en mejores condiciones en relación con los más aventajados. La plena titularidad de derechos sociales es, de este modo, el fundamento ético para avanzar por el camino de la igualdad, en la medida en que requiere de un pacto fiscal-tributario y de un Estado con vocación redistributiva a través de políticas universales y umbrales progresivos en las prestaciones. En este marco, estar socialmente protegido es consecuencia de un derecho básico de pertenencia a la sociedad, es decir, de participación e inclusión (CEPAL, 2006).

El enfoque de derechos contribuye a promover la ciudadanía social: todos son titulares de derechos considerados inalienables, incluidos los derechos sociales y económicos que hacen a la protección social. La plena ciudadanía, a su vez, tiene una relación muy fuerte con la cohesión social y el sentido de pertenencia, y constituye el fundamento de la vida democrática. Como se observa en los países que cuentan con Estados de bienestar desarrollados, la dialéctica virtuosa entre la construcción de pactos sociales entre actores diversos, el manejo negociado de los conflictos, la expansión de derechos sociales y el sentido de pertenencia constituyen la gran palanca de la cohesión social.

El enfoque de derechos en la protección social implica que las políticas públicas deben tener por objeto facilitar un mayor disfrute de los derechos económicos y sociales de toda la población,

⁶ Con la prolongación de la esperanza de vida y la modificación de los roles de la población mayor de 60 años, algunos se refieren a la etapa comprendida entre los 75 y los 80 años como una "cuarta edad".

* Autores: S. Cecchini y N. Rico.

basándose en las normas y los principios de derechos humanos consagrados en constituciones, leyes y tratados internacionales. Vivir protegidos no es solo una conquista social o un logro de los gobiernos; es exigible como imperativo de la ciudadanía (CEPAL, 2006). En particular, todos los procesos de las políticas públicas —del diseño a la implementación y evaluación— deben estar en consonancia con los estándares de derechos humanos, y las medidas adoptadas deben caracterizarse por la progresividad y no por la regresividad (véase el recuadro III.1).

■ Recuadro III.1

Progresividad y no regresividad

Se reconoce que los derechos económicos y sociales forman parte de un proceso, en tanto requieren un incremento y mejoramiento de los recursos humanos, físicos, institucionales y financieros para transitar de una titularidad formal (de jure) a una titularidad efectiva (de facto). Existe una obligación de progresividad que implica que el Estado debe mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos y sociales con el transcurso del tiempo, de la manera más rápida y efectiva posible. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (órgano encargado de la supervisión del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)), las medidas de política pública deben ser “deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones”. La contracara de la obligación de progresividad es la obligación de no regresividad, que implica la prohibición de adoptar políticas y normas jurídicas que empeoren la situación de los derechos económicos y sociales de los que goza la población. Las eventuales medidas regresivas corren con la fuerte presunción de que son ilegítimas, de modo que el Estado debe articular una fundamentación sólida para demostrar la existencia de razones suficientes para su adopción. El Estado debe demostrar, concretamente, que las medidas han sido adoptadas con el propósito de lograr un avance respecto del nivel de vigencia del resto de los derechos económicos y sociales protegidos o bien del bienestar general de la población, que no había medidas menos lesivas para los derechos de la población para lograr el fin perseguido, que las medidas se han adoptado en el contexto de la plena utilización de los máximos recursos disponibles y que no afectan el contenido mínimo de los derechos económicos y sociales protegidos.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago de Chile, 2007, e Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), “Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos”, *Serie Documentos de Trabajo*, N° 2, 2014.

El enfoque de derechos no es demasiado rígido, no acota de manera poco conveniente la autonomía de quienes llevan adelante las políticas públicas, ni prescribe el contenido exacto de las políticas de protección social, ya que los Estados tienen la facultad de formular las políticas que sean más adecuadas a sus circunstancias (Abramovich, 2006; Sepúlveda, 2014; IPPDH, 2014). El enfoque de derechos no plantea una receta única aplicable de la misma manera en contextos diversos ni intenta eludir o desplazar a la política; lo que hace es ofrecer una orientación general para el debate político y brindar un marco conceptual para la planificación de las políticas públicas. Las obligaciones que surgen de las constituciones y de los tratados de derechos humanos no le restan espacio a la interpretación y disputa política, sino que ponen de relieve las acciones prioritarias que el Estado tiene el deber de realizar (IPPDH, 2014).

Además del Estado, otros tres actores —el mercado, las familias y las organizaciones sociales y comunitarias— son también proveedores de bienestar y protección social. Sin embargo, ninguno de ellos puede jugar el papel central en la promoción de los derechos económicos y sociales que tiene el Estado. Si la protección social se dejara principalmente en manos del mercado, los más débiles quedarían excluidos, como queda demostrado con la falta de cobertura de trabajadores informales y pobres en los sistemas privados de pensiones. Si la protección social quedara primariamente en manos de las familias, las mujeres seguirían viéndose obligadas a dedicar gran parte de su tiempo a la función que han desempeñado históricamente: el trabajo no remunerado de cuidado de niños, ancianos, enfermos y personas con discapacidad. Esto disminuiría sus posibilidades de participar en el trabajo remunerado, tener ingresos propios y, por lo tanto, ejercer su ciudadanía económica. Por último, las organizaciones sociales y comunitarias no cuentan con suficientes recursos ni con

mecanismos para representar al conjunto de la ciudadanía para asumir la responsabilidad social completa en este ámbito (Cecchini y Martínez, 2011).

Basándonos en Sepúlveda (2014, págs. 21-35), consideramos los siguientes como elementos esenciales de las políticas públicas y los programas de protección social basados en un enfoque de derechos: i) igualdad y no discriminación, ii) integralidad, iii) institucionalidad, iv) participación, v) transparencia y acceso a la información y vi) rendición de cuentas⁷.

D. El enfoque de derechos en el desarrollo y la protección social*

Según argumenta Hopenhayn (2007, págs. 17-18), “el desarrollo orientado por los derechos humanos supone que la articulación entre Estado y sociedad se inspira en un contrato ético de ciudadanía, en virtud del cual el pleno reconocimiento de los derechos de las personas obedece a un pacto entre una amplia gama de actores de ambos. El contrato se basaría en que el desarrollo busca compatibilizar lo que no siempre va de la mano con los hechos: el pleno ejercicio de las libertades individuales; el acceso al bienestar con formas representativas y eficaces de arbitrar conflictos, aplicar políticas y distribuir poderes; un crecimiento económico con una estructura distributiva y de provisión de servicios que optimice, conforme al grado de recursos socialmente producidos, la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población; una democracia política en que se respete plenamente la diversidad cultural, plasmada en instituciones idóneas que permitan el reconocimiento de las distintas identidades colectivas e impidan toda forma de discriminación”. El pleno ejercicio de la ciudadanía requiere realizar no solo los derechos civiles y políticos, sino también los derechos económicos y sociales, que incluyen el derecho al trabajo, la salud, la educación, un ingreso digno, una vivienda adecuada y el respeto a la identidad cultural de los ciudadanos (Hopenhayn, 2001), y expresan valores tales como la igualdad, la calidad de vida, la solidaridad y la no discriminación (Hopenhayn, 2007) (véase el recuadro III.2).

■ Recuadro III.2

El enfoque de derechos y el concepto de ciudadanía

El enfoque de derechos y el concepto de ciudadanía tienen varios puntos de contacto, pero también diferencias. En ambos casos, hay un intento de hacer visible la titularidad de derechos de las personas y plantear las implicancias en las diversas dimensiones de la vida pública y privada. No obstante, mientras el enfoque de derechos da mayor relevancia a los aspectos normativos y jurídicos, la perspectiva de la ciudadanía tiende a ponderar más la dimensión social e identitaria. El clivaje identitario es uno de los aspectos que puede resultar disonante entre los dos marcos conceptuales. El carácter societal de la ciudadanía refiere a la construcción de un sentido de pertenencia a una comunidad política (la construcción de un “nosotros” da acceso a derechos y obligaciones y nos diferencia de los “otros”); el enfoque de derechos, en contrapunto, si bien no desconoce estos procesos efectivos de creación del lazo social y de construcción identitaria, marca un deber ser igualitarista que trasciende esa pertenencia (por ejemplo, de nacionalidad) y postula un horizonte de igualdad en el acceso a derechos a escala universal. En todo caso, para ambas concepciones, el Estado es el principal actor político y garante del acceso efectivo a los derechos fundamentales por parte de los ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), “Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos”, *Serie Documentos de Trabajo*, N° 2, 2014.

⁷ Varios de estos elementos son destacados también por Abramovich (2006) y Pautassi (2009).

* Autores: S. Cecchini y N. Rico.

La reconocida interdependencia e indivisibilidad de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos no solo tiene fundamento ético, sino que también tiene implicaciones prácticas: “una vez que los derechos económicos y sociales 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” (CEPAL, 2006, pág. 17).

Un desarrollo basado en la ciudadanía social conlleva, en particular, la decisión de una sociedad de vivir entre iguales, lo que no implica homogeneidad en las formas de vivir y pensar, sino una institucionalidad incluyente que asegura a todos la oportunidad de participar en los beneficios de la vida colectiva y en las decisiones que se toman respecto de cómo orientarla (Hopenhayn, 2006). Para Rawls (1971), la eficacia económica debe subordinarse a la justicia política de iguales libertades y de igualdad de oportunidades.

En materia normativa, el enfoque de derechos en la protección social se basa, en particular, en claros compromisos legales, tanto de carácter nacional como internacional, que los países tienen que cumplir. Estos compromisos demuestran el creciente consenso alrededor de los derechos humanos como fundamento y marco conceptual para las políticas de desarrollo (Abramovich, 2006; Townsend, 2009), y entregan al enfoque de derechos una fuerte autoridad moral. Al regirse por principios universales que ostentan un carácter vinculante y según los cuales toda persona debe tener acceso a los recursos necesarios para llevar una vida digna, el enfoque de derechos constituye el fundamento ético de las democracias de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2006).

1. Mandatos legales internacionales y nacionales

En la literatura y en el campo de las políticas públicas, los términos protección social y seguridad social son utilizados con una amplia variedad de significados, lo que puede dar vida a debates conceptuales sobre si los derechos que existen para las personas y las familias son derechos a la protección social o a la seguridad social (véase el recuadro IX.4).

Más allá del debate conceptual, el piso normativo para los requerimientos de protección que los Estados deben cumplir está claramente definido por el sistema internacional de los derechos humanos y, en particular, por el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales (véase el anexo A1). Estos fueron incluidos inicialmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948), antecedente directo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado por las Naciones Unidas en 1966. A la fecha, 29 de 33 países de la región han adherido al PIDESC o lo han ratificado⁸. Posteriormente se incluyeron derechos relacionados con la protección social en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. También cabe destacar el Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual establece normas mínimas —que pueden determinarse en relación con el nivel salarial de los países— para las prestaciones de la seguridad social y las condiciones de acceso a ellas. El Convenio 102 ha sido ratificado hasta el momento por diez países de la región y abarca nueve áreas de la seguridad social: i) asistencia médica; ii)

⁸ Cuba solamente ha firmado el PIDESC, mientras que Antigua y Barbuda, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía no lo han firmado ni ratificado, ni han adherido a él.

prestaciones monetarias de enfermedad; iii) prestaciones de desempleo; iv) prestaciones de vejez; v) prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional; vi) prestaciones familiares; vii) prestaciones de maternidad; viii) prestaciones de invalidez, y ix) prestaciones de sobrevivientes⁹.

En el caso de América Latina y el Caribe, el sistema interamericano de la Organización de los Estados Americanos (OEA) suscribió en 1969 la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en 1988 el Protocolo de San Salvador, que se enfoca específicamente en materias de derechos económicos y sociales y ha sido ratificado por 16 países. A partir de junio de 2014, los países han comenzado a presentar informes sobre el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos económicos y sociales y sobre los avances en las políticas sociales utilizando una serie de indicadores de progreso cuantitativos, así como de señales de progreso cualitativas (OEA, 2015).

Los derechos económicos y sociales consagrados en estos instrumentos legales internacionales forman parte del ordenamiento legal interno de los Estados partes de América Latina y el Caribe. En particular, los tratados han sido incorporados en las constituciones de los países y se ha establecido su jerarquía sobre el derecho interno y en algunos casos incluso sobre la misma norma constitucional (Sepúlveda, 2014). Asimismo, en muchas de las constituciones de los países de la región se reconoce explícitamente la protección de varios derechos económicos y sociales (véase el cuadro III.1). En el cuadro III.1 se puede apreciar en qué países se ha adoptado un discurso y enfoque de derechos en las políticas de protección social y dónde existen garantías sociales explícitas, todas ellas en materia de salud¹⁰.

■ Recuadro III.3

¿Derecho a la seguridad o a la protección social?

En la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos se utiliza la expresión “derecho a la seguridad social”. Una de las pocas excepciones es el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, donde se utiliza explícitamente el término “protección social”. Esta es una de las convenciones más recientes en materia de derechos económicos y sociales, e indicaría el uso actual de la terminología. Sin embargo, hay que reconocer que aún existe un debate sobre si el derecho es a la seguridad social o a la protección social.

Si se adopta una definición amplia de la protección social, que incluye tanto el componente contributivo (seguridad social) como el no contributivo (asistencia social), y en la cual el Estado juega un papel fundamental de garante de los derechos económicos y sociales —tal como se hace en Cecchini y Martínez (2011)—, se puede argumentar que existe un derecho a la protección social. Bajo esta visión, el derecho a la protección social abarca tanto el derecho a la seguridad social como el derecho a un nivel adecuado de vida que asegure el bienestar de todos los ciudadanos.

Sepúlveda (2014) argumenta, por su parte, que la seguridad social no puede definirse de manera restrictiva y que los conceptos de seguridad social y protección social son sinónimos. Cita al respecto la Observación General núm. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según el cual la formulación del artículo 9 del PIDESC indica que las medidas que se utilicen para proporcionar las prestaciones de seguridad social no pueden definirse de manera restrictiva y pueden consistir tanto en planes contributivos como en planes no contributivos.

Sin embargo, hay que reconocer que en algunos países de la región existe —o ha existido en determinados momentos, como en las dos décadas sucesivas a la crisis de la deuda— una mirada más restringida de la protección social, que es vista como sinónimo de asistencia social para grupos pobres y vulnerables y en la cual actores como las comunidades y la sociedad civil desempeñan un papel más activo. De allí que Pautassi (2013, págs. 16-17) alerta “sobre la necesidad de no confundir un discurso que adiciona y agrega garantías asociadas con derechos o programas asistenciales con “filtro de derechos”, con un verdadero modelo de garantías en torno a las obligaciones positivas de satisfacer el derecho a la seguridad social”.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011; Laura Pautassi, “Seguridad y protección social. Lecciones de la experiencia Argentina”, *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires: algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, Luciana Bercovich y Gustavo Maurino (coord.), Buenos Aires, Eudeba, 2013, y M. Sepúlveda, “De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 189 (LC/L.3788), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

⁹ Los diez países de la región que han ratificado el Convenio 102 son: Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

¹⁰ Siguiendo a Gacitúa-Marió, Norton y Georgieva (2009), por garantía social se entiende un mecanismo específico que un gobierno instala para realizar un derecho y que implica obligaciones inmediatas. En particular, se garantiza el acceso a los servicios, su calidad, financiamiento, monitoreo y revisión continua, así como la disponibilidad de mecanismos de compensación.

■ Cuadro III.1

América Latina: enfoque de derechos en la protección social

| Pais | Reconocimiento constitucional de derechos sociales | Enfoque de derechos en protección social | Garantías explícitas |
|--------------------------------------|--|--|----------------------|
| Argentina | Sí | 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 | |
| Ecuador | Sí | Sí | |
| El Salvador | Sí | Sí | |
| Guatemala | | Sí | Sí |
| Haití | Sí | | |
| Honduras | Sí | | |
| México | Sí | Sí | |
| Nicaragua | Sí | | |
| Panamá | | | |
| Paraguay | Sí | Sí | |
| Perú | Sí | Sí | Sí |
| República Dominicana | Sí | | |
| Uruguay | Sí | Sí | Sí |
| Venezuela (República Bolivariana de) | Sí | Sí | |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011; U. Giedion, R. Bitrán e I. Tristao (eds.), *Planes de beneficios en salud de América Latina: una comparación regional*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2014, y de la revisión de las constituciones y los planes oficiales de desarrollo social.

2. Una mirada distinta a las políticas y programas de protección social

Adoptar un enfoque de derechos no significa solamente asegurarse de que las políticas públicas respondan a los mandatos nacionales e internacionales en materia de derechos económicos y sociales. Asumir el enfoque de derechos también supone tener una mirada distinta, que nos hace ver más claramente la realidad. Un ejemplo de cambio de mirada que lleva el enfoque de derechos es que el punto de partida de las políticas y programas de protección social no es solamente la presencia de personas con necesidades o riesgos, sino la mera existencia de ciudadanos con derechos sociales exigibles (FAO/CEPAL/ACNUDH, 2011). Esto implica pasar de los riesgos a los derechos, de los beneficiarios a los titulares de derechos (Rico, 2014b). Estos derechos son bienes o servicios básicos que contribuyen a la dignidad, la autonomía y la libertad de las personas, así como precondiciones para la participación democrática (CEPAL, 2007). Más que de “beneficiarios” específicos, la protección social se ocupa, por lo tanto, de todos los ciudadanos, que son “destinatarios”, “usuarios” o “participantes” de las políticas y programas. En lugar de beneficiarios pasivos, los ciudadanos pasan a ser titulares de derechos y responsabilidades, legalmente vigentes y exigibles como garantías, así como protagonistas de su propio desarrollo (IPPDH, 2014) en el sentido republicano: empoderados, participativos, exigentes, demandantes e informados.

Esta mirada distinta permite a los responsables de las políticas formular, implementar, monitorear y evaluar políticas y programas de protección social que, además de ser más justos, son mejores en lo que respecta al logro de los objetivos. Por ejemplo, el enfoque de derechos es clave para lograr que las personas que son elegibles para recibir determinadas prestaciones de protección social efectivamente las reciban. Esto ocurre gracias a la implementación de criterios transparentes de elegibilidad, acompañados de campañas de información pública y de mecanismos de rendición de cuentas (Fiszbein, 2011). Asimismo, el enfoque de derechos promueve el desarrollo de las capacidades institucionales necesarias en las distintas entidades públicas para que puedan garantizar los derechos de manera efectiva (IPPDH, 2014)..

Parte IIA. Sojo (2017), *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*, E, pp. 175-180.**E. Derechos sociales y judicialización**

Los derechos sociales constituyen un asunto complejo respecto del cual deben precisarse — entre otros aspectos— su alcance, los sujetos deudores, las obligaciones que emanan de su goce, las relaciones entre sujetos titulares de derechos, el establecimiento de prioridades y los instrumentos de garantía o de protección pertinentes (Courtis, 2007). Mientras que el goce de los derechos de propiedad y de libertad está protegido por garantías claramente establecidas, los derechos sociales generalmente carecen de un sistema de garantías equiparable en cuanto a su capacidad de regulación y de control, y la adecuación a su naturaleza. Incluso en los Estados de bienestar europeos, el amplio desarrollo de estos derechos ha tenido lugar gracias a la ampliación de la discrecionalidad de los aparatos burocráticos (Ferrajoli, 2002). Esta carencia se transforma en un factor de ineficacia de los derechos sociales: la ausencia de garantías sociales o positivas adecuadas puede conducir a prácticas burocráticas asistencialistas y orientadas a beneficiar a clientelas políticas que son un terreno fértil para la corrupción y las decisiones arbitrarias. De allí que, desde el punto de vista jurídico, las garantías sean prácticas idóneas para asegurar la efectividad de las normas que reconocen los derechos.

Algunos países de la región, como la Argentina, el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia han incluido en sus Constituciones extensas listas de derechos sociales, políticos, culturales y económicos con referencias a sujetos como las personas mayores y los niños, y bienes de la naturaleza, entre otros¹¹. Si bien pueden apreciarse una “inflación de derechos” y la distancia que separa las realidades actuales de las aspiraciones y exigencias de aquellos textos, también es cierto que gracias a ellos en buena medida han podido reivindicarse diversos derechos (Gargarella y Courtis, 2011).

Asimismo, existen disposiciones significativas en materia de política social, como las cartas de derechos de los usuarios, que cobran sentido respecto de las garantías jurídicas que sustentan, o bien las garantías de prestaciones de salud, que conforman una gama diversa de experiencias en la región conforme al derrotero propio de cada sistema de salud, y cuyas restricciones evidencian algunos retos pendientes¹². En países con sistemas de salud poco desarrollados, con niveles de aseguramiento muy acotados para la población de bajos ingresos y que sufren procesos de transición epidemiológica polarizada, la garantía de prestaciones se ha volcado eminentemente a la atención primaria en salud y a la atención materno-infantil. En términos relativos, estas prestaciones y su garantía ejercen un efecto muy limitado en lo concerniente a la reorganización global del sistema de salud, pero representan un esfuerzo respecto del punto de partida. En México, por su parte, la garantía de prestaciones del seguro popular se introdujo mediante una reforma que no modifica la profunda segmentación del sistema de aseguramiento ya que, aunque tiene algunos vínculos con el sistema mediante los prestadores, cuenta con recursos ad hoc en el plano financiero y su cobertura no se refuerza con garantías adicionales. En la región, solo en casos excepcionales las garantías han ido más allá del establecimiento de cierta cobertura a fin de garantizar oportunidades, acceso, protección financiera y calidad. Tal fue el caso de Chile a partir de 2005, donde se incluyeron también prestaciones de alto costo y se dispusieron regulaciones que, al acotar las prácticas de selección adversa de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE) e incrementar la transparencia de las coberturas, tuvieron efectos positivos respecto de la articulación de la combinación público-privada (Sojo, 2006).

Los derechos sociales fijan estándares imperativos para la sociedad y explicitan situaciones inadmisibles para sus miembros; de allí la relevancia de que estén encarnados en un cuerpo jurídico consistente y operativo. En ese marco, el uso de instrumentos jurídicos puede contribuir a que la sociedad asuma como propios los valores de la solidaridad y la reciprocidad. Las llamadas

¹¹ Véase un detalle de los derechos explicitados por estas constituciones en Gargarella y Courtis (2011, págs. 330-331).

¹² Respecto de las cartas de derechos vigentes en Chile, se ha advertido que constituyen, sobre todo, una protección de derechos liberales con escasa presencia del derecho a las prestaciones (López, 2013).

garantías jurisdiccionales otorgan a los titulares de derechos la capacidad de someter denuncias de incumplimiento de las obligaciones emanadas de esos derechos ante un poder independiente de los sujetos obligados —sean estos públicos o privados— al que, dado el caso, se confieren competencias para forzar el cumplimiento y establecer reparaciones o sanciones¹³. Se trata de garantías secundarias, que entran en juego y cobran sentido cuando los poderes encargados de concretar y hacer efectivos los derechos incumplen con sus obligaciones (Abramovich y Courtis, 2006; Courtis, 2007).

Sin embargo, debido a la naturaleza del ámbito judicial, no debería sobredimensionarse su radio de acción en materia de derechos sociales. La acción contenciosa del recurso judicial y del poder judicial —que insume costos, recursos y tiempo— está acotada por sus características institucionales propias, y por el lugar que el poder judicial ocupa en la división de poderes. Aun cuando ventile intereses colectivos, ella se estructura a partir de una confrontación dialéctica entre dos partes antagónicas —una parte gana y la otra pierde—, diseño que le resta capacidad para abordar la totalidad de los intereses en juego en el conflicto original. Al tener como referente el caso concreto, su alcance se ve restringido, pues difícilmente podrán considerarse todos los elementos y la multiplicidad de factores vinculados. Por tanto, los respectivos poderes políticos son los llamados a tener las atribuciones centrales en materia de cumplimiento de los derechos sociales y la formulación de las políticas correlativas, papel que no debe ser suplantado por el poder judicial. El desarrollo de mecanismos de denuncia, consideración y solución de los incumplimientos es relevante, pero debe enmarcarse en el diseño y el perfeccionamiento de los mecanismos de responsabilidad política y jurídica, y en el debate sobre la rendición de cuentas de los poderes políticos. En tal sentido, debe aspirarse a la menor judicialización posible del disfrute de los derechos, estén estos garantizados o no (Abramovich y Courtis, 2006, pág. 249; CEPAL, 2007).

Esta temática alude a la complejidad de “traducir” algunos reclamos y aspiraciones al lenguaje liberal de los derechos, ya que la idea de derechos puede tender a simplificar en extremo lo que es demasiado complejo, sugiriéndose respuestas eminentemente jurídicas para atender problemas que fundamentalmente no son de carácter jurídico, promover la judicialización de cuestiones que merecen una atención y un tipo de soluciones que son primordialmente extrajudiciales y tender a individualizar reclamos que son principalmente colectivos (Gargarella, 2014, pág. 323).

Por otra parte, debe tenerse presente la manera en que la introducción de los derechos sociales influye en la expansión o limitación de los diversos poderes del Estado al aumentar las facultades del poder judicial, y cómo, a su vez, esta reorganización del poder puede favorecer o bloquear la potencialidad de los derechos sociales. Es así que se ha señalado que las fuerzas progresivas adoptan una posición paradójica: transfieren facultades adicionales a la rama del poder más alejada de la elección y el control populares, o, en términos jeffersonianos, a la rama del poder menos republicana de todas (Gargarella, 2014, pág. 251).

Tanto las fuerzas que impulsan el litigio en materia de salud como sus diversos efectos se relacionan estrechamente con la naturaleza del sistema de salud y de los sistemas legales (Gloppen, 2011, pág. 19). Desde el punto de vista analítico, la judicialización ha sido vinculada con modelos de financiamiento mediante impuestos o con modelos de carácter contributivo y mixto (Flood y Gross, 2014). Sin embargo, por sí solo el tipo de financiamiento no determina la manera en que se organiza el aseguramiento ni la gama de políticas disponibles (Kutzin, 2008). En América Latina, el litigio desempeña un papel importante en el ámbito de la salud no solo en el caso de los sistemas eminentemente contributivos, por ejemplo, el de Costa Rica, Chile y Colombia, sino también en los sistemas financiados en gran parte con impuestos, como el del Brasil. Por ende, más allá del modelo

¹³ Tradicionalmente, esta función está en manos del poder judicial, aunque pueden existir otras formas de garantía jurisdiccional —como los tribunales administrativos, los tribunales arbitrales, las cortes internacionales u otras autoridades que administren métodos no judiciales de resolución de conflictos— que deben garantizar la imparcialidad y la independencia respecto de las partes (véase Abramovich y Courtis, 2006, págs. 37-47).

de financiamiento, lo decisivo es la arquitectura de los sistemas de protección social.

Otro aspecto crucial que debe abordarse al analizar la experiencia en la región se refiere a la “temporalidad”. Para comprender plenamente el cambio institucional en este ámbito no solo importan los efectos causales de la oportunidad y las secuencias de las reformas. A fin de entender la variabilidad de la adopción de nuevas normas o de reformas, es indispensable reflexionar acerca del posible efecto causal de la duración, el ritmo y la aceleración de las transformaciones, porque la duración y el horizonte temporal de los eventos pueden repercutir en los costos, y la velocidad del cambio puede afectar la naturaleza del aprendizaje y el carácter de la deliberación. Por su parte, el grado de aceleración del cambio tiene relevancia para identificar qué tipo de mecanismos se activan a tal efecto (Fioretos, Falletti y Sheingate, 2016).

Dado el estrecho vínculo existente entre la judicialización y el carácter de los sistemas de salud, reviste importancia la temporalidad en la cual se dan procesos interrelacionados, por ejemplo, la formas en que el litigio se pone en marcha; la persistencia y tenacidad para llevarlo adelante; el propósito de las transformaciones que se experimentan y su escala; las estrategias mediante las que se aborda la judicialización, y las transformaciones de los sistemas a las que puede dar lugar. Si se abordan estas transformaciones desde su arista temporal, es posible dar cuenta de un ingente acervo de experiencias que permiten extraer importantes enseñanzas para la región.

Resulta difícil precisar los efectos globales de la judicialización en la equidad de los sistemas de salud en cuanto a su arquitectura y financiamiento, dada la presencia de muchos otros elementos que también intervienen (Mæstad, Rakner y Motta Ferraz, 2011). Respecto de los grupos desfavorecidos, las experiencias de los países muestran una gama muy variada de resultados: en algunos casos han acarreado cambios sistémicos beneficiosos, como en la Argentina, el Brasil, Colombia y Costa Rica, mientras que en otros se han exacerbado las desigualdades en la prestación de servicios (incluso en esos mismos países) (ibídem, págs. 299 y 301; Uprimny y Durán, 2014). Los efectos cuantificables se relacionan más directamente con variables sustitutas (*proxies*) de la caracterización socioeconómica de los litigantes y la relación costo-eficacia de los tratamientos o medicamentos aprobados. En este sentido, las demandas individuales parecen favorecer a quienes tienen más recursos y acceden con mayor facilidad a los tribunales de justicia y a los abogados, mientras que las resoluciones de carácter estructural relacionadas con las inequidades de los sistemas son las que ejercen los efectos más positivos desde el punto de vista de la igualdad (Yamin y Gloppen, 2011; Uprimny y Durán, 2014). Se constata un conocimiento endeble de la condición económica del litigante, elemento que resalta la necesidad de que el criterio de incapacidad económica, sujeto a escrutinio, deba ser más utilizado (Uprimny y Durán, 2014).

Por otra parte, se ha señalado la importancia de la “razonabilidad” de la tensión entre los derechos a escala individual y los derechos a escala social. Así, el caso colombiano ha sido interpretado como un paradigma del riesgo de prestar excesiva atención a los derechos individuales, lo que llevó al Gobierno a perder poder de negociación ante las compañías farmacéuticas y diversos prestadores en lo concerniente a la fijación de precios (Flood y Gross, 2014). Los derechos a escala individual son más susceptibles de defenderse en un litigio en ciertas circunstancias que llevan a un proceso social de construcción del reclamo que implica nombrar el derecho, establecer un responsable y reivindicar el derecho; se trata de la sucesión *namings, blaming, claiming*, acuñada por Felstiner, Abel y Sarat (1980), en que agentes interesados en la ganancia (abogados y compañías farmacéuticas, por ejemplo) pueden buscar que se supere la “apatía ante la queja”, a fin de transformarla en un reclamo.

Parte III CEPAL (2010), *¿Qué Estado para qué igualdad?: XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*; F, pp. 61-63.**F. Los sesgos de género de la protección social**

Las instituciones de protección social se configuraron en la región principalmente en torno a la relación salarial y se orientaron a proteger al trabajador formal y a su familia contra riesgos de enfermedad, desempleo y vejez y en caso de eventos vitales como el nacimiento y la muerte (CEPAL, 2006). Aunque el modelo de trabajador hombre y proveedor se ha debilitado, aún sigue funcionando como el supuesto básico del sistema, y es a través de ellos que las esposas y familias pueden acceder a beneficios como previsión, salud y vivienda¹⁴. En ese modelo, las mujeres no son sujetos autónomos de derecho, salvo que cuenten con un empleo formal.

Por otra parte, si bien la asistencia social pública, sobre todo en salud, cuenta con una larga trayectoria en nuestro continente, es con el paradigma neoliberal de los años ochenta que se constituye en un pilar básico de las políticas sociales. En ese momento, los Estados se proponen focalizar el gasto público social en la población más desfavorecida y perfeccionan mecanismos de subsidios y servicios básicos a los que se accede bajo la condición de pobreza o de vulnerabilidad social. En este marco, las mujeres son las que canalizan los beneficios de la asistencia pública hacia los hogares. En las dos últimas décadas, la protección social se configuró como un sistema mixto, con participación del Estado y del mercado, que combina modalidades de acceso a servicios a través de la relación salarial o de la certificación de pobreza o vulnerabilidad social, cada una de las cuales presenta sesgos de género específicos. Durante los años noventa, estos sistemas fueron objeto de reformas que establecieron “sistemas de capitalización individual y contribución definida en reemplazo o complemento del sistema de reparto y beneficio definido” (Marco, 2004, pág. 241) y “fueron diseñadas considerando a un destinatario tipo: varón, trabajador del sector formal, con remuneraciones suficientes y estables”¹⁵.

La capacidad de recaudación y gasto del Estado ocupó el centro de los debates y las decisiones sobre las reformas al conjunto de políticas e instituciones involucradas en la protección social, en el marco de un debate mayor sobre el papel del Estado, las empresas y otros actores en la distribución de la riqueza y de los riesgos. Un estudio comparativo de las políticas fiscales y la igualdad de género en Chile, el Ecuador, España y Guatemala (Pazos y Rodríguez, 2010) muestra que, más allá de la diferencia en el peso del gasto social en estos países, los sistemas de protección social de América Latina son débiles por la limitada capacidad financiera del Estado a causa de la baja carga fiscal, la recaudación regresiva de impuestos y el paupérrimo nivel de cotizaciones fiscales.

La política fiscal constituye un instrumento crucial de la intervención del Estado en la economía. A través de la política de gasto público, el Estado puede proveer a la población los recursos, bienes y servicios necesarios para garantizar estándares básicos de vida.

Esta opera también sobre un campo desigual, ya que la estructura y dinámica del sistema económico ubica en posiciones diferentes a hombres y mujeres. Las implicancias de las acciones en política fiscal tienen, por tanto, un impacto de género diferenciado. Por lo mismo, pueden tanto contribuir a reducir la inequidad de género, como a potenciarla.

Para evaluar la política fiscal desde la perspectiva de la equidad de género hay que tener en cuenta sus implicancias en dos aspectos: i) cómo afecta el acceso y control de recursos económicos de los hombres y mujeres; ii) cómo afecta las decisiones de hombres y mujeres respecto de la distribución del trabajo total, productivo y reproductivo.

¹⁴ En los últimos años, algunos países han reformado las leyes de familia y eliminaron la exigencia del matrimonio legal para acceder a estos derechos (CEPAL, 2006).

¹⁵ Los sistemas de capitalización individual y contribución definida se implementaron en la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, México, Nicaragua, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay. De este grupo, solo en el Brasil se recurrió a una combinación de ambos sistemas.

Una política fiscal favorable a la equidad de género, será aquella que: i) mejora la distribución de recursos económicos; ii) amplía el campo de oportunidades económicas para hombres y mujeres; iii) genera incentivos positivos a la inserción laboral de las mujeres; iv) remueve las barreras que impiden una plena inserción laboral de las mujeres, en particular las vinculadas con las responsabilidades de cuidado; v) promueve la incorporación de los hombres a las tareas de cuidado; vi) mejora las condiciones para que todas las personas puedan conciliar vida laboral y familiar sin tener que recurrir a empleos de segunda categoría, y vii) distribuye de manera progresiva el peso del financiamiento de las políticas públicas.

La aplicación del principio de igualdad de género al sistema de impuestos y prestaciones no entra en contradicción con el principio de eficiencia económica. Al contrario, como se explicó anteriormente, la desigualdad de género es ineficiente. Los principios de la actuación de los poderes públicos son totalmente compatibles y complementarios si se aplican de forma coherente y sin tomar como restricción el mantenimiento de la división sexual del trabajo. Por ejemplo, la desprotección de las familias monoparentales es, en primer lugar, contraria al principio de equidad horizontal. Basta considerar que las familias monoparentales son, en muchas ocasiones, objeto de menores desgravaciones que los matrimonios. Sin embargo, al mismo ingreso bruto, la capacidad de pago de una madre sola con un hijo a cargo es menor que la de un matrimonio sin hijos con un solo receptor de rentas, pues mientras que un hijo origina gastos, un ama de casa produce bienes y servicios para el hogar. El tradicional olvido del trabajo doméstico hace que este extremo no se tenga en cuenta, y así se considera a una mujer mayor carga económica que un hijo o hija. El principio de equidad vertical también se encuentra afectado, ya que las tasas de pobreza de estas familias son mayores que las de las familias biparentales. Finalmente, la desprotección de las familias monoparentales es la principal causa de pobreza infantil y este fenómeno es una gran fuente de ineficiencias y externalidades, dado que el bienestar y la atención a la infancia es clave para la formación del capital humano (Pazos, 2010).

La articulación entre capacidad fiscal limitada, políticas focalizadas y supuestos de género en el diseño de la protección social se ha manifestado de diversas formas en las políticas sociales en la última década, de las que analizaremos dos casos emblemáticos: las reformas previsionales y las transferencias condicionadas.

La desigualdad de los ingresos de las mujeres respecto de los hombres, las trayectorias laborales interrumpidas por la maternidad, las tasas de desempleo más elevadas y la mayor dificultad para reingresar al mercado laboral cuando están desocupadas (Weller, 2007) inciden negativamente en la previsión de las mujeres, que registran una densidad y un volumen de aportes previsionales inferiores a los de los hombres.

En un análisis comparativo realizado sobre los tránsitos a corto plazo entre distintas condiciones de actividad según sexo y grupos de edad en algunos países de la región se observó que “los hombres se mantienen ocupados en forma más estable que las mujeres y cuando salen del empleo se ubican principalmente en el desempleo, lo que refleja su preferencia para quedar ocupado de manera continua. En el caso de las mujeres se registran mayores tasas de salida de la ocupación y un flujo mayor hacia la inactividad económica” (Weller, 2007, págs. 39-40). En el Ecuador, por ejemplo, el seguimiento de un grupo de personas desocupadas (es decir, que buscaban empleo) adultas de ambos sexos mostró que, transcurrido un mes, el 32,7% de los hombres se había vuelto a ocupar y el 6,7% había pasado a la inactividad. En cambio, solo un 16,4% de las mujeres estaba ocupada en el mismo plazo, mientras que el 25,7% había pasado a la inactividad).

En los tránsitos de mediano plazo (de 24 a 36 meses) observados en el Ecuador y el Perú (Weller, 2007, pág. 41) también se registran grandes diferencias entre las trayectorias de hombres y mujeres, adultos y jóvenes. Los hombres adultos son los que claramente tienen el vínculo más permanente con el mercado y en el Ecuador, por ejemplo, la mayoría siempre están ocupados (85%). Eso no ocurre con las mujeres (solo un 38% están siempre ocupadas), que salen más frecuentemente

del mercado de trabajo hacia la inactividad (el 26,8% frente al 5,2% de los hombres) por su dedicación a las responsabilidades del hogar.

Estos ejemplos sugieren que las discriminaciones y menores oportunidades que encuentran las mujeres en el mercado se combinan con las interrupciones por maternidad o por el trabajo de cuidado, lo que resulta en una historia laboral discontinuada que se traduce en una situación previsional desfavorecida respecto de los hombres, independientemente de que esta también sea insuficiente.

Un factor crítico en los sistemas de capitalización individual es el uso de tablas de vida diferenciadas por sexo, donde, debido a su mayor esperanza de vida, se observa que las pensiones de las mujeres son de un nivel considerablemente menor al de los hombres que hayan reunido un fondo similar de jubilación. Este modelo excluye a quienes no cuentan con un empleo formal y a quienes, aun teniéndolo, no logran acumular un fondo suficiente para acceder a una pensión básica, situaciones que son más frecuentes en las mujeres.

Sobre la base de la necesidad de reconocimiento político de estas desigualdades, en diversos acuerdos internacionales de los gobiernos, tanto de nivel mundial como regional, se han incluido compromisos tendientes a implementar sistemas de seguridad social que brinden beneficios adecuados a las mujeres. Los cambios consignados contienen avances importantes desde el punto de vista del género.

Los beneficios por maternidad pueden considerarse una compensación, aunque insuficiente, por la trayectoria laboral perdida, mientras que las medidas que elevan las pensiones compensan los menores ingresos laborales de las mujeres. Por otra parte, las pensiones universales por vejez — aunque no llegan a representar un ingreso adecuado— desligan el derecho a pensión de la trayectoria laboral, lo que puede considerarse un reconocimiento social a las mujeres que trabajaron toda su vida en el cuidado de su familia y un avance hacia un concepto universal del derecho a previsión. Los desafíos que persisten se relacionan con la capacidad fiscal para asegurar ingresos suficientes a toda la población mayor.

Parte IV S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (editores) (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*; G, pp. 356-358.

G. Condicionalidades y focalización*

Para concluir, tenemos que dar cuenta de los debates en curso sobre las condicionalidades y la focalización. Estos dos instrumentos utilizados con frecuencia por los programas de protección social en América Latina y el Caribe —aunque no necesariamente en otras regiones del mundo como África— resultan problemáticos desde una perspectiva de derechos.

Sobre las condicionalidades, se ha advertido que los derechos humanos no dependen del cumplimiento de ninguna condición y son inherentes a la persona (Sepúlveda, 2014) y al ejercicio de la ciudadanía. Asimismo, una fijación demasiado estricta en las condicionalidades puede generar una distinción poco afortunada entre pobres “merecedores” o “no merecedores” de asistencia, lo que choca con el principio de universalidad y violaría derechos humanos básicos con relación al aseguramiento de un nivel mínimo de vida.

Cabe destacar que un aspecto muy problemático que se suma al de las condicionalidades es el de las sanciones que se aplican en caso de incumplimiento, porque al castigar a las familias con suspensiones o exclusiones de las prestaciones, se corre el riesgo de dejar en condición de mayor vulnerabilidad justamente a los más pobres. Mientras más fuertes sean las sanciones, más alta será la tensión con los derechos humanos (Sepúlveda, 2014). Algunos países están usando las condicionalidades para reforzar derechos en educación y salud y para fomentar el trabajo intersectorial, sin adoptar medidas punitivas. En el caso del programa *Bolsa Família* del Brasil, por ejemplo, el propósito del monitoreo de las condicionalidades en educación y salud, a cargo de la Secretaría Nacional de Ingresos de la Ciudadanía (SENARC) del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS), no es punir a las familias, sino entender las razones del incumplimiento, ofreciéndoles el acompañamiento de trabajadores sociales y ayudándolas a que puedan acceder a la educación y la salud (González de la Rocha, 2010). En *Bolsa Família*, las transferencias monetarias solo pueden suprimirse si las familias quedan en condición de suspensión por más de 12 meses y si, durante ese período, han recibido la debida asistencia y monitoreo por parte de los servicios sociales¹⁶. Según Soares (2012), entre 2006 y 2008, solo el 4,5% de las familias que no cumplieron con las condicionalidades perdieron los beneficios monetarios.

El debate sobre focalización y universalismo de las políticas y los programas de protección social es de larga data y desde el campo de los derechos se han establecido diversos argumentos en contra de la excesiva importancia de la focalización en los programas de protección social. En primer lugar, se argumenta que, si bien han sentado los fundamentos para una selección de destinatarios basada en criterios técnicos y no clientelistas, esto también se puede lograr a través de prestaciones universales, que reducen las oportunidades de corrupción y ayudan a eliminar el estigma asociado a la asistencia social. En segundo término, la sofisticación de los procedimientos de focalización hace que muchas veces los criterios de elección se vuelvan opacos, lo que desde la perspectiva de los destinatarios redundaría en una incompreensión del funcionamiento del programa. Asimismo, se ha puesto énfasis en que en situaciones de pobreza generalizada, los costos administrativos y los problemas mencionados podrían exceder los beneficios que usualmente se atribuyen a la focalización.

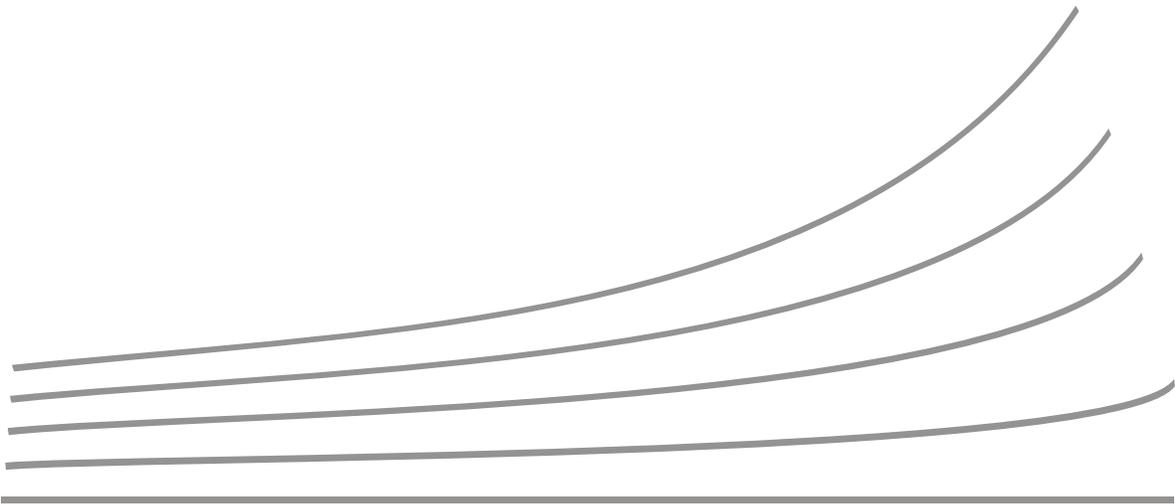
La posición de la CEPAL al respecto ha sido argumentar que la focalización es un instrumento para reducir las desigualdades y optimizar la distribución de recursos, mientras que la universalización de la protección social es el objetivo último. Atender de manera diferenciada no

* Autores: S. Cecchini y N. Rico.

¹⁶ Las familias que participan en *Bolsa Família* quedan en condición de suspensión, por dos meses, a partir del tercer registro de incumplimiento de condicionalidades y reiteradamente si ocurren nuevos episodios de incumplimiento (MDS, 2012).

contraviene necesariamente el principio de universalidad de los derechos. Por el contrario, puede potenciar su ejercicio y disminuir la desigualdad, tal como ocurre con las políticas de acción positiva frente a minorías étnicas, y a grupos de corte socioeconómico, cultural, etario o de género que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad (Hopenhayn, 2001), que pueden enmarcarse en un “universalismo sensible a las diferencias” (Habermas, 1998). Por ello, la focalización (o acción positiva) de los servicios de protección social hacia los más vulnerables puede ser un camino adecuado para avanzar de manera incremental hacia la universalización de los derechos económicos y sociales, en un proceso de realización progresiva de acuerdo con los niveles de desarrollo (Cecchini y Martínez, 2011).

En conclusión, destacamos que el enfoque de derechos resulta ser un imperativo ético a la vez que un mecanismo de cumplimiento de las obligaciones y los compromisos asumidos por los Estados, y un instrumento para avanzar hacia una protección social inclusiva y universal. El fin último es que las políticas y los programas de protección social se constituyan en un factor crucial para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, con autonomía y empoderamiento de los titulares de derechos.



Capítulo IV

El pilar contributivo

Fuente:

Parte I. R. Martínez (editor, 2017), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42061/7/S1900424_es.pdf

Parte II. CEPAL (2018), *Panorama Social de América Latina 2017*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/7/S1800002_es.pdf

Parte III. A. Arenas (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521_es.pdf

Parte IV. CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2806/1/S2006002_es.pdf

Parte V. S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (editores) (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf

Introducción

Los principales componentes de los sistemas de protección social universal son la protección social contributiva (conocida tradicionalmente como “seguridad social”), la protección social no contributiva (o “asistencia social”), la regulación del mercado laboral y, de manera emergente, las políticas y programas de cuidado. La protección social contributiva, que se aborda en las siguientes páginas, se orienta a proveer aseguramiento presente y futuro a los trabajadores y a sus dependientes, procurando protegerlos ante circunstancias como la jubilación, la cesantía, la enfermedad, la invalidez, la maternidad y la paternidad. El acceso a la protección social contributiva se da como resultado de haber realizado contribuciones previas (cotizaciones) a partir de descuentos de los salarios u otros ingresos laborales generados en el mercado formal del trabajo.

En el capítulo IV se analizan pormenorizadamente dos ámbitos clave de la protección social contributiva: los sistemas de pensiones y los sistemas de salud. En particular, se abordan las opciones de diseño, las reformas recientes y el tema de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la región, y se presentan brevemente algunos aspectos de los sistemas y el aseguramiento en salud.

A. Sistemas de pensiones y seguridad social*

Introducción¹

El Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, planteó que es una obligación hacerse cargo de los cambios demográficos, en particular del creciente número de adultos mayores en el mundo. Llamó a comprometerse a eliminar las barreras a la plena participación de los adultos mayores en la sociedad, a la vez que a proteger sus derechos y dignidad.

La pregunta acerca de cómo deben diseñarse e implementarse los sistemas de pensiones para sostener a largo plazo pensiones de calidad es una interrogante común a nivel mundial. Sin embargo, la respuesta depende del contexto en que se aplicará el sistema y los desarrollos institucionales que lo sostienen. Este capítulo se refiere a estos aspectos.

Los sistemas de pensiones son parte de la política de protección social² en su componente de seguridad social (también llamada seguro social o previsión social)³. Su objetivo es suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida, asegurar ingresos en casos de invalidez y sobrevivencia, y aliviar la pobreza en la vejez. Estos sistemas deben adaptarse a diferentes contextos que, en lo esencial, difieren en aspectos relacionados con la demografía, las condiciones laborales de sus afiliados, el rol que se asigna al Estado para recaudar y administrar recursos, y el nivel de desarrollo económico e institucional alcanzado en el país donde se aplican. Para su diseño, los países deben optar entre distintas alternativas de: i) fuentes de financiamiento; ii) modalidad de gestión financiera; iii) forma de definir sus beneficios; iv) administración del sistema, y v) redistribución hacia los más necesitados. Requieren instituciones de provisión, regulación y supervisión de su funcionamiento en forma sostenible a lo largo del tiempo.

Conforme a lo planteado en el capítulo I, en relación con las cuatro dimensiones de la institucionalidad, en este capítulo se analizan los desarrollos institucionales necesarios para los sistemas de pensiones. Su examen tiene el objeto de asegurar que el desempeño de cada sistema concilie la lógica de su financiamiento con la de los principios de la seguridad social y que garantice que a lo largo de varias generaciones se puedan superar los riesgos (captura de los fondos, cambios demográficos, crisis económicas y financieras) frente a los cuales el funcionamiento del sistema es vulnerable.

La evidencia que se examina en este trabajo muestra que, en todos los avances, las dimensiones de la institucionalidad no son excluyentes y deben combinarse. Se concluye que se trata de un esfuerzo continuo para que, junto con el aseguramiento de la solvencia y sostenibilidad del sistema a lo largo del tiempo, se garantice un acceso universal a prestaciones dignas⁴ y asequibles⁵.

El trabajo se organiza en tres secciones además de esta introducción. En la primera se plantean los desafíos que enfrenta el diseño de un sistema de pensiones y las opciones existentes. En la

* Autor: Andras Uthoff.

¹ Este capítulo se basa en el documento "Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina", elaborado por Andras Uthoff, con la colaboración de Fabiana Pierre, Consultores de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, véase Uthoff (2016).

² Concepto utilizado en las ciencias políticas y económicas con el que se designa una propuesta política o modelo general del Estado y de la organización social, según el cual el Estado provee servicios en cumplimiento de derechos sociales a la totalidad de los habitantes de un país.

³ Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el seguro social o la previsión social es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte. También contempla la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.

⁴ Se refiere al derecho a acceder a un nivel de prestación que el sistema otorga a un ciudadano, y que la sociedad establece dado el cumplimiento de sus deberes ciudadanos y la condición de retirado, inválido o sobreviviente.

⁵ Con esto se hace alusión a que se pueda conseguir o alcanzar bajo la modalidad de operar del sistema.

segunda se destaca la importancia de los desarrollos institucionales adoptados y su respuesta a los desafíos futuros. En la tercera se presentan comentarios finales a modo de conclusión.

1. Sistema de pensiones y seguridad social

Los sistemas públicos de pensiones son parte de la protección social contributiva o seguridad social de un país⁶. Se han diseñado para asegurar logros sociales relativos a las pensiones en casos de: i) discapacidad del trabajador; ii) sobrevivencia como dependiente de un trabajador que fallece y que era el proveedor del hogar; iii) trabajadores que alcanzan la edad que la sociedad ha definido como elegible para dejar de trabajar y optar por vivir de una pensión asociada a su historia laboral, y iv) personas que están en situación de vejez e invalidez y carecen de ingreso para su sustento (alivio de la pobreza).

Como parte de la seguridad social, los sistemas públicos de pensiones se sustentan en cimientos que conforman una organización, una institución, o un ideal en seis principios sin los cuales perdería identidad y razón de ser: universalidad, igualdad, solidaridad, integridad, unidad y sostenibilidad financiera (véase el recuadro IV.1).

■ Recuadro IV.1

Principios fundamentales en seguridad social

Universalidad de la cobertura

En sus dos vertientes, por una parte, la subjetiva, que todas las personas deben estar amparadas por la seguridad social, principio que se deriva de su naturaleza de derecho humano fundamental. Por otra, la objetiva, que la seguridad social debe cubrir todas las contingencias (riesgos) a que se expone una persona que vive en sociedad.

Este principio se relaciona con el tema actual de la seguridad social: la falta de cobertura frente a algunas contingencias sufridas por los ciudadanos.

Igualdad, equidad o uniformidad en el trato

Este principio, no exclusivo de la seguridad social, implica que todas las personas deben ser amparadas igualitariamente ante una misma contingencia. Analizando las desigualdades sociales y económicas, el tratamiento debe ser adecuado a efectos de que la prestación cubra en forma digna el riesgo en cuestión, independientemente de la referida desigualdad.

También puede definirse como igualdad de trato, ya que implica que todo ser humano como tal tiene el derecho a la seguridad social, y se prohíbe toda clase de discriminación en cuanto a raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Solidaridad y redistribución del ingreso

Este principio es esencial para poder distinguir entre un sistema de seguridad social y un seguro privado. Cada cual aporta al sistema de seguridad social según su capacidad contributiva y recibe prestaciones de acuerdo a sus necesidades. Esto constituye una herramienta indispensable a efectos de cumplir el objetivo esencial: la redistribución de la riqueza con justicia social.

La solidaridad puede referirse a la del sano con el enfermo, la del joven con el anciano (intergeneracional u horizontal), o también entre las personas de diferentes ingresos, de los que más tienen con los que menos tienen (intrageneracional o vertical). Incluso existe la solidaridad geográfica entre regiones de más recursos y otras más pobres.

Integridad y suficiencia de las prestaciones

La prestación que se otorgue debe cubrir en forma plena y oportuna la contingencia de que se trate: debe responder a las necesidades efectivas del sector al que van destinadas, con niveles de dignidad, oportunidad y eficacia.

⁶ Véanse las definiciones en notas anteriores.

Recuadro IV.1 (conclusión)

Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión

La unidad, la responsabilidad del Estado y la eficiencia suponen un sistema en que toda institución estatal, paraestatal o privada, que actúe en el campo de la previsión social implementada por el Estado, lo haga bajo cierta unidad o coordinación con el fin de evitar duplicaciones e ineficiencias en la gestión.

La participación se refiere a que la sociedad se involucre en la administración y dirección de la seguridad social a través de sus organizaciones representativas y también de su financiamiento. El Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (Núm. 102) de la OIT se refiere a la participación de los representantes de los trabajadores y posiblemente de los empleadores. En sentido amplio, la participación (informativa, consultiva, asesora o directiva), implica que se haga sentir la opinión de todos los que de una forma u otra están alcanzados por la seguridad social.

Sostenibilidad financiera

El plan de seguridad social debe ser viable desde el punto de vista financiero de acuerdo con la capacidad económica del país. También debe implementarse por etapas, pero como parte de un plan general, e indicar las prioridades en su puesta en práctica, así como ir avanzando cuando existan los recursos.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Es interesante destacar que el marco normativo de los principios de la seguridad social incluye el financiamiento de sus beneficios en forma solvente y sostenible. Esto exige la conciliación de sus objetivos sociales con los requisitos económicos referidos a su financiamiento, en particular al diseño de tasas impositivas directas e indirectas que, en lo esencial:

- Cumplan su objetivo social de proveer beneficios dignos en casos de vejez, invalidez y sobrevivencia.
- Sean armónicos con la política macroeconómica, en tanto no ejerzan presión sobre la capacidad competitiva de la mano de obra; no aumenten la carga fiscal del país más allá de lo que autorizan los acuerdos de responsabilidad fiscal y no distorsionen la demanda de instrumentos financieros.

Se genera así un desafío de política pública. Dadas las enormes desigualdades y restricciones presupuestarias que subsisten en las economías latinoamericanas, el diseño de un sistema de pensiones debe basarse en un importante contrato social. Dicho contrato debe estar llamado a conciliar el principio de equivalencia (es decir, que sea actuarialmente solvente a lo largo del tiempo) con los principios de universalidad y solidaridad (que incluya subsidios cruzados que vayan desde quienes tienen capacidad de ahorro hacia quienes no la tienen), con el fin de lograr un acceso a beneficios dignos para todos. Esta tarea no es nueva. Se refleja en una tipología de acuerdos que, a lo largo de la historia, han sugerido diferentes diseños y responden a selecciones que las autoridades han hecho entre las opciones existentes para el diseño de un sistema de pensiones.

a) Opciones de diseño de un sistema de pensiones

Los sistemas diseñados para proveer beneficios de pensiones y hacer exigibles los derechos son resultado de opciones entre al menos los cinco aspectos relevantes que se enumeran a continuación y que involucran importantes desarrollos institucionales.

- i) Participación del afiliado en el financiamiento: se refiere a si el ciudadano debe o no aportar al financiamiento para ser partícipe del sistema. Existen tres modalidades:
 - Cuando es contributivo, el afiliado debe aportar regularmente al sistema.
 - Cuando es no contributivo, el afiliado no debe contribuir directamente al sistema, sino que este se financia mediante otras fuentes.
 - Una combinación de las dos anteriores.

- ii) Gestión financiera de los recursos. Los recursos que acumula el sistema y con los que se pagan las pensiones pueden gestionarse de dos maneras opuestas:
- Reparto: un contrato entre generaciones en que los económicamente activos aportan sus cotizaciones al sistema para el pago de pensiones de quienes ya están retirados y para la acumulación de un fondo de reserva intertemporal. Equivale a un fondo colectivo que se acumula con una prima media general o escalonada y se asigna con una regla de beneficio definida de antemano.
 - Capitalización individual: se establece una cuenta de ahorro para cada trabajador activo afiliado, en la que se depositan y capitalizan sus cotizaciones para su uso personal en el momento de pensionarse. La pensión se define luego según el monto acumulado (de capital e intereses) y otros parámetros⁷. Esta alternativa es justa actuarialmente para el individuo, pero carece de solidaridad. Para conseguirla, requiere complementarse con otros mecanismos.
- iii) Regla para otorgar beneficios. Los beneficios a los que da derecho el sistema deben establecerse de alguna manera. Hay dos alternativas extremas:
- El plan de beneficio definido establece una regla para determinar la prestación sobre la base de normas claras relacionadas con la historia laboral. Así, el beneficio se determina mediante una fórmula que incorpora el salario del trabajador, los años de servicio, la edad de jubilación y otros factores⁸.
 - En el plan de contribución definida, los aportes asociados a cada afiliado (por el empleado, el empleador o ambos) están predeterminados, pero el monto del beneficio se desconoce hasta que se calcula en el momento de la jubilación. En un acuerdo típico de contribución definida, las contribuciones se hacen a una cuenta que crece mediante su inversión en instrumentos financieros autorizados. Al jubilarse, el trabajador dispone de un fondo acumulado en una cuenta de su propiedad, que puede utilizar para comprar una pensión. Los fondos acumulados suelen ser portables, de forma que puedan trasladarse voluntariamente entre diferentes administradoras. En un plan de contribución definida, el costo se calcula con facilidad, pero el beneficio de un plan depende del saldo que tenga la cuenta cuando los contribuyentes quieran utilizar sus fondos. La inversión de la contribución seguirá los ciclos económicos (recesión o depresión, expansión, auge, declive o desaceleración), por lo que el beneficio no se puede conocer de antemano. En un régimen de cuentas de ahorro financiero individuales (como el de Chile), el propio afiliado es quien asume los riesgos. En un régimen de capitalización virtual (nocial), el patrocinador (el Estado) es quien asume estos riesgos (así es, por ejemplo, el modelo sueco).
- iv) Administración pública o privada. Si bien un sistema de pensiones público es responsabilidad del Estado, su gestión puede estar a cargo de terceros, ya sean cajas gremiales, administradoras privadas u otras entidades. Hay dos alternativas extremas de administración de la gestión del sistema, pero siempre el responsable es el Estado.
- Administración estatal, cuando el mismo Estado o alguna institución de su dependencia gestiona la marcha del sistema.
 - Administración privada, cuando un tercer agente privado administra el sistema, lo que requiere un alto grado de regulación y supervisión estatal.

⁷ La capitalización es plena, pero individual. Se utiliza como sistema de ahorro obligatorio para el retiro, pero no para cubrir contingencias. La persona debe disponer de un seguro complementario para invalidez y muerte y al final del período de ahorro, el monto ahorrado se utiliza para comprar una prestación vitalicia o temporal.

⁸ Estos factores pueden ser criterios de reajuste para actualizar la prestación con la inflación; integrar servicios de seguridad social o incentivos para una jubilación anticipada, o continuar con el trabajo.

- v) Mecanismos de distribución. Cuando un trabajador llega a una situación de invalidez, muerte (con sobrevivencia de algún dependiente) o de vejez, es posible que aún no haya cumplido los requisitos para recibir pensiones, o que se encuentre en situación de pobreza. En estos casos existen dos opciones.
- Distributivo, cuando el sistema tiene un componente de subsidios cruzados o desde otras fuentes para el alivio de la pobreza en situaciones de invalidez, sobrevivencia y vejez.
 - No distributivo, cuando el sistema no dispone de un componente de alivio de la pobreza y las personas deben recurrir a políticas asistenciales.

En el recuadro IV.2 se presenta un detalle con las diferentes concepciones de reparto que se consideran para los sistemas de pensiones.

■ Recuadro IV.2

Diferentes concepciones de reparto

Es usual referirse al concepto de reparto cuando se pagan pensiones con ingresos corrientes. No obstante, cuando se refiere al mecanismo de financiamiento, esos ingresos alimentan un fondo a partir del cual se pagan pensiones futuras. De ahí que convenga precisar si se trata de:

- **Pensiones de reparto:** Aquellas pagadas (habitualmente por el Estado) a partir de ingresos impositivos corrientes y no de un fondo acumulado.
- **Esquemas de reparto de capitalización colectiva:** Son regímenes de beneficios definidos en que las prestaciones se financian mediante un contrato intergeneracional. La generación activa aporta una prima que permitirá costear las prestaciones de la generación ya retirada y acumular un fondo de reserva para futuras contingencias. Se dice que el sistema opera mediante el endeudamiento entre generaciones, con el compromiso de que cada sucesiva generación de jóvenes aportará para la generación que se retira. El esquema opera con una reserva técnica a partir de la que puede determinarse la prima, con dos alternativas extremas:
 - **Prima media general:** Cuando se fija desde el comienzo una tasa de aporte constante que permitirá garantizar indefinidamente su viabilidad financiera. La prima se calcula en un nivel necesario para que el valor actual de todos los ingresos futuros probables sea igual al valor actual de todos los gastos futuros probables. Durante un período inicial (varias décadas) los ingresos superan los gastos. El excedente se va a la reserva técnica. En el futuro, cuando el costo supera la prima (gastos mayores que ingresos por contribuciones), se utilizan los rendimientos y parte de la reserva para cubrir la diferencia.
 - **Prima media escalonada:** Plantea períodos de equilibrio de 10 a 15 años, sobre cuya base se modifica la prima. Es un régimen de reparto donde se contemplan cambios en la prima conforme a evaluaciones actuariales que exijan ajustes a mayores gastos por concepto de nuevos casos, aumentos de años de cobertura, mayores esperanzas de vida, o reajustes no programados. Es un esquema intermedio entre reparto simple y prima media general, en que: a) se definen períodos de equilibrio durante los cuales la prima no varía; b) se garantiza el equilibrio financiero durante ese período para luego pasar a otro escalón; c) hay acumulación de fondos, pero en menor medida que en el sistema de prima media general, y d) los intereses de la reserva se utilizan para financiar gastos.
- **Esquemas de reparto de capitalización colectiva simple:** El régimen de reparto simple consiste en evaluar cada año el costo de las prestaciones y establecer el nivel de los ingresos necesarios para cubrirlos, siendo posible en la práctica que se constituya alguna reserva para contingencias.
- **Esquemas de reparto de cuentas individuales y capitalización notional:** Es un régimen de contribución definida que se financia con cotizaciones de los activos y utiliza un acuerdo social para determinar la forma de capitalizar los aportes que se administran mediante el reparto. En estos esquemas: a) no se garantiza al individuo un nivel de beneficio o prestación; b) se lleva un registro de aportes para el retiro, pero no se invierten, sino que se capitalizan conforme a indicadores de desempeño de la economía (aumento de salarios reales, incrementos de productividad u otro); c) al final del período, el monto así capitalizado se utiliza para proveer una prestación vitalicia o temporal, y d) se debe disponer de un seguro complementario para invalidez y muerte. Esta alternativa es justa actuarialmente para el individuo y puede modificarse la fórmula de reajuste a fin de establecer mecanismos de solidaridad, de forma que se redistribuyan las ganancias de productividad entre todos.

Fuente: Elaboración propia.

b) Tipología de sistemas de pensiones

Es habitual hacer referencia a cuatro modelos de organización del financiamiento y determinación de beneficios, que se distinguen por su origen histórico.

- El primer tipo es el seguro social o bismarckiano⁹. Es un sistema de contribuciones tripartitas (con aportes del trabajador, su empleador y el Estado), gestionado por un régimen de reparto, de beneficios definidos, administrado por el Estado. Al no haber un componente de alivio de la pobreza, este objetivo se cumple mediante políticas asistenciales. Este sistema ha predominado en América Latina, pero con una baja cobertura debido al alto grado de informalidad en el mercado de trabajo.
- El segundo tipo es el de seguridad social o beveridgiano¹⁰. Es un sistema no contributivo, financiado exclusivamente con rentas generales, administrado por el presupuesto público (transferencias), de beneficios definidos, gestionado por el Estado y con un componente de alivio de la pobreza. Este sistema se ha visto limitado en América Latina por las bajas bases y cargas tributarias para financiarlo.
- El tercero, denominado de capitalización en cuentas individuales, fue impulsado por las instituciones financieras internacionales en la década de 1990. Ante el inminente cambio demográfico, la escasez de ahorro financiero a largo plazo y los riesgos políticos y demográficos que vulneraban los sistemas de reparto, dichas instituciones sugirieron modificar la gestión financiera de los sistemas originales contributivos. Esto se hace bajo el régimen de capitalización en cuentas individuales de contribuciones definidas¹¹. La administración es privada y está regulada y supervisada por el Estado, sin un componente de alivio de la pobreza. Su funcionamiento ha fallado debido a la dificultad de cubrir la informalidad y a la ausencia de subsidios cruzados para apoyar a quienes tienen baja capacidad de ahorro (bajo nivel de ingreso imponible y limitada densidad de cotizaciones). Además, se ha generado una serie de conflictos entre la regulación y la supervisión de las empresas de administración de fondos.

El cuarto tipo es el mixto o multipilar, que surge como respuesta a las enseñanzas extraídas de cada uno de los modelos anteriores. Con este objetivo, y para superar los problemas de exclusión (inequidad), ineficiencia e insolvencia, se sugieren combinaciones de las diferentes alternativas. Existen sistemas que articulan lo contributivo y lo no contributivo, combinan reparto con capitalización, entregan pensiones tanto de beneficios como de contribuciones definidas, integran la gestión financiera mediante la capitalización y el manejo del presupuesto estatal, buscan la mezcla apropiada de administración estatal y privada (de forma que se fortalezcan los mecanismos de competencia, y rediseñan el componente de alivio de la pobreza mediante incentivos al trabajo y al ahorro.

En el cuadro IV.1 se muestran ejemplos de países que de alguna forma han asimilado alguna de las tipologías descritas¹².

⁹ En honor a su gestor inicial, el canciller alemán Otto von Bismarck.

¹⁰ A propósito de Lord Beveridge, su gestor inicial en el Reino Unido.

¹¹ Solo se define la cotización y el beneficio es el resultado de la capitalización final en cada cuenta individual.

¹² Respecto de cada opción expuesta en forma binaria existen situaciones intermedias que pueden plantearse.

■ Cuadro IV.1
Opciones para el diseño de un sistema de pensiones

| Opciones | Beveridge Pensión universal | Bismarck Reparto público | Capitalización individual | Mixto o paralelo | Capitalización nacional |
|--|---|---|---|--|--|
| Participación en financiamiento | | | | | |
| Contributivo | | X | X | X | X |
| No contributivo | X | | | X | |
| Gestión financiera | | | | | |
| Reparto | X | X | | X | X |
| Ahorro y capitalización | | | X | X | |
| Beneficios | | | | | |
| Beneficios definidos | | X | | X | |
| Contribuciones definidas | | | X | X | X |
| Administración | | | | | |
| Estatal | X | X | | X | X |
| Privada, regulada y supervisada | | | X | X | |
| Rol redistributivo | | | | | |
| Garantía de un mínimo (GM) | X | X | X | X | X |
| GM más alivio de la pobreza | | | X | | X |
| Ejemplos | Nueva Zelanda y Brasil rural ^a | Ecuador, Nicaragua, Venezuela (República Bolivariana de) y Brasil (Régimen Propio de Previsión Social (RPPS)) | Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, El Salvador, México, República Dominicana y Brasil (pensión complementaria) | Argentina (hasta 2008), Colombia, Perú, Uruguay, Costa Rica y Panamá | Suecia, Brasil (Régimen General de Previsión Social (RGPS), adaptación) ^b |

Fuente: Elaboración propia.

^a Programa de Asistencia al Trabajador Rural (PRORURAL)/Fondo de Asistencia al Trabajador Rural (FUNRURAL) que ofrece pensiones, aunque precarias, a los trabajadores rurales, pescadores y extractores de minerales (*garimpeiros*) que hayan cumplido 65 años. Sin embargo, la pensión es exclusiva para el jefe de hogar con un límite máximo de un salario mínimo.

^b Régimen General de Previsión Social, bajo la lógica de la Regla de Cálculo Previsional, donde se relaciona el monto recaudado de las cotizaciones con la pensión.

B. Nuevas tendencias en las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina

Introducción

En los últimos 36 años, los sistemas de pensiones de América Latina han sufrido diversas modificaciones. Estas representan importantes procesos de reforma con consecuencias económicas, sociales y políticas de gran magnitud, pues alcanzar definiciones y consensos en esta materia es un proceso complejo que supone la articulación de una serie de dimensiones.

El desarrollo institucional de los sistemas de pensiones se basa en la lógica de los esquemas de pensiones obligatorios y contributivos, especialmente en América Latina, donde los países pioneros en esta materia crearon sus primeros esquemas previsionales en las primeras décadas del siglo XX (Mesa-Lago, 2008). Desde este punto de vista, el principal objetivo de un sistema de pensiones es proveer un seguro de ingresos (por concepto de invalidez, vejez y muerte), que distribuye el consumo a lo largo del ciclo de vida. En una definición más moderna de los sistemas de pensiones también se tienen en cuenta objetivos de política pública, como la reducción de la pobreza y la redistribución del ingreso (Barr y Diamond, 2008).

En los enfoques más modernos de la protección social, el desarrollo de los sistemas de pensiones requiere el equilibrio de una fina ecuación que, además de la clásica función de seguro de los ingresos frente a distintos riesgos, incorpora la solidaridad necesaria para que los esquemas previsionales sean sostenibles y enfrenten la pobreza y la desigualdad provocadas, entre otras factores, por los bajos índices de cobertura.

Si bien en una evaluación básica del sistema de pensiones pueden considerarse distintas y variadas dimensiones, los resultados de dicha evaluación deberían dar respuesta al menos a tres preguntas en el marco de un esquema que pertenece al sistema de protección social.

La primera es: ¿cuál es la cobertura del sistema de pensiones? Es necesario precisar y estimar indicadores de cobertura cuantitativos y cualitativos para evaluar el sistema de pensiones. La dimensión de cantidad se refiere a la cobertura de personas activas (proporción de la población en edad de trabajar que cotiza en el sistema de pensiones) y de personas pasivas (proporción de los mayores de 65 años con alguna prestación del sistema de pensiones)¹³. La dimensión de calidad de la cobertura de las personas activas, en general, se determina por la densidad de cotizaciones (proporción de la vida laboral en que se realizan cotizaciones).

La segunda es: ¿son suficientes los beneficios del sistema de pensiones? La comparación agregada más común consiste en comparar los beneficios promedio del sistema de pensiones con la línea de extrema pobreza, la línea de pobreza, el salario mínimo y el ingreso per cápita. Con estos indicadores se estima la suficiencia de los beneficios previsionales. El análisis de la calidad de los beneficios a nivel individual se efectúa comparando el nivel de las pensiones con el de los ingresos previos al retiro de los trabajadores y con ello se calculan las tasas de reemplazo del sistema de pensiones.

Por último, la tercera es: ¿a qué costo se alcanzan la cobertura y los beneficios entregados? Es necesario evaluar si el sistema de pensiones es sostenible desde el punto de vista financiero, por

¹³ El indicador de cobertura de las personas pasivas puede basarse en distintas edades. El uso de 65 años disminuye la probabilidad de subestimar la cobertura de las personas pasivas, pues la población de 65 años y más de edad tiene mayores probabilidades de estar retirada del mercado del trabajo.

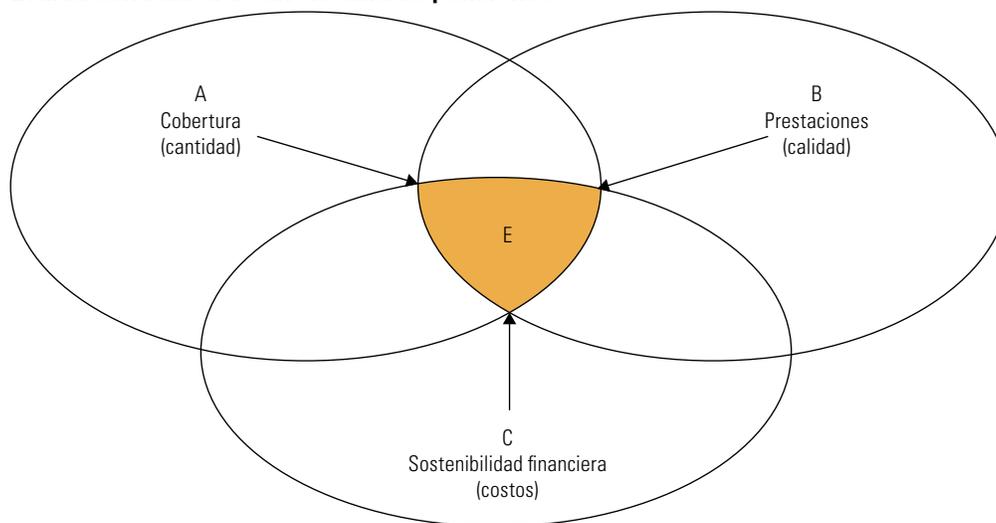
ejemplo, si los aportes públicos como porcentaje del producto interno bruto (PIB) son apropiados en relación con otras necesidades económicas y sociales¹⁴.

Estas preguntas y sus respuestas han sido uno de los principales motores para la introducción de reformas paramétricas y estructurales en los sistemas de pensiones en América Latina. Los desequilibrios en materia de cobertura, beneficios y financiamiento de los sistemas de pensiones generan presión para desarrollar cambios y experimentar nuevos modelos para establecer equilibrios en la protección social y en la dimensión financiera.

En el diagrama IV.1 se representan las áreas de una evaluación básica del sistema de pensiones, a saber: la cobertura o cantidad de personas cubiertas (conjunto A), las prestaciones o el nivel de las pensiones (conjunto B) —que dan una noción de la calidad del sistema— y los costos y la sostenibilidad financiera del esquema de pensiones (conjunto C). La intersección de los tres conjuntos, el área E, representa un sistema de pensiones en equilibrio, es decir, que ha alcanzado una cobertura adecuada, proporciona beneficios suficientes y es financieramente sostenible. Si el sistema se encuentra fuera del área E se deberán realizar modificaciones o reformas pues este no cumple con los estándares relativos a la cobertura o la suficiencia de los beneficios o presenta déficits financieros que hacen insostenible el esquema previsional. En general, un sistema de pensiones deficitario en estas tres dimensiones requiere la implementación de una reforma estructural del esquema previsional.

■ Diagrama IV.1

Evaluación básica de un sistema de pensiones^a



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

^a Los sistemas de pensiones deberían situarse en el área E, que representa una adecuada cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera.

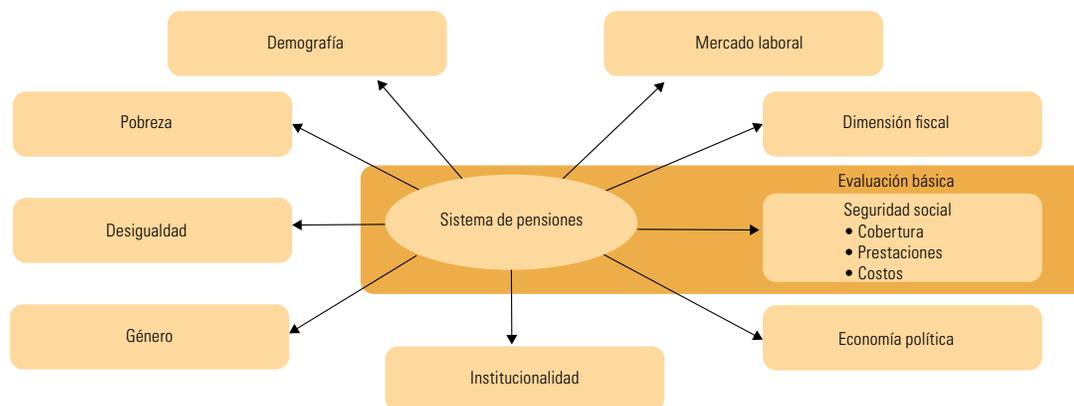
Existen otras dimensiones que pueden agregarse a la evaluación básica en el marco de un sistema de seguridad social y que la transforman en una evaluación integral del sistema de pensiones (véase el diagrama IV.2). El análisis de cada una de esas dimensiones, que están relacionadas con las variables de la evaluación básica, también puede revelar condiciones que requieran la modificación o reforma de los sistemas de pensiones.

¹⁴ Los efectos fiscales de los sistemas de pensiones han sido objeto de constante debate en la región. Los esquemas de reparto, capitalización individual y otros modelos presentan diferencias notables en cuanto a los compromisos de gasto público. Véase un análisis más detallado de esta materia en Arenas de Mesa (1999), Mesa-Lago (2000), Arenas de Mesa y otros (2008), Centrángolo y Grushka (2008) y Uthoff (2011 y 2016).

Es recomendable realizar un análisis integral del sistema de pensiones antes de elaborar una reforma previsional. En la mayoría de los países de la región, se efectuó solo una evaluación básica, concentrada en la sostenibilidad financiera y los efectos fiscales de los sistemas de pensiones. La ampliación del campo de análisis es fundamental para consolidar sistemas de pensiones modernos y para que en los futuros diseños de los esquemas previsionales se tengan en cuenta otras dimensiones muy relevantes para el logro de los objetivos de un esquema que pertenece al ámbito de la protección social (Cecchini y Martínez, 2011).

■ Diagrama IV.2

Evaluación integral de un sistema de pensiones



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

Como se destacó en el capítulo introductorio, la transición demográfica y el acelerado envejecimiento de la población en América Latina harán que los sistemas de pensiones sean cada vez más relevantes, en virtud de sus efectos sociales, económicos y políticos (Huenchuan, 2013). En las últimas décadas, se llevaron a cabo numerosas reformas de los sistemas de pensiones en América Latina, tanto estructurales (11 países, 9 de ellos entre 1993 y 2003, Chile en dos oportunidades (1981 y 2008) y Panamá en 2008) como paramétricas (14 países entre 2008 y 2017). En las reformas estructurales realizadas se implementaron distintos modelos de pensiones. Las lecciones, los principios y los criterios que pueden extraerse de estas experiencias se analizan en este capítulo.

1. Clasificación de las reformas de los sistemas de pensiones

En América Latina se han implementado numerosas reformas estructurales y paramétricas de los sistemas de pensiones. Entre las reformas estructurales, 11 países incluyeron un esquema de

capitalización individual, ya sea como componente principal del sistema de pensiones o como complemento del tradicional esquema de reparto. Las reformas estructurales establecieron distintos modelos de sistemas de pensiones, confirmando que no existe un único modelo para América Latina. En la actualidad, el modelo más común en la región sigue siendo el sistema público de reparto, presente en diez países, al mismo tiempo que en otros cinco países el esquema de reparto constituye una parte del sistema de pensiones.

En los últimos 36 años se han implementado numerosas reformas de los sistemas de pensiones en América Latina. Estas reformas dieron inicio a distintos modelos previsionales, confirmando que no existe un único modelo de pensiones para la región.

La reforma de un sistema de pensiones supone un considerable entramado de acciones políticas, económicas, sociales, técnicas, institucionales y logísticas, que a su vez conllevan el riesgo de abrir diversos focos de conflicto con distintos actores sociales y grupos de poder (Arenas de Mesa, 2010). En América Latina, las reformas de los sistemas de pensiones pueden clasificarse como estructurales o paramétricas (Mesa-Lago, 2004 y 2008; Gill, Packard y Yermo, 2005; CEPAL, 2006).

a) Reformas estructurales

Las reformas estructurales son aquellas que conducen a la creación de un nuevo sistema de pensiones y quizás una de las más profundas e importantes políticas sociales implementadas en América Latina en los últimos 36 años, tanto por la población beneficiaria involucrada como por sus efectos sociales, fiscales e institucionales en permanente debate.

En América Latina, las reformas estructurales han consistido en la transformación del diseño institucional del sistema de pensiones de reparto (o de capitalización parcial colectiva) mediante la introducción de la capitalización individual¹⁵. En general, las reformas estructurales conllevan un largo período de transición previsional en el que conviven al menos dos esquemas de pensiones (el antiguo y el nuevo). Entre otros objetivos, las reformas estructurales —al igual que las reformas paramétricas— buscan mejorar la cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones.

Las reformas estructurales implementadas entre 1981 y 1996 establecieron distintos modelos de sistemas de pensiones en la región, confirmando que no existe un único modelo para América Latina, como se afirmaba en la década de 1990, cuando se propuso la reforma chilena de 1981 como modelo para toda la región (Banco Mundial, 1994; Mesa-Lago, 2008). La pionera reforma estructural chilena de 1981 sustituyó completamente el sistema público civil de reparto por uno de capitalización individual administrado por el sector privado, que después de una transición de más de 40 años estará técnicamente pronto a madurar. Dicha reforma estructural influyó decididamente en la región y en otros países del mundo. Así, 10 países de América Latina se sumaron al proceso de reforma estructural mediante la inclusión de un esquema de capitalización individual en sus sistemas de pensiones, ya sea como componente principal del sistema o como complemento del tradicional sistema de reparto (véase el cuadro IV.2)¹⁶.

¹⁵ Los sistemas de reparto que tienen reservas financieras se denominan sistemas de capitalización parcial colectiva. Cuando estas reservas se agotan se denominan sistemas de reparto.

¹⁶ En otros países se promovieron reformas estructurales para introducir la capitalización individual pero en última instancia no se implementaron. Ese fue el caso de Nicaragua (2000) y el Ecuador (2001).

■ **Cuadro IV.2**

América Latina (países seleccionados): reformas estructurales de los sistemas de pensiones, 1981-2008

| País | Año | Modelo |
|--------------------------------------|------------|--------------------|
| 1. Chile | 1981 | |
| 2. Bolivia (Estado Plurinacional de) | 1997 | |
| 3. México | 1997 | Sustitutivo |
| 4. El Salvador | 1998 | |
| 5. República Dominicana | 2003 | |
| 6. Perú | 1993 | Paralelo |
| 7. Colombia | 1994 | |
| 8. Argentina | 1994 | Paralelo integrado |
| 9. Uruguay | 1996 | |
| 10. Costa Rica | 2001 | Mixto |
| 11. Panamá | 2008 | |

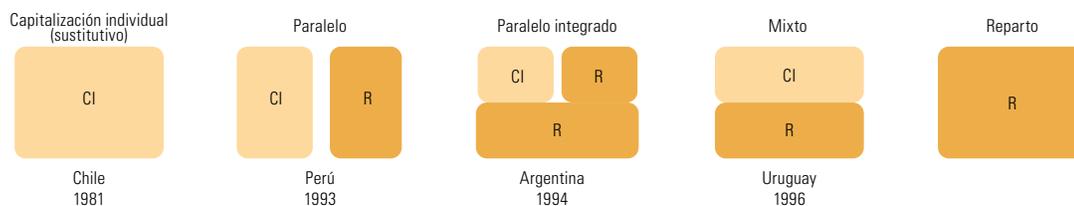
Fuente: A. Arenas de Mesa y F. Bertranou, "Learning from social security reforms: two different cases, Chile and Argentina", *World Development*, vol. 25, N° 3, Amsterdam, 1997; C. Mesa-Lago, *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2008 y "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social", *Financiamiento del Desarrollo series*, N° 144 (LC/L.2090-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004; I. Gill, T. Packard y J. Yermo, *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington, D.C, Banco Mundial, 2005 y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago, 2006.

Las reformas estructurales dieron paso a la creación de distintos modelos de sistemas de pensiones contributivos, que se suman al clásico esquema público de reparto que se aplica actualmente en 10 países de la región. En el modelo sustitutivo, se reemplaza completamente el esquema público civil de reparto por un sistema de capitalización individual administrado por el sector privado. Es el caso de Chile (1981), el Estado Plurinacional de Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998) y la República Dominicana (2003). En el modelo paralelo, los trabajadores deben elegir entre el sistema público de reparto o el esquema de capitalización individual y, por tanto, ambos sistemas son excluyentes y conviven compitiendo por los afiliados. Este es el modelo aplicado en el Perú (1993) y Colombia (1994). El modelo paralelo integrado incluye un modelo paralelo con una base solidaria universal, es decir, presenta una cobertura tanto para los asegurados del sistema de reparto como para los del sistema de capitalización individual proveniente del sector público. Fue el caso de la Argentina (1994). El modelo mixto de pensiones es aquel donde el sistema público de reparto y el de capitalización individual se complementan, es decir, los afiliados pertenecen a ambos sistemas. Esto es lo que ocurre en el Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Panamá (2008) (véanse el cuadro IV.2 y el diagrama IV.3A).

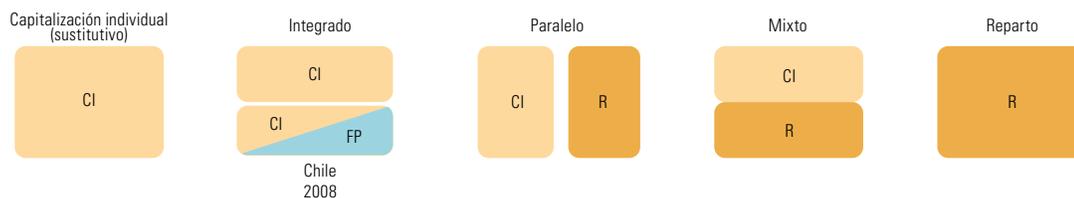
■ **Diagrama IV.3**

América Latina (países seleccionados): modelos de sistemas de pensiones y países pioneros en su implementación, 1981-2017

A. 1981-1996



B. 2008-2017



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

Nota: CI = capitalización individual, R = reparto y FP = financiamiento público.

Los sistemas de pensiones contributivos de reparto clásicos generan transferencias inter e intrageneracionales. En general, esas transferencias van de sanos a enfermos, de jóvenes a personas mayores, de personas con altos ingresos a personas con bajos ingresos o de hombres a mujeres. Mediante las reformas estructurales de los sistemas de pensiones en la región se han modificado o eliminado estas transferencias, creando una potencial carga fiscal (pasivo contingente) futura que el Estado deberá cubrir (Arenas de Mesa, 2010).

b) Reformas paramétricas

Una reforma paramétrica es aquella que promueve cambios en los parámetros del sistema de pensiones y, por tanto, no cambia la estructura del modelo existente. Las modificaciones más recurrentes son: i) el aumento de la tasa de cotización, ii) el aumento de la edad de retiro (por sexo), que incrementa el conjunto de activos contribuyentes y disminuye el flujo de nuevos pensionados, iii) la variación de las condiciones de acceso a los beneficios, por ejemplo el aumento o la disminución de los años mínimos de cotizaciones requeridos para acceder a un beneficio, y iv) la disminución de los beneficios mediante la reducción de las tasas de reemplazo o la modificación de las bases imponibles establecidas para el cálculo de las pensiones, por ejemplo, aumentando la cantidad de años necesaria para la estimación de beneficios.

En general, las reformas paramétricas se relacionan con cambios de parámetros en un sistema de reparto. Sin embargo, también es posible aplicarlas a los sistemas de capitalización individual. Mediante las reformas paramétricas de los sistemas públicos de reparto a menudo se busca establecer el equilibrio financiero. Para alcanzar dicho objetivo e implementar una reforma paramétrica de manera eficiente se requiere de estudios actuariales y simulaciones que validen los nuevos parámetros, para evaluar los efectos financieros, de cobertura y beneficios que la reforma produciría.

Conforme la economía política de las reformas previsionales, las modificaciones paramétricas propuestas suelen aplicarse solo a los nuevos integrantes del sistema y, por tanto, no afectan a los actuales participantes o a las personas mayores de determinada edad fijada en la ley, para evitar

cambiar las condiciones de acceso y los beneficios de quienes están por jubilarse. Entre otros factores, esto puede generar una larga transición previsional, es decir, una extensa convivencia de dos sistemas de pensiones que rige tanto para los antiguos como para los nuevos beneficiarios. También puede reducir los potenciales efectos financieros que, según el diseño y la transición, pueden transformarse en beneficios a mediano plazo.

En un sistema de pensiones es necesario evaluar constantemente los cambios demográficos, económicos y sociales. En este sentido, los estudios actuariales y financieros son importantes para orientar el diseño de las políticas previsionales y realizar a tiempo los cambios paramétricos necesarios para optimizar el sistema de pensiones, de manera que los esquemas puedan cumplir con los objetivos para los cuales fueron diseñados.

En América Latina, 10 países presentan un modelo de pensiones público de reparto o de capitalización parcial colectiva. La Argentina, el Brasil, Cuba, Haití y la República Bolivariana de Venezuela tienen sistemas de reparto, mientras que el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay tienen sistemas públicos de capitalización parcial colectiva. En otros cinco países los esquemas públicos de reparto (o capitalización parcial colectiva) constituyen una parte del modelo de pensiones. Este es el caso de Colombia y el Perú, donde se aplica un modelo paralelo, y de Costa Rica, Panamá y el Uruguay, donde se utiliza un modelo mixto.

Entre 2008 y 2017 se realizaron reformas paramétricas en los sistemas de pensiones de 14 países latinoamericanos (11 esquemas públicos de reparto y 3 sistemas de capitalización individual). Las reformas de los sistemas públicos se efectuaron en: i) el Uruguay (2008), donde se disminuyeron los requisitos para acceder a los beneficios del sistema público, asegurando una cobertura adecuada del sistema de pensiones y manteniendo los avances del sistema de protección social; ii) Cuba (2009), donde se buscó solucionar el problema de la insuficiencia de ciertos beneficios y generar sostenibilidad financiera; iii) Guatemala (2010), donde se aumentaron la edad de retiro y los años de cotización necesarios para acceder al beneficio; iv) el Paraguay (2010), donde se aumentaron los años mínimos de cotización para acceder a los beneficios; v) Nicaragua (2013), donde se aumentó la tasa de cotización patronal y se mejoraron los beneficios de los más vulnerables; vi) Honduras (2014), donde se aumentaron la edad de jubilación del sistema de pensiones de los empleados públicos de 58 a 65 años y los años de cotizaciones para acceder a los beneficios; vii) la República Bolivariana de Venezuela (2014), donde se homogeneizaron los regímenes existentes en el sistema público; viii) Haití (2015), donde, mediante un decreto, se fijó una tasa de cotización del 8% en el sistema de reparto para los funcionarios públicos; ix) el Brasil (2015), donde se aumentaron los requisitos para acceder a los beneficios del sistema; x) el Ecuador (2015), donde se estableció que el reajuste de los beneficios fuera equivalente a la inflación del año anterior, y xi) Costa Rica (2016), donde la edad para acceder a una pensión con financiamiento del presupuesto público se aumentó de 55 a 60 años.

Las reformas paramétricas de los sistemas de capitalización individual corresponden a: i) Colombia (2009), donde se reformó el sistema de capitalización individual mediante la introducción de multifondos, conforme las modificaciones al sistema de capitalización individual implementadas en Chile en 2002; ii) el Perú (2016), donde se creó una nueva modalidad de pensión en el sistema de capitalización individual, que permite a los beneficiarios acceder de una vez a casi la totalidad de los fondos de pensiones ahorrados¹⁷, y iii) El Salvador, donde la reforma del sistema de pensiones se acaba de realizar (2017) (véase el cuadro IV.3).

¹⁷ Si bien esta modificación ha sido objeto de debate por los potenciales riesgos en el sistema de pensiones de ahorro personal, aún no se ha reformado.

■ Cuadro IV.3

América Latina (países seleccionados): reformas de los sistemas de pensiones, 2008-2017

| | Reformas estructurales (3) | | Reformas paramétricas (14) | |
|--|----------------------------|--------------------------|----------------------------|-------------|
| | Año | Modelo | Año | Modelo |
| 1. Argentina | 2008 | Reparto | | |
| 2. Chile | 2008 | Integrado | | |
| 3. Bolivia (Estado Plurinacional de) | 2010 | Sustitutivo (estatizado) | | |
| 1. Colombia | | | 2008 | Paralelo |
| 2. Perú | | | 2016 | Paralelo |
| 3. El Salvador | | | 2017 | Sustitutivo |
| 4. Uruguay | | | 2008 | Mixto |
| 5. Costa Rica | | | 2016 | |
| 6. Cuba | | | 2009 | |
| 7. Paraguay | | | 2010 | |
| 8. Guatemala | | | 2010 | |
| 9. Nicaragua | | | 2013 | |
| 10. Venezuela (República Bolivariana de) | | | 2014 | Reparto |
| 11. Honduras | | | 2014 | |
| 12. Haití | | | 2015 | |
| 13. Ecuador | | | 2015 | |
| 14. Brasil | | | 2015 | |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

2. El nuevo ciclo de reformas estructurales de los sistemas de pensiones

Entre 2008 y 2017, se reformaron los sistemas de pensiones de tres de los cinco países en los que se había implementado un modelo sustitutivo: Chile, en 2008, el Estado Plurinacional de Bolivia, en 2010, y El Salvador, en 2017. A estas reformas se suma la implementada en la Argentina, en 2008, cuando se eliminó el sistema de capitalización individual para volver a un modelo público de reparto. Se observa una tendencia a avanzar hacia lo público y desarrollar esquemas solidarios, a diferencia de lo que ocurrió en la década de 1990, cuando las reformas se concentraron en la introducción del esquema de capitalización individual en los sistemas de pensiones.

a) Reformas de los sistemas de pensiones: nueva tendencia hacia lo público

Entre 2008 y 2017, se reformaron los sistemas de pensiones de tres de los cinco países en los que se había implementado un modelo sustitutivo. En Chile esto ocurrió en 2008, mediante la creación de un esquema solidario que dio lugar a la conformación de un sistema integrado de pensiones. En 2017, se debate un nuevo proyecto de ley de reforma, en el que se propone continuar aumentando la participación del Estado y la solidaridad del esquema previsional para consolidar el modelo integrado. En 2010, en el Estado Plurinacional de Bolivia, se estatizó el sistema de capitalización individual. En El Salvador, en 2017, se aprobó una reforma del sistema de pensiones que mantiene el sistema

de capitalización individual y agrega un fondo de ahorro colectivo denominado Cuenta de Garantía Solidaria. A estas reformas se suma la implementada en la Argentina en 2008, cuando se eliminó el sistema de capitalización individual —y con este el modelo paralelo integrado— para volver a un modelo público de reparto (véase el cuadro III.2). En cuanto a los modelos de pensiones entre 2008 y 2017, la reforma en la Argentina (2008) eliminó el modelo paralelo integrado y la reforma en Chile (2008) creó un modelo integrado de pensiones (véase el diagrama III.3B). En este contexto, se observa una tendencia a avanzar hacia lo público y desarrollar esquemas solidarios, a diferencia de lo que ocurrió en la década de 1990, cuando las reformas se concentraron en la introducción del esquema de capitalización individual en los sistemas de pensiones. Esta nueva tendencia regional hacia una mayor participación del Estado en el sistema de pensiones incluye el diseño de mecanismos de solidaridad contributivos y no contributivos.

3. Nuevas tendencias en los sistemas de pensiones latinoamericanos

Entre 2008 y 2017, las reformas estructurales tienen un denominador común, que es avanzar en el desarrollo de mecanismos de solidaridad. En la mayoría de ellas, también se fortalecen la administración y el financiamiento público de los sistemas de pensiones. Los procesos de reforma de los esquemas de pensiones en la región muestran una nueva tendencia a retomar los principios básicos de los sistemas de seguridad social. Además, la evidencia demuestra que las reformas estructurales de los sistemas de pensiones tienen efectos diferenciados entre hombres y mujeres. Para enfrentar dichos efectos, es necesario incorporar la dimensión de género en el diseño de las reformas. Otra tendencia de la protección social de las personas mayores en América Latina ha sido la creación y el aumento de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos.

En América Latina se han realizado numerosas reformas estructurales de los sistemas de pensiones. En especial, las reformas de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y El Salvador, efectuadas entre 2008 y 2017, tienen un denominador común, que es avanzar en el desarrollo de mecanismos de solidaridad¹⁸. En la mayoría de ellas, también se fortalecen la administración y el financiamiento público de los sistemas de pensiones. Los procesos de reforma de los esquemas de pensiones muestran una nueva tendencia a retomar los principios básicos de los sistemas de seguridad social, en especial en aquellos países que en el pasado optaron por sistemas puros de capitalización individual.

Las nuevas tendencias se relacionan tanto con el diseño de los sistemas de pensiones (nuevos modelos y la dimensión de género) como con la evolución de los principales indicadores de cobertura (contributiva y no contributiva) previsional en la región.

a) Modelos y reformas: nueva tendencia hacia el sistema público y los esquemas solidarios

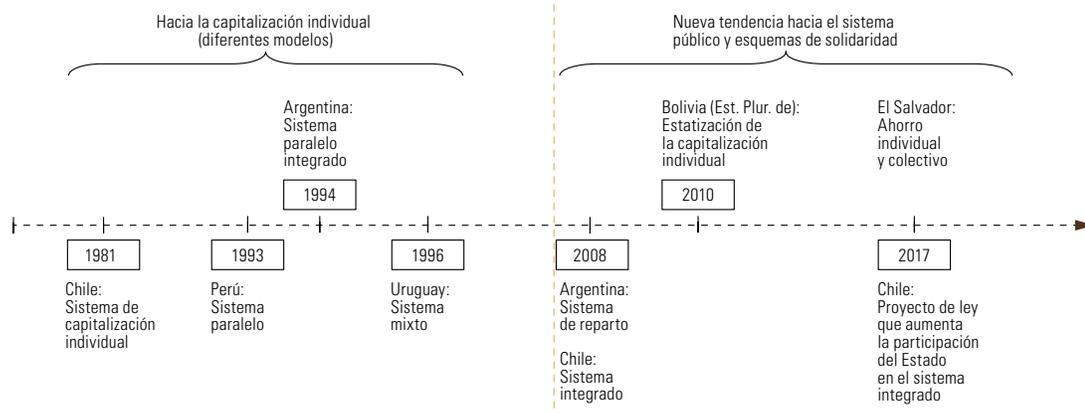
En los últimos 10 años se han desarrollado nuevas tendencias en el diseño y las reformas implementadas a los sistemas de pensiones en la región. Destacan la colocación del principio de solidaridad nuevamente al centro de las propuestas y la creación de instrumentos y esquemas de solidaridad contributiva y no contributiva como elementos fundamentales para el desarrollo de los esquemas de pensiones. Además, el común denominador de las reformas de los sistemas de pensiones ha sido el aumento de la participación del Estado, tanto en la administración, como en el financiamiento.

¹⁸ La reforma paramétrica del Uruguay en 2008 también puede ser considerada en este grupo.

En el diagrama IV.4 se presentan, por una parte, las tendencias observadas en las décadas de 1980 y 1990 (influenciadas por la reforma chilena de 1981), cuando los sistemas de pensiones incorporaron el modelo de capitalización individual, mayoritariamente administrado por el sector privado. Los resultados y las reformas posteriores, tanto de los sistemas puros de capitalización individual como de otros esquemas de pensiones, indican que en la actualidad se tiende a promover sistemas de pensiones más solidarios, en los que se fomenta la presencia del Estado para asegurar una cobertura adecuada, la suficiencia de los beneficios y la sostenibilidad financiera.

■ **Diagrama IV.4**

América Latina: tendencias de las reformas de los sistemas de pensiones, 1981-2017



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

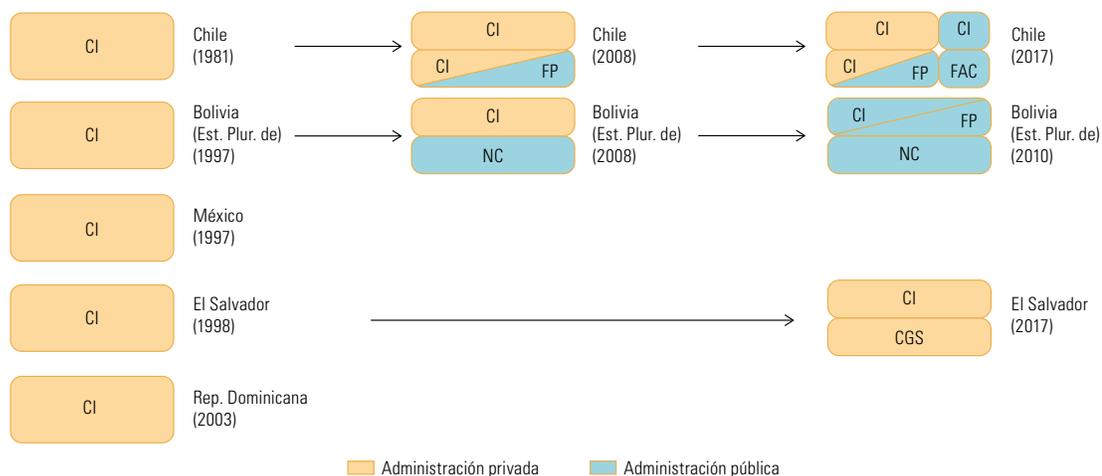
Está bastante documentado que los sistemas de capitalización individual darían buenos resultados para los hombres, trabajadores formales de las áreas urbanas, con altos ingresos y trabajos estables, que realizan cotizaciones durante la mayor parte de la vida laboral. Estos trabajadores por cierto no son el agente representativo (promedio) de los países de la región por varios motivos, entre ellos: el alto nivel de informalidad del mercado laboral, la gran proporción de trabajos inestables con bajas densidades de cotización en el mercado formal y, por último, la mayor cantidad de mujeres que ha ingresado al mercado del trabajo en las últimas décadas, que debería aumentar el flujo de pensionadas primarias en los esquemas previsionales en la región.

En este contexto, el sistema de pensiones fundado solo en la capitalización individual (modelo sustitutivo) presenta claros signos de agotamiento en la región. La concentración de los esfuerzos del sistema de pensiones exclusivamente en la capacidad de ahorro individual es una política previsional que genera grandes dudas con respecto a su viabilidad y capacidad para dar respuesta a las necesidades de cobertura y protección social que demanda la región (Gill, Packard y Yermo, 2005; CEPAL, 2006; Barr y Diamond, 2008; Mesa-Lago, 2008; Arenas de Mesa, 2010; Becker y Mesa-Lago, 2013; Uthoff, 2016; Sojo, 2017).

Así, en tres de los cinco países que tenían un modelo sustitutivo de capitalización individual se ha migrado o reformado el modelo de pensiones entre 2008 y 2017. Este es el caso de Chile, donde en 2008 se implementó un modelo integrado y en 2017 se debate un nuevo proyecto de ley de reforma. También el del Estado Plurinacional de Bolivia, donde en 2008 se creó el sistema de pensiones no contributivo con orientación universal (Renta Dignidad) y en 2010 se efectuó una reforma estructural para estatizar el sistema de capitalización y se asignaron nuevas responsabilidades al Estado en el sistema de pensiones. También está el caso de El Salvador, donde en 2017 se reformó el sistema de pensiones, agregando al esquema de capitalización individual un mecanismo de ahorro colectivo (véase el diagrama IV.5).

■ **Diagrama IV.5**

América Latina (cinco países): transición de sistemas de capitalización individual pura a esquemas solidarios y sistemas públicos de pensiones



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Nota: CI = capitalización individual, FP = financiamiento público, FAC = Fondo de Ahorro Colectivo, NC = no contributivo y CGS = Cuenta de Garantía Solidaria.

b) Inclusión de la dimensión de género en el diseño de las reformas de los sistemas de pensiones¹⁹

En general, la dimensión de género estuvo ausente en las 11 reformas estructurales de los sistemas de pensiones en América Latina entre 1981-2008 (véase el cuadro IV.2), asumiéndose implícitamente que dichas reformas eran neutrales en cuanto al género (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999). La evidencia demuestra que las reformas estructurales de los sistemas de pensiones tienen efectos diferenciados entre hombres y mujeres. Para enfrentar dichos efectos, es necesario incorporar la dimensión de género en el diseño de las reformas previsionales en América Latina.

En los procesos de reforma estructural mencionados, el análisis de género no se discutió con la profundidad necesaria en los ámbitos gubernamentales, académicos y políticos. Esto se debió en parte al desconocimiento general de la población respecto del funcionamiento de los nuevos sistemas de pensiones y al poco espacio dedicado al tema de la igualdad de género en el siglo XX en los estudios de sistemas de pensiones reformados en América Latina. En este siglo se ha realizado un esfuerzo por compensar la falta de atención a la variable de género. Si bien este enfoque se está incorporando en los debates previsionales, los avances son lentos y dispares (Arenas de Mesa y Gana, 2001; Bertranou, 2001; Birgin y Pautassi, 2001; Bertranou y Arenas de Mesa, 2003; Marco, 2004 y 2016; Amarante, Colacce y Manzi, 2016; Arza, 2017).

Entre 2008 y 2016, algunas de las reformas paramétricas y estructurales en la región incluyeron la dimensión de género y, por tanto, enfrentaron las desigualdades de género que se manifiestan en especial en el mercado laboral o en el propio diseño de los nuevos sistemas de pensiones reformados. Algunos de estos avances han sido: i) beneficios especiales para las mujeres en el retiro anticipado (Costa Rica en 2005), ii) igualdad de derechos previsionales de las trabajadoras domésticas o de casa particular (Uruguay en 2006 y Chile en 2008), iii) reconocimiento de la maternidad y del trabajo no remunerado mediante bonos por hijo (Chile en 2008, Uruguay en 2008 y Estado Plurinacional de

¹⁹ Véase un análisis más profundo de la dimensión de género en los sistemas de pensiones en América Latina en el capítulo IV.

Bolivia en 2010), iv) reconocimiento del cónyuge o conviviente para los derechos previsionales (Chile en 2008 y Uruguay en 2008), y v) eliminación de las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para el cálculo de los beneficios (Estado Plurinacional de Bolivia en 2010 y El Salvador en 2017).

La igualdad de género en los sistemas de pensiones debería abordarse de manera integral y multidisciplinaria. Promover sistemas de pensiones más solidarios que tienen en cuenta la dimensión de género tiene efectos fiscales que deberían considerarse en el diseño de las reformas previsionales, tanto para alcanzar una cobertura adecuada como para la sostenibilidad financiera de los esquemas de pensiones.

La dimensión de género tiene efectos transversales, por ejemplo en las áreas de cobertura, beneficios y sostenibilidad financiera. Por tanto, el equilibrio de los sistemas de pensiones (véase el diagrama IV.1) también depende de la efectiva e integral incorporación de la dimensión de género en los futuros procesos de reformas previsionales en la región.

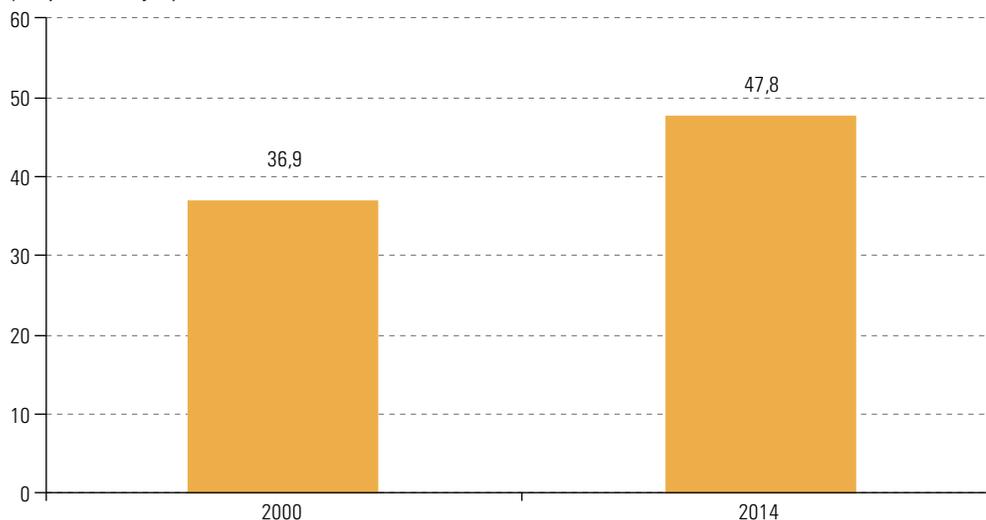
c) Aumento de la cobertura contributiva (activos) de los sistemas de pensiones en América Latina: 2000 y 2014

Las reformas de los sistemas de pensiones requieren una sistematización y un seguimiento rigurosos —por ejemplo, en cuanto a la evolución de los niveles de cobertura— para enfrentar la desprotección que se observa en la mayor parte de América Latina. Invertir en sistemas de información que permitan realizar un seguimiento de los efectos de las reformas y la evolución de las variables clave de los sistemas de pensiones es fundamental para el desarrollo de políticas públicas de protección social en la región.

La cobertura de activos de los sistemas de pensiones contributivos de América Latina, medida como la proporción de la población económicamente activa que realiza cotizaciones, se ha incrementado del 36,9% al 47,8% entre 2000 y 2014 (véase el gráfico IV.1)²⁰.

■ Gráfico IV.1

América Latina (18 países)^a: cobertura de la población económicamente activa (PEA)^b, 2000 y 2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los respectivos países y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, para población económicamente activa.

^a Promedio ponderado de 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Cotizantes sobre la población económicamente activa.

²⁰ La información de la cobertura de activos proviene de datos administrativos de los países de la región.

La tendencia de la cobertura (PEA) en la región entre 2000 y 2014 genera, al menos, tres precedentes: i) la cobertura promedio ha aumentado a pesar de las crisis económicas de los últimos 15 años; ii) vista la velocidad a la que se han incorporado cotizantes al sistema de pensiones, pasará cerca de medio siglo antes de que la región alcance niveles promedio de cobertura similares al del Uruguay en 2014 (87,2%), y iii) se estima que 142 millones de personas económicamente activas están desprotegidas o no están cubiertas por los esquemas de pensiones contributivos. Estos antecedentes explican, en parte, la gran expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en la región en las últimas dos décadas.

C. Debate regional actual sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones

El funcionamiento, diseño y sostenibilidad de los sistemas de pensiones continúa debatiéndose en la región. Entre los países que actualmente están realizando debates sobre sus sistemas previsionales se encuentran la Argentina, el Brasil, Chile y el Perú. En la Argentina se evalúan distintas alternativas. Sin embargo, el período electoral reduce la probabilidad de que se avance en un proyecto de ley de reforma previsional en 2019. En el caso del Perú, el Ministerio de Economía y Finanzas lidera una comisión para la reforma del sistema de pensiones que ha estado analizando en profundidad distintas alternativas, entre ellas, el sistema de pensiones solidario de la reforma previsional chilena de 2008.

En el caso de Chile, el proyecto de ley de reforma previsional se propone incrementar los recursos fiscales al sistema de pensiones solidario. No obstante, un factor central del proyecto es el aumento de la tasa de cotización que inicialmente estaba destinada al esquema de capitalización individual administrado por el sector privado. Este modelo no se ha reproducido en ningún otro país de la región, desde la reforma previsional panameña de 2005, que implementó un modelo mixto que incluyó un régimen de capitalización individual como complemento del sistema de reparto. En el caso del Brasil, se debate un proyecto de ley de reforma paramétrica del sistema de pensiones que fue aprobado en la Cámara de Diputados. Sin embargo, la normativa propuesta, que incluía la facultad de crear un esquema de capitalización individual en un proyecto de ley complementario, fue retirada y pospuesta para debatirse en otro proyecto de ley.

Los debates previsionales que se lleven a cabo en los Congresos del Brasil y Chile serán el escenario para confirmar la tendencia implementada entre 2008 y 2018 (sistemas públicos y de solidaridad), o para retornar a modelos implementados en el pasado en la región; es decir, para reforzar o incluir mecanismos de ahorro individual y administración privada (o múltiple) en los sistemas de pensiones. Hasta la fecha, ambas iniciativas han sido modificadas como parte del debate y la negociación en las respectivas Cámaras de Diputados. La tramitación legislativa en el Senado de ambos países será fundamental para determinar si hay o no cambio en la tendencia regional antes descrita.

El debate sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la región se lleva a cabo en un escenario de bajas tasas de crecimiento (se estima que el crecimiento regional en 2019 será de solo un 0,5% (CEPAL, 2019a)). También se dispone de un menor espacio fiscal y, debido a las restricciones económicas y fiscales, el gasto social (principal partida del gasto público), en especial el destinado a los sistemas de pensiones, podría sufrir ajustes en algunos países. En este contexto, es fundamental recordar que la sostenibilidad de los sistemas de pensiones es un concepto integral que incluye, además de la sostenibilidad financiera, la cobertura adecuada y la suficiencia de las prestaciones. El déficit en una o más de estas dimensiones, en general, provoca intensos debates sociales y la implementación de reformas de los sistemas de pensiones.

De esta manera, el principal desafío para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones será implementar un enfoque integral que, entre otros factores, garantice los principios de la seguridad social y la solidaridad intergeneracional. Estos son elementos básicos para enfrentar la desigualdad y avanzar en oportunidades que beneficien a los sectores más vulnerables y de menores ingresos (jóvenes, mujeres, trabajadores independientes o autónomos, trabajadores del sector rural, afrodescendientes y población indígena) (OIT, 2018c). A fin de alcanzar este objetivo se requiere implementar políticas públicas (fiscales y previsionales) y realizar esfuerzos especiales para seguir desarrollando sistemas de protección social integrales, solidarios, efectivos y sostenibles en la región.

D. Protección social y sistemas de salud

El acceso a servicios de salud es un componente central de los derechos económicos y sociales. En la medida en que la sociedad pueda garantizar a todos sus miembros la atención pertinente ante las vicisitudes en materia de salud, se avanza en la materialización efectiva de estos derechos y en su exigibilidad. Con ello se fortalece en la ciudadanía el sentimiento de mayor protección y pertenencia a la comunidad.

En el contexto de los países de América Latina y el Caribe, las políticas de salud deben hacer frente a nuevos y viejos desafíos. Al igual que en el mundo desarrollado, los primeros obedecen a cambios de la demanda, producto de las dinámicas demográfica, epidemiológica y tecnológica, que requieren y permiten nuevas prestaciones y tratamientos, lo que incrementa los costos de los servicios de salud y el gasto en estos. Los segundos reflejan las carencias históricas que presenta la región en materia de equidad de acceso real a servicios de salud oportunos y de calidad, la escasez de recursos humanos y financieros y los problemas de articulación de los sistemas. El imperativo de avanzar hacia la prestación universal de servicios de salud es, sin duda, un factor adicional de presión sobre la demanda y el gasto en el sector.

En definitiva, la agenda de reformas de salud de la región debe perseguir un doble objetivo. Por una parte, es preciso avanzar en lo que respecta a los mecanismos de solidaridad necesarios para brindar un acceso equitativo a servicios de salud a toda la población, independientemente del ingreso o riesgo de las personas. Por otra parte, se debe procurar contener los costos y mejorar la eficiencia en materia de asignación de los escasos recursos disponibles, de manera de responder de la mejor manera posible a los cambios tecnológicos, demográficos y epidemiológicos que se están produciendo en la región.

Las políticas que permiten acercarse a la consecución de estos objetivos comprenden intervenciones en muchos aspectos de las políticas públicas, incluidas las referentes al sector de la salud —como la regulación de la industria de medicamentos y la educación en materia de prevención e higiene— y a la infraestructura pública, obras de saneamiento y agua potable, e iniciativas de vivienda, entre otras. Aunque se reconoce la importancia de estos factores, la necesidad de acotar el análisis llevó a que en este capítulo se preste especial atención a las reformas relacionadas con la organización del financiamiento y de la prestación de los servicios de salud.

Desde el punto de vista del financiamiento, se propone avanzar hacia la integración de los sistemas públicos y de seguridad social, con el fin de reducir las inequidades que suelen acompañar la existencia de esquemas segmentados y de desvincular el acceso a servicios adecuados de los riesgos médicos y de la capacidad de pago de las personas. Desde el punto de vista de la organización de la prestación, se sugiere propiciar la separación de las funciones de financiamiento y prestación, sobre la base de mecanismos de contratación de servicios que incentiven la racionalización del uso de los recursos. Se plantea además la conveniencia de priorizar un conjunto claramente definido de prestaciones, que irían en aumento de acuerdo con las posibilidades de financiamiento de cada país, otorgándoles carácter de cobertura explícita, garantizada y universal. También se consideran políticas de expansión de la atención primaria y una adecuada coordinación de servicios descentralizados, orientadas a mejorar la cobertura y el acceso a servicios de salud.

Parte V S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (editores) (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*; E, pp. 249-251.

E. Aseguramiento en salud*

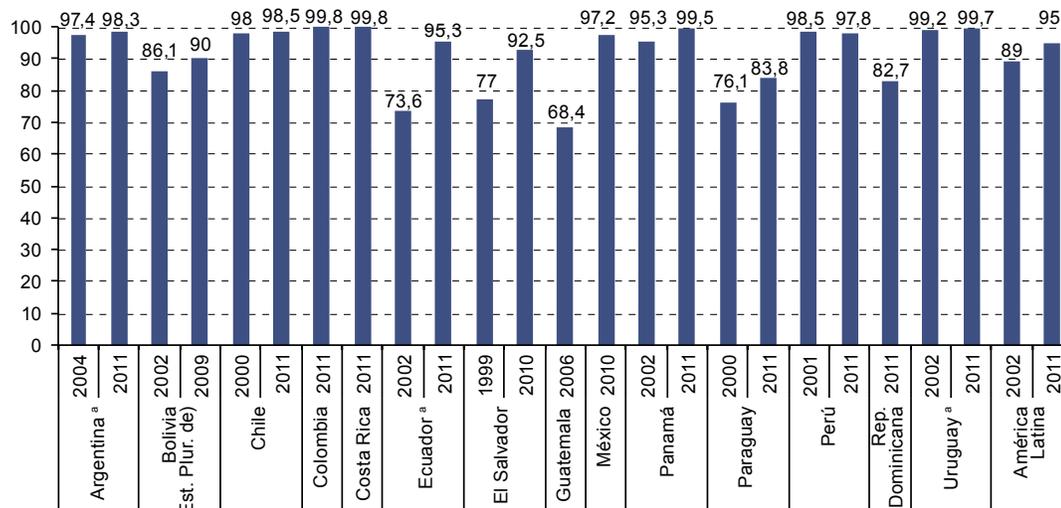
América Latina presenta una alta heterogeneidad en la cobertura de salud de las personas de edad. En algunos países, la cobertura alcanza niveles casi universales o relativamente cercanos a ello: en el Uruguay cerca del 100% (Rodríguez y Rossel, 2009), en la Argentina alrededor del 75% (MSAL, 2007) y en el Brasil aproximadamente un 70%, cubierto en el sistema público. Otros países, en cambio, presentan niveles altísimos de desprotección en este plano. En el Paraguay, por ejemplo, más del 80% de las personas de edad no cuentan con aseguramiento en salud (OISS, 2007).

Considerando solo a los jubilados y pensionados de 65 años y más, la proporción de afiliados a un sistema de salud en 2011 era del alrededor del 95%. En la mayoría de los países de la región, por lo menos el 90% de la población pensionada estaba cubierta a través de algún mecanismo de aseguramiento en salud. Asimismo, en los países que contaban con coberturas bajas a principios de la década de 2000, como el Ecuador y El Salvador, se produjeron mejoras sustanciales en este sentido y la cobertura aumentó más de 15 puntos porcentuales, alcanzando niveles similares a los del resto de los países de la región. Sin perjuicio de esto, algunos países presentan todavía niveles de cobertura algo más bajos, como es el caso de la República Dominicana (82,7%), el Paraguay (83,8%) y Guatemala (68,4%) (véase el gráfico IV.2).

■ Gráfico IV.2

América Latina (14 países): pensionados afiliados a sistemas de salud, alrededor de 2002 y de 2011

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile, 2013. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.

^a Zonas urbanas.

Desde una perspectiva regional, tal como ha ocurrido en el caso de otras etapas del ciclo de vida, se observa un incremento significativo de la cobertura sanitaria de la vejez en la última década. Estos logros se deben, en parte, a las políticas de expansión de cobertura de los sistemas de pensiones —contributivas y no contributivas— y al avance en la garantía de derechos a los beneficios de la seguridad social, que en muchos países incluyen el aseguramiento en salud.

Además, los avances en materia de cobertura de salud (tanto de la población cubierta por pensiones como de aquella que no lo está o que es destinataria de pensiones no contributivas) responden también a los esfuerzos que han realizado varios países de América Latina y que se han descrito en capítulos anteriores (Garantías Explícitas en Salud (GES) en Chile, Plan de Acción Básica en el Brasil, Seguro Popular en México, Sistema Nacional Integrado de Salud en el Uruguay). Aunque no siempre se incluyen paquetes específicos para la vejez y para la atención de enfermedades catastróficas²¹, típicas en esta etapa de la vida, las garantías explícitas parecen ser un camino razonable para mejorar la cobertura.

Junto con estas políticas, algunos países han establecido condiciones especiales para la incorporación de personas de edad que no tienen cobertura de salud a los esquemas de prestaciones básicas. En el Uruguay, por ejemplo, se incorporó gradualmente a los jubilados y pensionados al Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS)²², lo que permitió garantizar derechos de atención sanitaria a la población que tenía jubilaciones o pensiones muy bajas y que no contaba con cobertura de salud por esa razón.

La garantía de derechos no equivale, sin embargo, al acceso efectivo a los servicios (Huenchuan, 2009b). Esto ocurre en todas las etapas del ciclo de vida, pero cobra especial importancia en la vejez, cuando la demanda de atención aumenta y los recursos económicos se reducen. Para facilitar el acceso, en algunos países (por ejemplo, Chile desde 2006 para el sistema público) se han introducido cambios muy relevantes, como la eliminación de copagos para ciertos servicios.

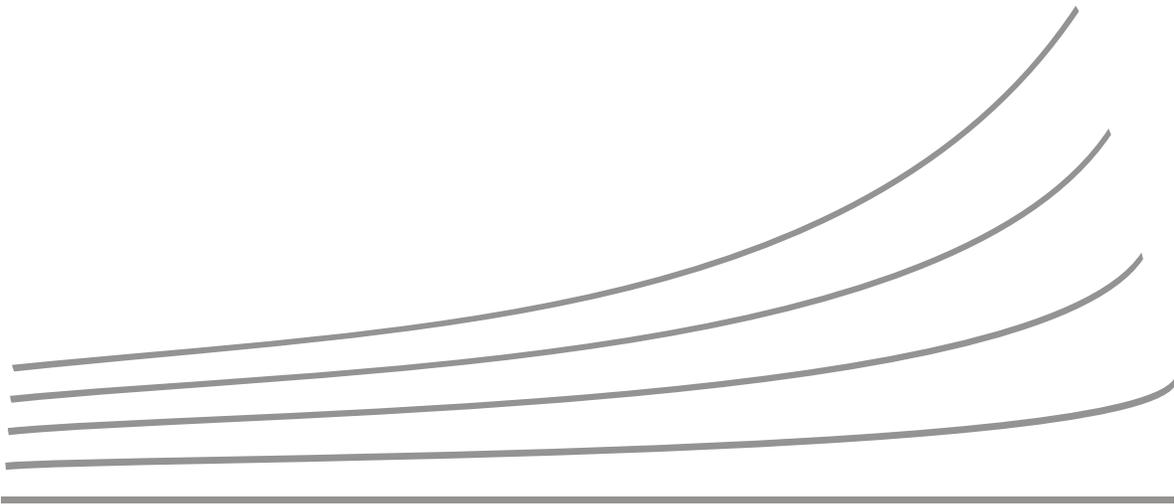
Además de estos cambios en las condiciones de acceso a la cobertura sanitaria, se han establecido políticas de atención de la salud especializadas en la vejez y en el proceso de envejecimiento (Huenchuan, 2009b). Se ha avanzado en la promoción del envejecimiento saludable desde distintos planos (un ejemplo, en Chile, es el Examen de Medicina Preventiva del Adulto Mayor (EMPAM)), así como en la formación de recursos humanos para la atención de la salud en la vejez.

También se han establecido, en varios países, mecanismos para garantizar el acceso a medicamentos esenciales (el programa Remediar, en la Argentina, es un ejemplo de ello) y vacunas (Huenchuan, 2004). Los entornos físicos saludables y, en particular, la eliminación de barreras físicas en el espacio urbano y el transporte también han comenzado a formar parte de la agenda de políticas de varios países (Huenchuan, 2004).

Finalmente, existen en la región distintas iniciativas para la especialización en la atención de las personas de edad en los sistemas de salud. Este es el caso de la Política de salud para el adulto mayor en Chile, y el Programa Nacional de Envejecimiento Activo y Salud en la Argentina.

²¹ Por ejemplo, el seguro médico gratuito de vejez en el Estado Plurinacional de Bolivia y el Plan Obligatorio de Salud en Colombia.

²² Ley 18731.



Capítulo V

El pilar no contributivo

Fuente:

Parte I. L. Abramo, S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44602/1/S1900005_es.pdf

Introducción

La protección social no contributiva (o “asistencia social”) consiste en un conjunto de transferencias, subsidios y servicios públicos orientados principalmente a quienes viven en situación de extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad, pero que pueden también tener una orientación universal. La recepción de prestaciones de la protección social no contributiva no depende de la existencia de contribuciones previas sobre la base de descuentos de los salarios y la participación en el mercado laboral formal. Se trata de programas financiados mediante el presupuesto general, bajo el principio de solidaridad, con recursos provenientes de impuestos directos o indirectos, de las empresas públicas o de la cooperación internacional en el caso de los países más pobres.

En el capítulo V se presentan y discuten tres tipos de programas de protección social no contributiva que han sido centrales en las estrategias de erradicación de la pobreza en los países de la región en años recientes: los programas de transferencias condicionadas, las pensiones sociales y los programas de inclusión laboral y productiva.

Parte I

L. Abramo, S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*; A, pp. 52-59; B, pp. 245-255; C, pp. 135-141.

A. Programas de transferencias condicionadas

La estructura básica común de los programas de transferencias condicionadas consiste en la entrega de recursos monetarios (y no monetarios) a familias con niños y adolescentes (y, en menor grado, también con jóvenes o personas de otros grupos etarios) que viven en situación de pobreza o pobreza extrema, con la condición de que estas cumplan ciertos compromisos en los ámbitos de educación (matrícula y asistencia escolar primaria y secundaria), salud (calendario de vacunaciones para infantes y controles prenatales y posnatales para las mujeres) y nutrición (Cecchini y Madariaga, 2011)¹. Si bien tienen características comunes, los programas de transferencias condicionadas responden a las trayectorias institucionales propias de cada país en materia de política pública y de economía política de las reformas del sector social (Cecchini y Martínez, 2011). Por lo tanto, en América Latina y el Caribe estos programas difieren de manera considerable en parámetros clave como las prestaciones que ofrecen (transferencias monetarias y en especie, apoyo psicosocial y seguimiento a las familias, programas complementarios, entre otras), la modalidad con que se entregan, la presencia y severidad de las sanciones, la gestión operativa y las vinculaciones interinstitucionales (Cecchini y Madariaga, 2011).

Frente a la gran variedad de programas, y en particular de condicionalidades, Cecchini y Martínez (2011) proponen una clasificación de los programas de transferencias condicionadas en tres tipos: i) programas de transferencias de ingreso con condicionalidad blanda, inspirados en Bolsa Família del Brasil; ii) programas de incentivo a la demanda (por servicios de salud y educación) con condicionalidad fuerte, inspirados en el programa Oportunidades (anteriormente Progresá) de México, y iii) sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades, inspirados en Chile Solidario.

En los programas de transferencias de ingreso con condicionalidad blanda, la transferencia monetaria se entiende como un derecho de ciudadanía y las condiciones vinculadas a la salud y la educación se consideran parte del reforzamiento del acceso a ese derecho. Los programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte tienen como principal objetivo promover el desarrollo humano de la población que se encuentra en situación de pobreza, lo que en la práctica significa aumentar sus niveles de uso de la educación pública y los servicios de salud, eliminando las barreras de acceso. El tercer tipo de programas —los sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades— consiste en estructuras de articulación que pretenden garantizar el acceso a prestaciones ofrecidas por distintos programas específicos y así generar un piso de inclusión.

Los Ministerios de Desarrollo Social o equivalentes son los principales entes responsables y ejecutores de los programas de transferencias condicionadas, y su participación ha aumentado a lo largo del tiempo. Otras instituciones con fuerte presencia son los ministerios sectoriales (como los Ministerios de Salud, de Educación o de Trabajo), las Presidencias o Vicepresidencias, los fondos de inversión social y las instituciones subnacionales (véase el gráfico V.1).

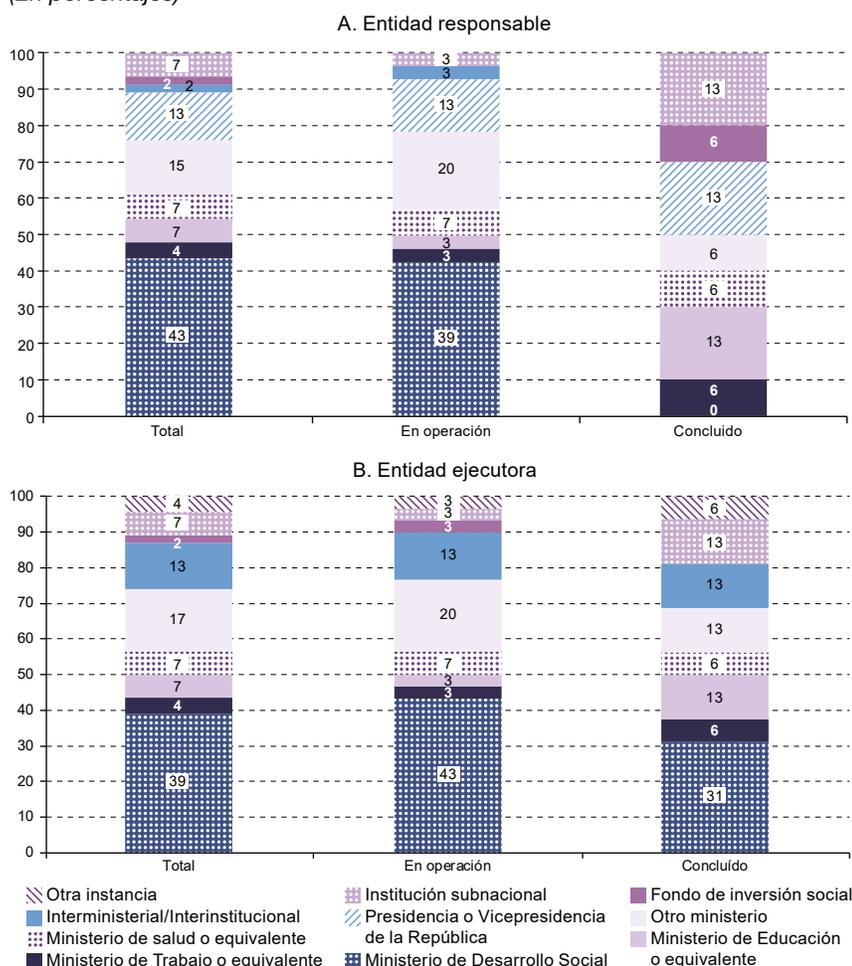
Desde su lanzamiento, los programas de transferencias condicionadas han representado una puerta de entrada a la protección social para millones de familias latinoamericanas y caribeñas que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, y que, gracias a las transferencias monetarias, pueden sustentar niveles de consumo básicos (véase el recuadro V.1) y mejorar su acceso a los servicios sociales. La fase de mayor expansión de estos programas en la región ocurrió durante la primera mitad de la década de 2000. Entre 2000 y 2005, los programas aumentaron de 6 a 20, y en la actualidad la región cuenta con 30 programas activos en 20 países (véase el cuadro V.1).

¹ Si bien las familias con niños constituyen la principal población objetivo, en algunos programas también se han incluido familias sin niños. Un ejemplo es el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) de México, que desde que se puso en marcha en 1997 también incluyó a familias en condición de pobreza sin niños. En el Brasil, mediante el Bono para la superación de la extrema pobreza, Bolsa Família incorpora desde 2013 a familias extremadamente pobres sin niños (en 2017, con ingresos mensuales per cápita inferiores a 85 reales, lo que equivale a unos 27 dólares).

La cobertura de los programas de transferencias condicionadas aumentó de un 3,6% de la población regional en 2000 a un 14,6% en 2005, y alcanzó su nivel máximo en 2010, cuando las personas que vivían en hogares perceptores de programas de este tipo llegaron a representar el 22,6% de la población regional. Desde entonces, la cobertura ha bajado, y los datos a 2017 muestran que estos programas alcanzan al 20,7% de la población total de la región, lo que corresponde a 133,5 millones de personas que viven en 30,2 millones de hogares. A su vez, el gasto en estos programas en 2017 fue equivalente a alrededor del 0,37% del PIB regional, es decir, 148 dólares per cápita (véase el gráfico V.2).

■ **Gráfico V.1**

América Latina y el Caribe (21 países): institucionalidad de los programas de transferencias condicionadas, entidades responsables y ejecutoras, 2017
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Cecchini y B. Atuesta, “Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión”, *serie Políticas Sociales*, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

■ **Recuadro V.1**

El aumento del consumo entre las familias que viven en situación de pobreza

Una de las críticas que suele hacerse a los programas de transferencias condicionadas es que lo que habrían propiciado, como máximo, es la “inclusión por el consumo”. Campello y Gentili (2017) ofrecen una interesante crítica a esa visión, a partir de la experiencia del Brasil en los últimos años. Para los autores, la posibilidad de adquirir bienes de consumo, como un refrigerador o una lavadora, o de tener acceso a infraestructura básica, como el agua potable, el saneamiento y la electricidad, debe ser vista como una expresión del acceso a derechos básicos y a un estándar

Recuadro V.1 (conclusión)

mínimo de ciudadanía para amplios contingentes de la población. Según los autores, la posibilidad de acceder a esos bienes y servicios no constituye una dimensión periférica de la desigualdad. Lo que para buena parte de la población es un bien de consumo, para los más pobres es un “no derecho”, una limitación muchas veces estructural a sus oportunidades de desarrollo. Lo que para algunos es una forma más de acceso diversificado a una amplia oferta de confort y bienestar, para otros es la base de oportunidades elementales, cuya ausencia acaba por negar derechos fundamentales y hasta la posibilidad de una vida digna y segura. Por ejemplo, tener un refrigerador supone contar con la posibilidad de conservar adecuadamente los alimentos, planificar la compra de productos perecibles o disminuir las enfermedades debidas a la contaminación de alimentos y, por lo tanto, está relacionado con la mejora de la seguridad alimentaria de las familias y la posibilidad de ahorrar. A su vez, contar con una máquina de lavar ropa implica una liberación significativa del tiempo empleado en realizar tareas domésticas, en especial para las mujeres.

Los datos del Brasil son muy elocuentes y están relacionados con la ampliación de las transferencias monetarias destinadas a los hogares en situación de pobreza: entre 2002 y 2015, el porcentaje de hogares del primer quintil de ingresos que contaba con un refrigerador o una máquina de lavar ropa aumentó, respectivamente, de un 44,1% a un 91,2% y de un 5,4% a un 28,9%. Asimismo, en ese período, la brecha entre el primer y el quinto quintil relativa al acceso a un refrigerador o congelador disminuyó de 43,2 puntos porcentuales a 7 puntos porcentuales.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de T. Campello y P. Gentili, “As múltiplas faces da desigualdade”, *Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás*, T. Campello (coord.), Brasília, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2017.

■ Cuadro V.1

América Latina y el Caribe (20 países): programas de transferencias condicionadas, según país, 2017

| País | Nombre | Año de inicio ^a |
|-----------------------------------|---|----------------------------|
| Argentina | Asignación Universal por Hijo (AUH) para protección social | 2009 |
| | Ciudadanía Porteña | 2005 |
| Belize | Building Opportunities for Our Social Transformation (BOOST) | 2011 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) | Bono Juancito Pinto | 2006 |
| | Bono Madre Niño-Niña “Juana Azurduy” | 2009 |
| Brasil | Bolsa Família | 2003 |
| | Bolsa Verde | 2011 |
| | Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) | 1996 |
| Chile | Chile Solidario ^b | 2002 |
| | Subsistema Seguridades y Oportunidades (Ingreso Ético Familiar) | 2012 |
| Colombia | Más Familias en Acción | 2001 |
| | Red Unidos | 2007 |
| Costa Rica | Avancemos | 2006 |
| Ecuador | Bono de Desarrollo Humano (BDH) | 2003 |
| | Desnutrición Cero | 2011 |
| El Salvador | Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador (PACES) | 2005 |
| Guatemala | Mi Bono Seguro | 2012 |
| Haití | Ti Manman Cheri | 2012 |
| Honduras | Bono Vida Mejor | 2010 |
| Jamaica | Programme of Advancement through Health and Education (PATH) | 2001 |
| México | Prospera (anteriormente Progres y Oportunidades) | 2014 |
| Panamá | Red de Oportunidades | 2006 |
| | Bonos Familiares para la Compra de Alimentos | 2005 |
| Paraguay | Tekoporá | 2005 |
| | Abrazo | 2005 |
| Perú | Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos) | 2005 |
| República Dominicana | Progresando con Solidaridad | 2012 |
| Trinidad y Tabago | Targeted Conditional Cash Transfer Programme (TCCTP) | 2005 |
| Uruguay | Asignaciones Familiares–Plan de Equidad | 2008 |
| | Tarjeta Uruguay Social | 2006 |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

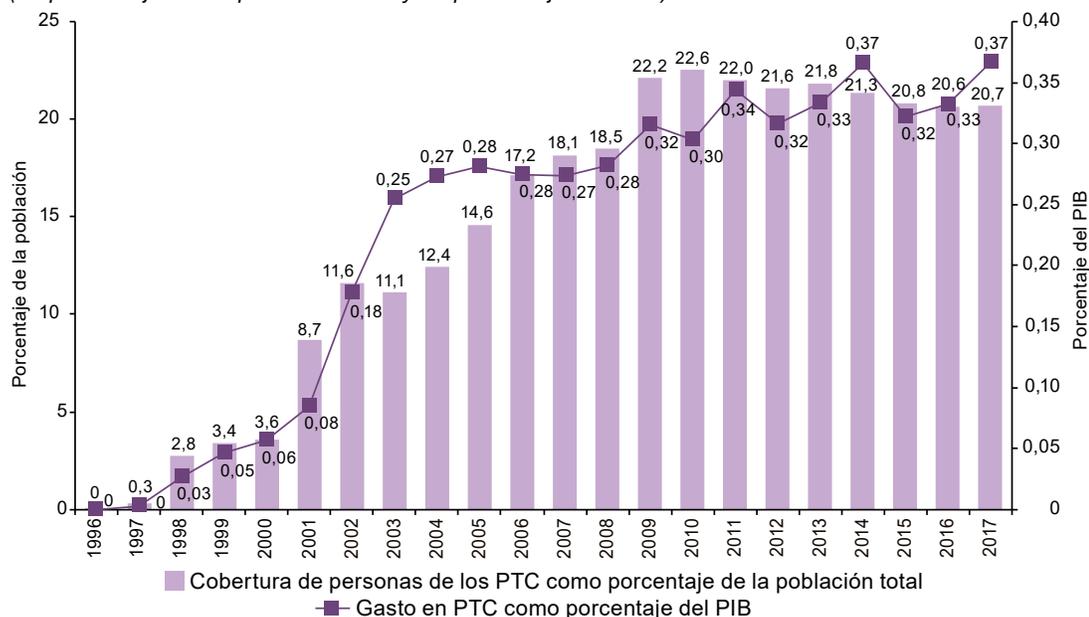
^a La fecha de inicio se refiere al programa vigente. No obstante, en varios casos hubo programas de transferencias condicionadas que antecedieron a los actuales. Véase un listado de programas concluidos en Cecchini y Atuesta (2017).

^b Si bien a partir de 2012 el principal programa en Chile es el subsistema Seguridades y Oportunidades (Ingreso Ético Familiar), en 2017 algunas familias todavía seguían participando en el programa Chile Solidario.

■ **Gráfico V.2**

América Latina y el Caribe (20 países): personas en hogares perceptores de programas de transferencias condicionadas (PTC) y gasto público en PTC, 1996-2017

(En porcentajes de la población total y en porcentajes del PIB)



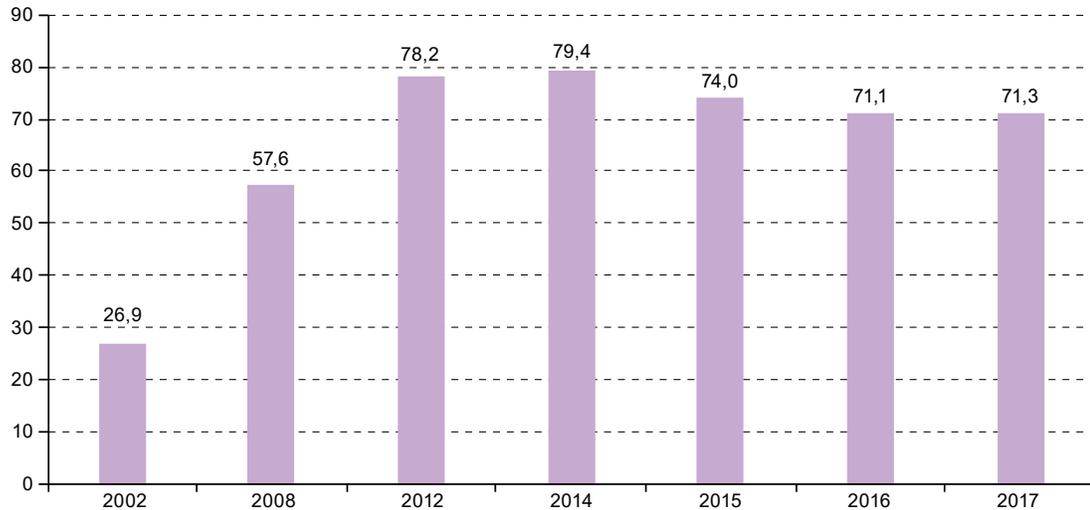
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Cecchini y B. Atuesta, “Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión”, *serie Políticas Sociales*, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

Pese a la amplia cobertura de los programas de transferencias condicionadas, aún existe una parte de la población que vive en situación de pobreza y no alcanza a ser atendida, y esa proporción ha ido aumentando en los últimos años. Al comparar el número de personas que viven en hogares perceptores de estos programas con la población que vive en condiciones de pobreza monetaria, se observa que la cobertura de la población en situación de pobreza a nivel regional aumentó entre 2002 y 2014, y después bajó como resultado de dos situaciones que se dieron en simultáneo: la disminución del número de perceptores de los programas (que entre 2014 y 2017 ha ocurrido principalmente en el Brasil, Colombia y Guatemala) y el aumento del número de personas pobres (véase el gráfico V.3). Asimismo, en 2015, si bien en 4 de 18 países analizados el número de personas que vivían en hogares perceptores de los programas de transferencias condicionadas era igual o superior a la totalidad de la población en situación de pobreza, en los 14 países restantes era menor, con proporciones que variaban entre el 7,5% (Haití) y el 84,2% (República Dominicana) (Cecchini y Atuesta, 2017).

■ Gráfico V.3

América Latina y el Caribe (20 países): personas en hogares perceptores de programas de transferencias condicionadas, 2002-2017^a

(En porcentajes de la población en situación de pobreza)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>; *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

^a Sin tomar en cuenta los errores de inclusión (familias no pobres que reciben las prestaciones) y de exclusión (familias pobres que no reciben las prestaciones).

En muchos países, los montos de las prestaciones monetarias provistas por los programas de transferencias condicionadas son bajos en relación con el valor tanto de la línea de pobreza como del déficit de ingresos de la población en situación de pobreza (la distancia entre sus ingresos autónomos y la línea de pobreza), lo que significa que los hogares no podrán salir de esa situación por el solo hecho de recibir la transferencia. En el gráfico V.4 se muestra, por ejemplo, que el monto per cápita mensual de las transferencias monetarias condicionadas recibidas por los hogares pobres varía entre un 2,9% (en el Estado Plurinacional de Bolivia) y un 38,6% (en el Uruguay) de su déficit de ingresos. Esto tiene como consecuencia que generalmente los logros son mayores en la reducción de la severidad y la profundidad de la pobreza (medidas más sensibles a cambios en la parte más baja de la distribución del ingreso) que en la disminución de la incidencia de la pobreza total. Los mayores logros se dan en los países donde el alcance de los programas es más amplio y los montos de las transferencias son más significativos, como la Argentina, el Brasil y el Uruguay (Cecchini, Villatoro y Mancero, 2019). Allí donde tanto la cobertura como los montos son modestos, no se aprecian mayores efectos, por lo menos sobre la incidencia de la pobreza monetaria (Cecchini y Madariaga, 2011; Cruces y Gasparini, 2013; Veras, 2009).

■ **Gráfico V.4**

América Latina (12 países): monto per cápita mensual de las transferencias condicionadas respecto del déficit de ingresos de la población en situación de pobreza, basado en encuestas de hogares, alrededor de 2017^a

(En porcentajes del déficit de ingresos)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Cecchini, P. Villatoro y X. Mancero, “El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina y el Caribe”, 2019, inédito.

^a El indicador relaciona el monto de la transferencia monetaria media per cápita recibida por los hogares con el déficit de ingresos per cápita promedio que afecta a los pobres respecto del umbral de pobreza de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y considerando el ingreso de los hogares antes de transferencias.

Más allá de los efectos sobre la pobreza monetaria, también es importante recalcar que los programas de transferencias condicionadas han tenido efectos positivos en el acceso de la población más pobre a las escuelas y los servicios de salud. En educación, los efectos en general se observan en incrementos de la matrícula y la asistencia escolar, en tanto que en salud se constatan en aumentos de cobertura de controles de crecimiento para niños, controles médicos preventivos y vacunaciones. También se registran resultados positivos en el aprendizaje, el estado de salud y la situación nutricional de los niños y las niñas participantes, que dependen, en gran medida, de la cantidad y calidad de la oferta de servicios públicos (CEPAL, 2016d).

A manera de ejemplo, en Colombia, la participación en el programa Familias en Acción aumenta entre 4 y 8 puntos porcentuales las probabilidades de terminar la secundaria (Báez y Camacho, 2011) y eleva las puntuaciones en las pruebas estandarizadas de matemáticas (García y otros, 2012). En México, el programa Oportunidades ha contribuido a reducir las brechas de género en la matriculación en estudios secundarios, sobre todo en zonas rurales (Parker, 2003), y a incrementar la matrícula y las tasas de promoción de los estudiantes indígenas (Escobar y González, 2002b y 2009). Asimismo, Rasella y otros (2013) indican que el programa Bolsa Familia del Brasil ha contribuido a disminuir un 17% la mortalidad de los niños menores de 5 años entre 2004 y 2009, gracias a su efecto sobre las causas de muerte relacionadas con la pobreza, como la malnutrición y la disentería.

B. Pensiones sociales

Introducción

Las pensiones sociales son transferencias monetarias provistas por el Estado a las personas mayores o a las personas con discapacidad, así como a otras personas que no han estado insertas en el mercado formal de trabajo o no han realizado suficientes aportes contributivos durante su vida laboral. Con ellas se busca garantizar la cobertura de las necesidades básicas mediante la transferencia de ingresos y, en algunos casos, facilitar el acceso a servicios de salud y alimentación. Se otorgan conforme requisitos de edad, grado de discapacidad y condición de pobreza².

En una región caracterizada por elevados niveles de informalidad y un proceso avanzado de envejecimiento poblacional, las pensiones sociales desempeñan un papel clave para proporcionar seguridad básica del ingreso a las personas mayores y las personas con discapacidad, pues compensan la limitada cobertura de las pensiones contributivas y coadyuvan al fortalecimiento de los pisos de protección social (CEPAL, 2018). En otras palabras, las pensiones sociales permiten garantizar una fuente de ingresos a las personas que no logran una plena inclusión laboral durante su vida activa, ya sea por haber trabajado en el sector informal de la economía, tener trayectorias laborales inestables o interrumpidas, enfrentar barreras a la inserción laboral por tener una discapacidad, padecer un grado de discapacidad que no les permite trabajar o por otros motivos.

En este capítulo se describe brevemente la trayectoria de estos programas en la región y se analizan los datos disponibles sobre los efectos de las pensiones sociales en la inclusión laboral de sus destinatarios y de los familiares que viven con ellos. Estos programas de protección social no contributiva pueden tener efectos en las decisiones de inserción en el mercado laboral y, por lo tanto, es necesario examinar la información disponible sobre los posibles incentivos o desincentivos a la inclusión laboral, tanto de las personas que reciben las transferencias como de sus familiares.

1. La trayectoria de las pensiones sociales en América Latina y el Caribe

Desde el comienzo del milenio se ha registrado un gran crecimiento de las pensiones sociales, cuyo número se ha duplicado con creces, al pasar de 15 en 2000 a 34 en 2017 (véanse el gráfico V.5 y el cuadro V.2). Esto no se debe solamente a la mayor disponibilidad de recursos fiscales generados en un período de crecimiento económico —que permitió hacer frente a la escasa cobertura de los sistemas contributivos y al rápido proceso de envejecimiento de la población—, sino también a las presiones sociales que demandaban mayor protección para las poblaciones vulnerables y a un contexto político en el cual los Gobiernos de la región priorizaron los objetivos de desarrollo social y la consolidación de una agenda de derechos (Abramo, 2016; CEPAL, 2018; Oliveri, 2016; Rofman, Apella y Vezza, 2013).

Sin embargo, las pensiones sociales no son una novedad a nivel regional. En América Latina, las primeras pensiones no contributivas por vejez e invalidez se implementaron en el Uruguay en 1919 y sucesivamente se crearon pensiones no contributivas en la Argentina (1948), el Brasil (1971), Costa Rica (1974) y Chile (1975) (Bertranou, Solorio y van Ginneken, 2002). Entre las pensiones sociales actualmente en ejecución en el Caribe, la de Guyana data de 1944 y las de las Bahamas y las Bermudas de los años setenta.

² En algunos casos, los destinatarios de las pensiones sociales no se seleccionan según la condición de pobreza, sino que se sigue una lógica más universal (si bien con restricciones basadas en la residencia o la nacionalidad). La Renta Dignidad del Estado Plurinacional de Bolivia y la pensión alimentaria de la Ciudad de México son dos ejemplos de programas de orientación universal.

Según los datos de registros administrativos inventariados en la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)³, la cobertura de las pensiones sociales en la región se incrementó del 11,7% de las personas de 60 años y más en 2000 (correspondiente a 5 millones de personas) al 25,1% en 2017 (19,3 millones de personas)⁴. No obstante, cabe destacar que la tendencia creciente se invirtió a partir de 2015, cuando la cobertura comenzó a disminuir. En 2017, el promedio regional del gasto público social en pensiones para personas mayores fue del 0,65% del producto interno bruto (PIB) (véase el gráfico V.5).

■ Cuadro V.2

América Latina y el Caribe (26 países): pensiones sociales, 2017

| País | Nombre | Año de inicio |
|--------------------------------------|---|---------------|
| Antigua y Barbuda | Old-age Assistance Programme | 1993 |
| | People's Benefit Programme | 2009 |
| Argentina | Programa de Pensiones no Contributivas | 1948 |
| | Pensión Universal para el Adulto Mayor | 2016 |
| Bahamas | Old-age Non-contributory Pension | 1972 |
| | Invalidity Assistance | 1972 |
| Barbados | Non-contributory Old-age Pension | 1982 |
| Belice | Non-contributory Pension Program | 2003 |
| Bermudas | Non-contributory Pension | 1970 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) | Renta Universal de Vejez "Renta Dignidad" | 2008 |
| | Renta Solidaria | 2013 |
| Brasil | Benefício de Prestação Continuada | 1996 |
| | Previdência Rural | 1993 |
| Chile | Pensión Básica Solidaria | 2008 |
| Colombia | Programa Colombia Mayor | 2012 |
| Costa Rica | Régimen no contributivo de pensiones por monto básico | 1974 |
| Cuba | Régimen de Asistencia Social | 1979 |
| Ecuador | Pensión para Adultos Mayores y Pensión para Personas con Discapacidad (Bono de Desarrollo Humano) | 2003 |
| El Salvador | Nuestros Mayores Derechos | 2011 |
| Guatemala | Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor | 2005 |
| Guyana | Old Age Pension | 1944 |
| Jamaica | Programme of Advancement through Health and Education (PATH) ^a | 2002 |
| | Pensión para Adultos Mayores | 2007 |
| México | Pensión alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México | 2001 |
| | Programa Ángel Guardián | 2013 |
| Panamá | Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores (120 a los 65) | 2009 |
| | Pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza | 2009 |
| Paraguay | Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" | 2011 |
| | Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (CONTIGO) | 2017 |
| Perú | Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (CONTIGO) | 2017 |
| Saint Kitts y Nevis | Non-contributory Assistance Pension | 1998 |
| San Vicente y las Granadinas | Non-contributory Assistance Age Pension | 1998 |
| Trinidad y Tabago | Senior Citizens' Pension | 2001 |
| Uruguay | Pensiones no contributivas por vejez e invalidez | 1919 |
| Venezuela (República Bolivariana de) | Gran Misión en Amor Mayor Venezuela | 2011 |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps>.

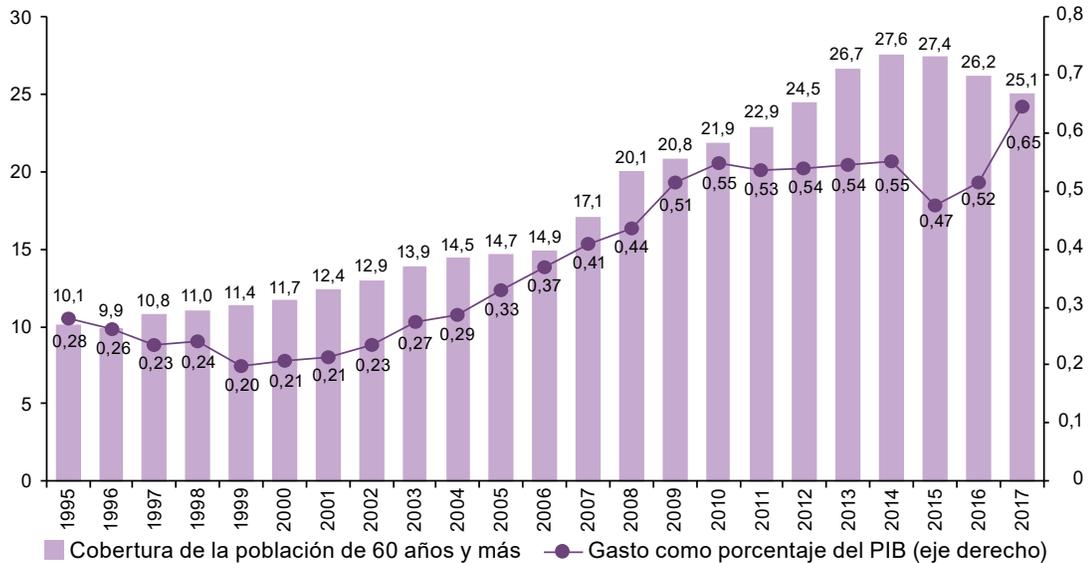
^a Las personas mayores y las personas con discapacidad pueden acceder a dos de las cuatro transferencias del PATH: el bono de salud y el beneficio base.

³ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps>.

⁴ Según datos provenientes de encuestas de hogares de ocho países de la región (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú), el promedio ponderado de cobertura de las personas mayores de 65 años alrededor de 2015 fue del 40,4% (CEPAL, 2017).

■ **Gráfico V.5**

América Latina y el Caribe (26 países): cobertura de las pensiones sociales en la población de 60 años y más y gasto público en pensiones sociales para personas mayores, 1995-2017^a
(En porcentajes de la población de 60 años y más y porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps>.

^a Los países son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

A su vez, la cobertura de las personas con discapacidad de las pensiones sociales ha crecido de manera constante, pues aumentó del 2,1% en 2000 (correspondiente a 1,5 millones de personas) al 6,4% en 2017 (4,5 millones de personas). Ese último año, el promedio regional del gasto público social en pensiones para personas con discapacidad fue del 0,28% del PIB (véase el gráfico V.6). En los países de la región existe una gran heterogeneidad en cuanto a cobertura y gasto público, tanto en el caso de las pensiones para las personas mayores como en el de aquellas para las personas con discapacidad.

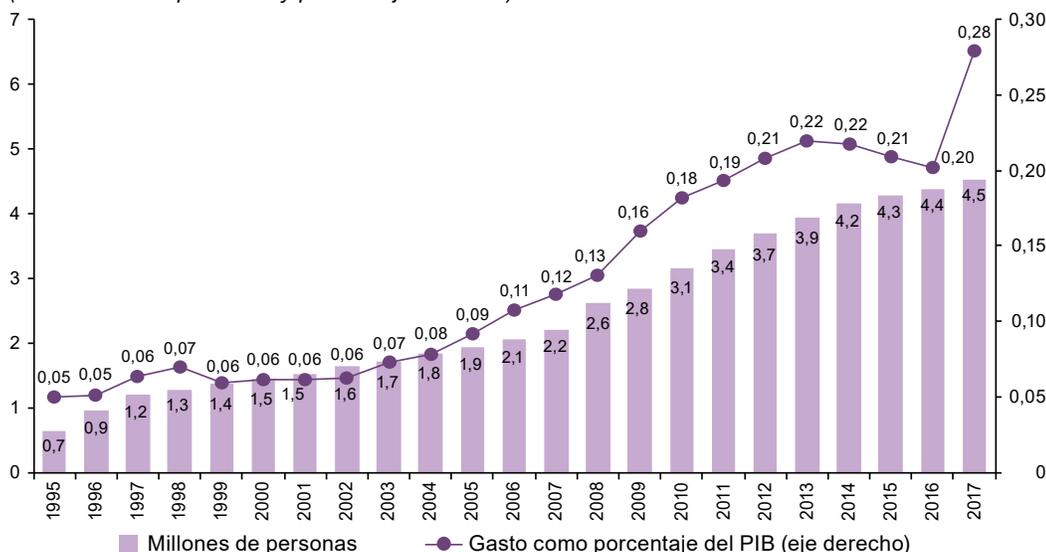
En 2017, las pensiones sociales con mayor cobertura absoluta eran la Previdência Rural (Previsión Rural) y el Benefício de Prestação Continuada (Beneficio de Prestación Continuada) del Brasil, que juntos alcanzaban a 11,4 millones de personas mayores o con discapacidad, y la Pensión para Adultos Mayores de México, creada en 2007, que beneficiaba a 5,1 millones de personas mayores de 65 años. A estos les seguían el programa Colombia Mayor, con 1,5 millones de perceptores, la Renta Universal de Vejez “Renta Dignidad” del Estado Plurinacional de Bolivia y el Programa de Pensiones no Contributivas de la Argentina, con alrededor de 1 millón de perceptores cada uno.

Con respecto a la institucionalidad de las pensiones sociales actualmente en operación, si bien los Ministerios de Desarrollo Social son las principales entidades responsables, la ejecución recae principalmente en los institutos de previsión y seguridad social (véase el gráfico V.7).

■ **Gráfico V.6**

América Latina y el Caribe (12 países): cobertura de las pensiones sociales entre las personas con discapacidad y gasto público en pensiones sociales para personas con discapacidad, 1995-2017^a

(En millones de personas y porcentajes del PIB)



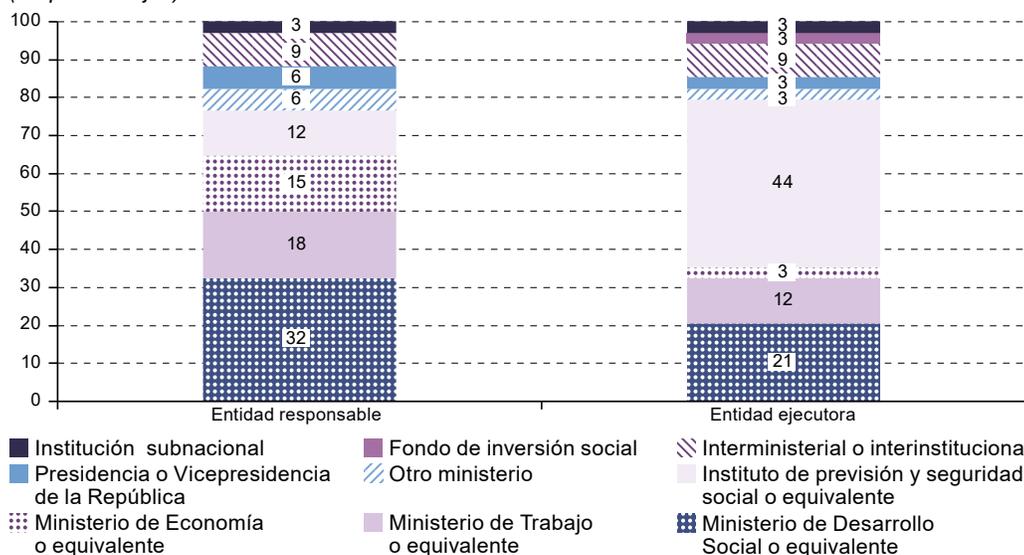
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps>.

^a Los países son: Argentina, Barbados, Bermudas, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Panamá, Perú, Saint Kitts y Nevis y Uruguay.

■ **Gráfico V.7**

América Latina y el Caribe (26 países): institucionalidad de las pensiones sociales en operación, según entidades responsables y ejecutoras, 2017^a

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps>.

^a Los países son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Los Ministerios de Desarrollo Social son la entidad responsable del 32% de las pensiones sociales analizadas. Un ejemplo de ello es la Pensión para Adultos Mayores del Ecuador, una transferencia de 50 dólares mensuales cuya institución responsable es el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). A su vez, los Ministerios de Trabajo son responsables del 18% de los programas en ejecución (programa Colombia Mayor, Old Age Pension de Guyana y Non-contributory Assistance Pension de Saint Kitts y Nevis, entre otros) y los Ministerios de Economía del 15% (Non-contributory Pension de las Bermudas y Non-contributory Assistance Age Pension de San Vicente y las Granadinas, entre otros).

En cuanto a la entidad ejecutora, el 44% de las pensiones sociales está a cargo de los institutos de previsión y seguridad social, por ejemplo, la Renta Dignidad del Estado Plurinacional de Bolivia y el Beneficio de Prestação Continuada y la Previdência Rural del Brasil. Los Ministerios de Desarrollo Social ejecutan el 21% de las pensiones sociales, como en el caso del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” del Perú y el Programa de Pensiones no Contributivas de la Argentina.

De las 34 pensiones sociales por concepto de vejez, discapacidad o ambas que existen actualmente en 26 países de la región, 15 (44%) ofrecen prestaciones por vejez y discapacidad, 14 (41%) solo prestaciones por vejez y 5 (15%) solo prestaciones por discapacidad.

Las pensiones sociales también pueden destinarse a otros grupos de la población. Por ejemplo, el Programa de Pensiones no Contributivas de la Argentina incluye a las mujeres con un mínimo de siete hijos y a las personas beneficiadas por leyes especiales, mientras que el Régimen de Asistencia Social de Cuba ofrece cobertura a madres en licencia no retribuida por el cuidado de hijos con enfermedad o discapacidad, huérfanos de 17 años que se encuentren estudiando, familias dependientes económicamente de un trabajador fallecido, familias de jóvenes llamados al servicio militar que constituyan el único o parte del sostén familiar, trabajadores sujetos a tratamientos de larga duración y pensionados con familiares que dependen de ellos.

Si bien la edad más común para acceder a una pensión social para personas mayores es 65 años, la edad de elegibilidad varía entre 54 años (para las mujeres del programa Colombia Mayor) y 75 años (en el caso de la Non-contributory Assistance Age Pension de San Vicente y las Granadinas). La edad de elegibilidad para recibir la pensión en caso de discapacidad es generalmente menor que la edad para acceder a la prestación por vejez. En el Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (CONTIGO) del Perú, las prestaciones son accesibles a los menores de 65 años, incluidos niños y niñas. La edad de elegibilidad en las Bahamas y Saint Kitts y Nevis es de 16 años y en Barbados y las Bermudas de 18 años. En la Pensión Básica Solidaria de Chile, la edad de elegibilidad para la pensión por vejez es de 65 años, mientras que se puede acceder a la pensión por discapacidad desde los 18 años. En el Beneficio de Prestação Continuada del Brasil, la edad de elegibilidad es de 65 años por concepto de vejez, en tanto que no hay límites de edad para las personas con discapacidad. Entre otras condiciones de elegibilidad comunes a las pensiones para personas mayores y para personas con discapacidad, la condición de pobreza o vulnerabilidad (medida por pruebas de medios indirectas o por ingreso) y el lugar de residencia son las más comunes. Es deseable que las pensiones para personas con discapacidad no tengan límites de edad y que permitan en particular garantizar el bienestar de niños y niñas con discapacidad. Las transferencias monetarias son necesarias, por ejemplo, para cubrir los costos de oportunidad del cuidado provisto por familiares en edad de trabajar, quienes deben renunciar total o parcialmente al trabajo remunerado para asistir a la persona con discapacidad.

Por lo general, los montos mensuales transferidos en las pensiones sociales para personas mayores son los mismos que en aquellas para personas con discapacidad. Entre las excepciones se encuentra el régimen no contributivo de pensiones por monto básico de Costa Rica, donde los montos transferidos por concepto de pensión por discapacidad son superiores a aquellos por vejez.

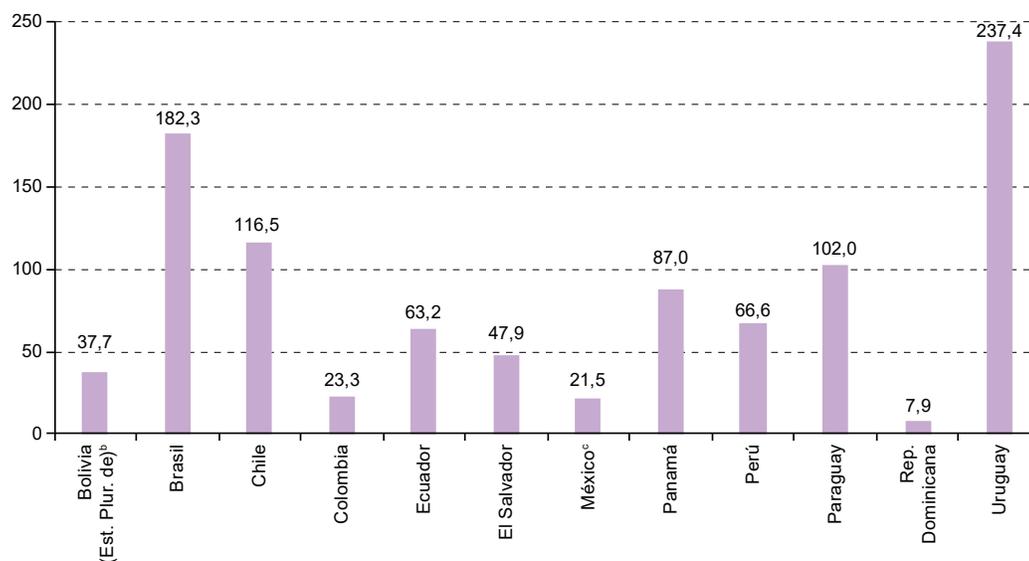
Además de las transferencias monetarias, en algunos casos —como en los programas Nuestros Mayores Derechos de El Salvador y 120 a los 65 de Panamá— los perceptores acceden a servicios de promoción de salud y nutrición, alfabetización, y actividades culturales y recreativas. El Régimen de Asistencia Social de Cuba incluye prestaciones en especie, en forma de alimentos y medicamentos.

Según se destaca en el *Panorama Social de América Latina, 2017* (CEPAL, 2018), los montos de las prestaciones de las pensiones sociales son muy inferiores a los de las pensiones contributivas. A modo de ejemplo, alrededor de 2015, los montos de las pensiones sociales representaban entre el 12,1% y el 38,5% de los salarios mínimos nacionales y menos de un cuarto del monto de las prestaciones contributivas en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay y el Perú y eran inferiores al 40% en Chile y Costa Rica. Sin embargo, a menudo los montos transferidos son superiores a los de los programas de transferencias condicionadas y en varios países igualan o superan el déficit de ingresos de la población pobre (Cecchini, Villatoro y Mancero, 2019) (véase el gráfico V.8).

■ **Gráfico V.8**

América Latina (12 países): monto per cápita mensual de las pensiones sociales con respecto al déficit de ingresos de la población en situación de pobreza, basado en encuestas de hogares, 2017^a

(En porcentajes del déficit de ingresos)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Cecchini, P. Villatoro y X. Mancero, “El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina y el Caribe”, 2019, inédito.

^a El indicador relaciona el monto de la transferencia monetaria media per cápita recibida por los hogares con el déficit de ingreso per cápita promedio que afecta a los pobres con respecto al umbral de pobreza de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y tiene en cuenta el ingreso de los hogares antes de transferencias.

^b Datos de 2015.

^c Datos de 2016.

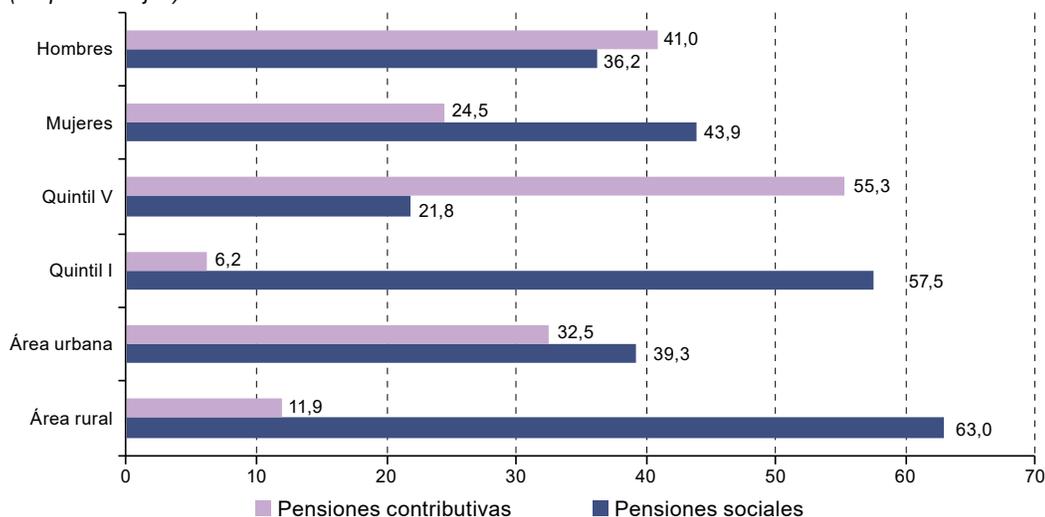
Si bien los montos transferidos no siempre son suficientes, las pensiones sociales han sido particularmente importantes para proveer algún grado de seguridad del ingreso a los grupos sociales más desaventajados⁵. Al contrario de lo que ocurre con las pensiones contributivas, la cobertura de las pensiones sociales es mayor entre las mujeres que entre los hombres, entre los más pobres que entre las personas con mayores recursos y entre las personas que viven en áreas rurales con respecto a las que viven en zonas urbanas (véase el gráfico V.9).

Considerando la alta participación femenina en el mercado laboral informal y en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, la expansión de las pensiones sociales ha sido particularmente importante para aumentar la cobertura de las mujeres, que tienen menos probabilidades que los hombres de contar con una pensión contributiva al alcanzar una edad avanzada y suelen ser más vulnerables a la pobreza (CEPAL, 2012, 2013 y 2018). Por ejemplo, el 56% de los 1,5 millones de personas mayores atendidas por el programa Colombia Mayor está constituido por mujeres (Fedesarrollo/Fundación Saldarriaga Concha, 2015).

■ **Gráfico V.9**

América Latina (8 países): percepción de pensiones contributivas y no contributivas entre las personas de 65 años y más, según sexo, quintil de ingreso y área de residencia, alrededor de 2015^a

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

^a Promedio ponderado para Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay y el Perú.

Asimismo, las pensiones sociales han permitido ampliar la cobertura de la protección social a la vejez en las áreas rurales y entre los pueblos indígenas. Por ejemplo, la Previdência Rural en el Brasil cubre a alrededor del 90% de la población rural, no obstante apenas el 5% de la población rural empleada contribuye a la previsión social (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). En el Paraguay, la pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza se extendió en 2012 a todas las personas mayores pertenecientes a un pueblo indígena sin necesidad de justificar su situación de pobreza.

En cuanto al impacto en el bienestar y las condiciones de vida, se ha encontrado que el aumento de los ingresos al recibir una pensión social se traduce en un aumento del gasto y el consumo, especialmente en alimentos. De acuerdo con Galiani, Gertler y Bando (2017), el consumo

⁵ En el caso del programa Colombia Mayor, el 76% de los receptores afirma que la pensión cubre algunas de sus necesidades, mientras que aproximadamente el 10% declara que cubre la mayoría (DNP, 2016).

de los perceptores de la Pensión 65 del Perú aumentó aproximadamente un 40% y se concentró sobre todo en alimentos (67%). Por otra parte, Galiani, Gertler y Bando (2014) encontraron que los perceptores de la Pensión para Adultos Mayores de México utilizaron el 71% de la transferencia para financiar un aumento en el consumo del hogar (el 54% del cual corresponde al consumo de alimentos). En el caso de la pensión universal Bonosol “Bono Solidario” (antecesora de la Renta Dignidad) del Estado Plurinacional de Bolivia, Martínez (2004) encontró un efecto de aumento del consumo superior a 1,5 veces el monto de la transferencia en las áreas rurales, sustentado por aumentos en la compra de insumos agrícolas y animales.

Los efectos positivos de las pensiones sociales en el bienestar también pueden extenderse a todo el grupo familiar, que a menudo incluye personas en edad de trabajar y niños⁶. Muchas personas mayores destinan los ingresos de sus pensiones sociales a ayudar a otros miembros de la familia y sostener el consumo. Esto les genera un sentimiento de autonomía y “utilidad”, pues al volverse fuente de recursos dejan de sentirse como una “carga” para los demás miembros de la familia.

La información disponible muestra asimismo una contribución importante, si bien heterogénea según los países, de las pensiones sociales a la reducción de la pobreza entre las personas de edad y sus familiares (Rossel y Filgueira, 2015; CEPAL, 2018)⁷. En el caso de Chile, Joubert y Todd (2011) encuentran por ejemplo que la introducción de la Pensión Básica Solidaria llevó a una reducción de la pobreza en la vejez y a una mejora en el ahorro pensional y los niveles de ingresos de las mujeres, que disminuyeron la brecha de género en los beneficios de pensión. En algunos casos, las pensiones sociales también contribuyeron a la reducción de la desigualdad a nivel nacional. Esto ocurrió en el Brasil, donde Medeiros, Britto y Veras-Soares (2008) encuentran que el Beneficio de Prestação Continuada fue responsable de una disminución del 7% del coeficiente de Gini entre 1995 y 2004.

Además, las pensiones no contributivas pueden beneficiar a las personas mayores en el ámbito de la salud. Por ejemplo, se ha encontrado que la Pensión 65 del Perú y la Pensión para Adultos Mayores de México llevan a mejoras tanto en la salud mental, como se evidencia en la reducción en la puntuación global de la Escala de Depresión Geriátrica (Galiani y Gertler, 2016; Galiani, Gertler y Bando, 2017), como en la salud física y en la composición de la canasta de consumo, ya sea por cantidad o variedad de productos (Escaffi, Andrade y Maguiña, 2014). Borrella-Mas, Bosch y Sartarelli (2016) encontraron asimismo un incremento en la probabilidad de gastar en medicamentos cuando se recibe la Renta Dignidad. Behrman y otros (2011) sugieren que entre 2006 y 2009 las transferencias de la Pensión Básica Solidaria de Chile también llevaron a un aumento en los gastos en salud de los hogares y a mejoras en las condiciones de salud declaradas por los participantes, en comparación con el grupo de control, con reducciones en el consumo de alcohol.

Sin embargo, la posibilidad de que la implementación de las pensiones no contributivas afecte el comportamiento laboral y de ahorro de la población en edad de trabajar ante la expectativa de recibir una pensión social en el futuro constituye un motivo de preocupación. Esto significa que los trabajadores podrían decidir reducir sus contribuciones a los sistemas de seguridad social y valerse de los esquemas no contributivos para financiar su etapa de vejez (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013; Rofman y Oliveri, 2011). Si bien este debate aún no ha concluido y no hay evidencia suficiente al respecto, cabe destacar que el riesgo de informalización sería especialmente elevado si el monto recibido mediante las pensiones no contributivas fuera igual o muy parecido al que se recibiría de una pensión contributiva, que —como se mencionó anteriormente— no es el caso en los países de

⁶ Galiani, Gertler y Bando (2014) hallaron que casi la totalidad de los mayores de 70 años en las áreas rurales de México viven con sus hijos y otros parientes.

⁷ Véanse Bertranou y Grushka (2002) (Argentina); Martínez (2004), Escobar, Martínez y Mendizábal (2013), Hernani-Limarino y Mena (2015) y Borrella-Mas, Bosch y Sartarelli (2016) (Estado Plurinacional de Bolivia); Schwarzer y Querino (2002), Medeiros, Britto y Veras-Soares (2008) y Barrientos (2003) (Brasil); Behrman y otros (2011), Joubert y Todd (2011), Ministerio de Desarrollo Social (2017) (Chile); Durán-Valverde (2002) (Costa Rica); Martínez, Pérez y Tejerina (2015) (El Salvador); Galiani y Gertler (2016) (Perú); Bertranou, Solorio y van Ginneken (2002) (Uruguay); Dethier, Pestieau y Ali (2010) (18 países de América Latina).

la región (CEPAL, 2018)⁸. De todas formas, es importante que mediante el diseño de los programas se prevengan los potenciales incentivos a la informalidad y a reducir la cotización en los pilares contributivos. Los sistemas de pensiones deberían diseñarse de modo de crear incentivos para aumentar la participación de aquellos que cuentan con capacidad contributiva y al mismo tiempo ofrecer alternativas de protección social para aquellos que no la tienen (CEPAL, 2017). Además, es deseable que la provisión de pensiones sociales se complemente con la creación y expansión de los servicios de cuidado y acompañamiento de las personas mayores y las personas con discapacidad. Dicha política contribuiría a la redistribución del trabajo no remunerado, incrementando la participación laboral femenina y contribuyendo a reducir la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2012).

A continuación, se examina la información empírica disponible sobre la relación entre las pensiones sociales y los siguientes dos factores: i) la inclusión laboral y productiva de las personas mayores y de las personas en edad de trabajar que viven con ellas y ii) el trabajo infantil.

C. Programas de inclusión laboral y productiva

Introducción

La exclusión del mercado laboral y la ocupación en sectores de baja productividad —en trabajos mal pagados y desprotegidos— constituyen un núcleo especialmente preocupante en la cadena de reproducción de la pobreza y las desigualdades. En años recientes, habida cuenta de que las transferencias monetarias a las familias con niños y a las personas mayores por sí solas no pueden romper el círculo vicioso de reproducción de la pobreza y de que no todos los adultos en edad de trabajar son igualmente vulnerables al desempleo ni cuentan con las mismas posibilidades de acceso al trabajo decente, incluso en fases de crecimiento (Rossel y Filgueira, 2015), en los países de la región se han implementado de manera creciente programas públicos de inclusión laboral y productiva⁹.

En este capítulo se analizan los programas sociales en curso que tienen el objetivo de fomentar la inclusión laboral y productiva de jóvenes y adultos en edad de trabajar que viven en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, facilitando su vinculación con el mercado laboral y promoviendo la generación de ingresos autónomos y el desarrollo de actividades productivas¹⁰. La finalidad principal de estos programas, generalmente implementados por los Ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social o realizados de manera intersectorial (por ejemplo, en articulación con los Ministerios de Educación o institutos y servicios nacionales de capacitación) (CEPAL/OIT, 2014), es proporcionar acceso a mecanismos de inserción en el mercado laboral y asegurar la sostenibilidad de este acceso, mediante acciones que conduzcan a la mejora de las condiciones de trabajo y al aumento de los ingresos laborales. El reto no es menor, vistos los déficits educacionales y de formación técnico-

⁸ En el caso del Brasil, Medeiros, Britto y Veras-Soares (2008) no encuentran evidencia de que el Beneficio de Prestação Continuada haya redundado en menores cotizaciones a la seguridad social. A partir de datos de la encuesta nacional de hogares (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD), observan que entre 1992 y 2005 la proporción de empleados informales que contribuyen a la seguridad social se incrementó del 6% al 11% y la contribución de los trabajadores independientes que viven en hogares que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza aumentó del 2% al 4,5%. Cabe señalar que, por disposición constitucional, el valor de la prestación del Beneficio de Prestação Continuada corresponde al valor del salario mínimo.

⁹ Si bien se reconoce también la existencia de programas llevados a cabo por organizaciones no gubernamentales y fundaciones privadas, así como la importancia de las políticas de apoyo a la agricultura familiar y a la economía solidaria, la recopilación sistemática de esas experiencias sobrepasa los límites de este libro. Asimismo, pese a que, en el período considerado, algunos países de la región han desarrollado estrategias integradas de inclusión laboral y productiva en el ámbito rural o urbano, como el Plan Brasil sin Miseria (Campello, Falcão y Da Costa, 2015), el análisis se centra en el nivel de los programas, ya que estos son más generalizados y cuentan con evaluaciones de impacto.

¹⁰ En algunos casos existen superposiciones con los programas analizados en el capítulo II, porque, además de realizar transferencias monetarias, algunos programas de superación de la pobreza prestan servicios de inclusión laboral y productiva directamente a sus destinatarios, como en el caso de Prospera en México, Comunidades Solidarias en El Salvador o Progresando con Solidaridad en la República Dominicana. Otros programas de transferencias condicionadas (PTC) brindan acceso a iniciativas de inclusión laboral y productiva de manera complementaria (véase el anexo III.A1).

profesional, la escasez de oportunidades laborales —en especial en determinados territorios— y las brechas y barreras de género y étnico-raciales (CEPAL/OEA/OIT, 2011; CEPAL, 2016a).

Los programas de inclusión laboral y productiva responden de manera explícita al objetivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de “que nadie se quede atrás” y, en particular, a la meta 8.3 del octavo Objetivo de Desarrollo Sostenible (“Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”), que invita a considerar el trabajo decente como una puerta privilegiada hacia la salida de la pobreza¹¹. En consecuencia, los programas deberían orientarse a fomentar el acceso de las personas al mercado de trabajo formal, con protección social, y a la generación de ingresos adecuados, actuales y futuros (CEPAL, 2016b).

Según la información recogida en el cuadro III.A1.1 y proveniente de la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, en diciembre de 2017 se estaban implementando 72 programas de inclusión laboral y productiva en 21 países de la región¹². A diferencia del caso de los programas de transferencias condicionadas y de las pensiones sociales, no es posible estimar la cantidad de participantes y el gasto anual de los programas de inclusión laboral y productiva debido a la escasa disponibilidad de datos¹³.

Las acciones de estos programas se pueden clasificar según la tipología presentada en el diagrama V.1, en la que se consideran, por una parte, los programas de mejoramiento de la oferta de trabajo y, por otra, los programas que buscan ampliar la demanda laboral. Los primeros fomentan la capacitación técnica y profesional y la nivelación de estudios de educación primaria y, especialmente, secundaria de personas adultas que viven en condiciones de pobreza o vulnerabilidad. Los segundos consisten en el apoyo al trabajo independiente con componentes de microcrédito, autoempleo y emprendimiento y generación directa e indirecta de empleo¹⁴. A su vez, la vinculación entre oferta y demanda se realiza mediante los servicios de intermediación laboral (CEPAL/OEA/OIT, 2011)¹⁵.

De los 72 programas analizados, 30 tienen exclusivamente un ámbito de intervención, mientras los restantes 42 comprenden de dos a cinco tipos de acciones. Ningún programa cubre la totalidad de los seis ámbitos señalados en la tipología (véase el gráfico V.10). La mayoría de los programas (47) se concentra en acciones de capacitación técnica y profesional, seguidas por el apoyo al trabajo independiente, presente en 33 de los programas analizados (véase el cuadro III.A1.1)¹⁶. Asimismo, en

¹¹ Meta 8.3: “Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros”. Es importante notar que la promoción del trabajo decente como un elemento central para la superación de la pobreza no era una idea establecida claramente en la Declaración del Milenio, que dio origen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000. En 2003, el Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) presentó a la 91a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) el documento “Superar la pobreza mediante el trabajo” (OIT, 2003). En la Reunión Plenaria de Alto Nivel del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General (Cumbre Mundial 2005), esa formulación se recogió en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 y, en 2008, se incorporó al Objetivo 1 de los ODM (“Erradicar la pobreza extrema y el hambre”) una nueva meta (meta 1B: “Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes”), expresando el reconocimiento internacional de que el trabajo decente es un factor esencial para la erradicación de la pobreza (Abramo, 2015; CEPAL, 2009).

¹² Si bien la base de datos (véase [en línea] <http://dds.cepal.org/bdilp/>) busca ser lo más exhaustiva posible, puede haber más programas que aún no hayan sido registrados, como los de nivel subnacional. En este capítulo se incluye la información disponible a diciembre de 2017; por lo tanto, no se incorporan los cambios ocurridos después de esa fecha, ni en el ámbito de los programas ni en el de las instituciones a cargo.

¹³ En un trabajo reciente de la CEPAL (2019) sobre seis países de la región (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay), se estima que el gasto público promedio destinado a políticas del mercado de trabajo —no necesariamente orientadas a la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad y que incluyen también políticas denominadas “pasivas”, como el seguro de desempleo— alcanzó un 0,45% del producto interno bruto (PIB) en 2016.

¹⁴ En el apoyo al trabajo independiente se pueden incluir también los programas de apoyo a la agricultura familiar mediante crédito (por ejemplo, el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) del Brasil) o compras públicas (por ejemplo, el Programa de Adquisición de Alimentos del Brasil), que son relevantes por su contribución a la generación de ingresos y al desarrollo del sector productivo rural.

¹⁵ Entre los servicios de intermediación laboral, se incluyen los sistemas de información sobre el mercado laboral. Sin embargo, esto no ocurre siempre en la práctica, debido a la existencia de una multiplicidad de proveedores y a la falta de sistemas de información laboral integrados (Gontero y Zambrano, 2018).

¹⁶ Ante el escaso dinamismo de la demanda laboral en el sector formal de la economía, los cursos de capacitación no solo se concentran en las capacidades para el trabajo dependiente, sino que a menudo ofrecen formación para el trabajo

la mayoría de los países de la región hay iniciativas para proporcionar una oferta de programas que responda a las necesidades específicas de grupos poblacionales que enfrentan diversas barreras de acceso al mercado laboral: mujeres y madres jefas de hogar, poblaciones rurales y urbanas, jóvenes y personas con discapacidad, entre otros.

■ **Diagrama V.1**

Tipología de programas de inclusión laboral y productiva



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT), “Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10 (LC/L.3815), Santiago, 2014.

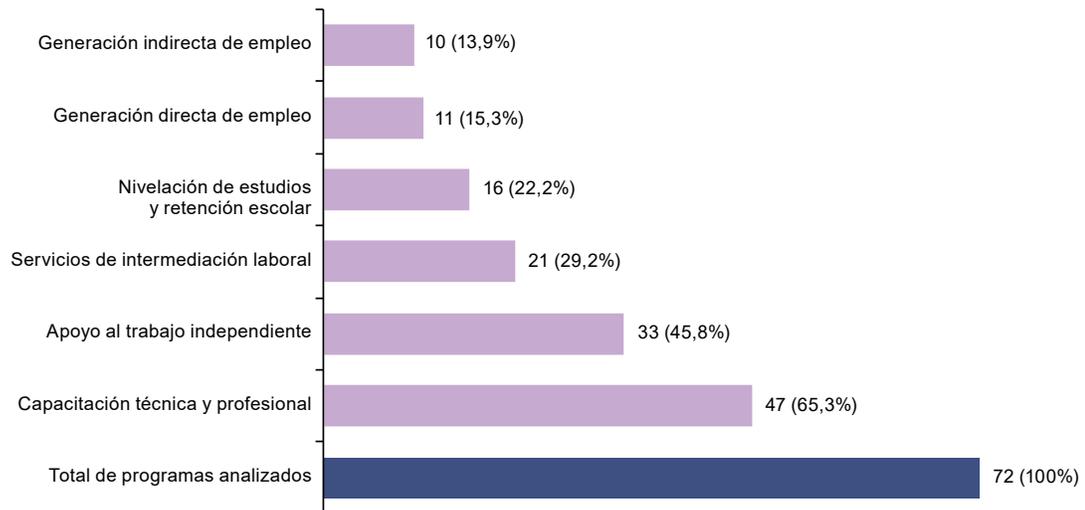
^a Los componentes de apoyo al trabajo independiente a menudo incorporan medidas de capacitación, que son de apoyo a la oferta.

■ **Gráfico V.10**

América Latina y el Caribe (21 países): componentes de los programas de inclusión laboral y productiva, 2017^a

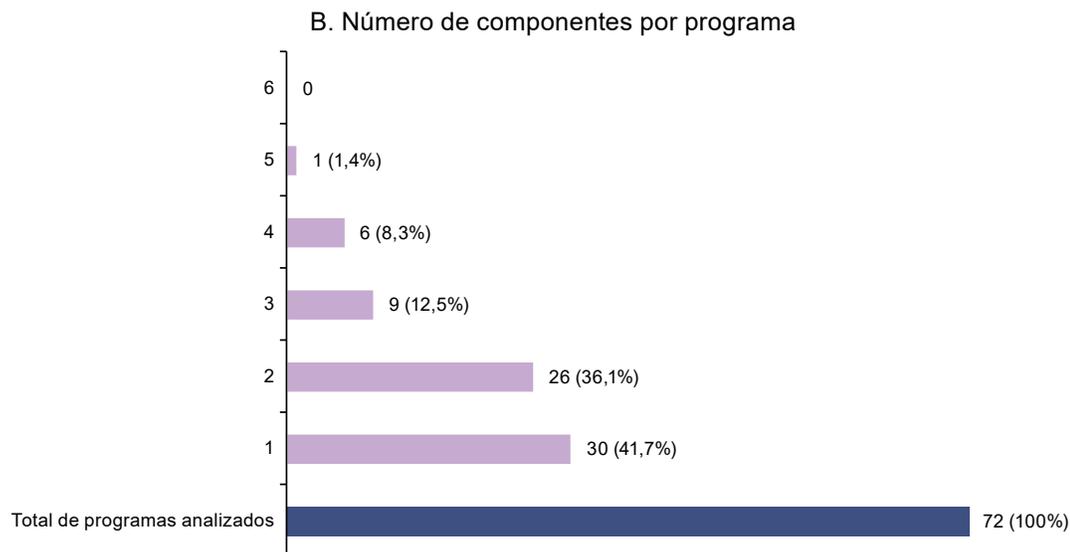
(En número y porcentaje de programas)

A. Número de programas que contienen cada componente



independiente, como opción para que los participantes se incorporen en actividades productivas.

Gráfico V.10 (conclusión)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bdiilp/>.

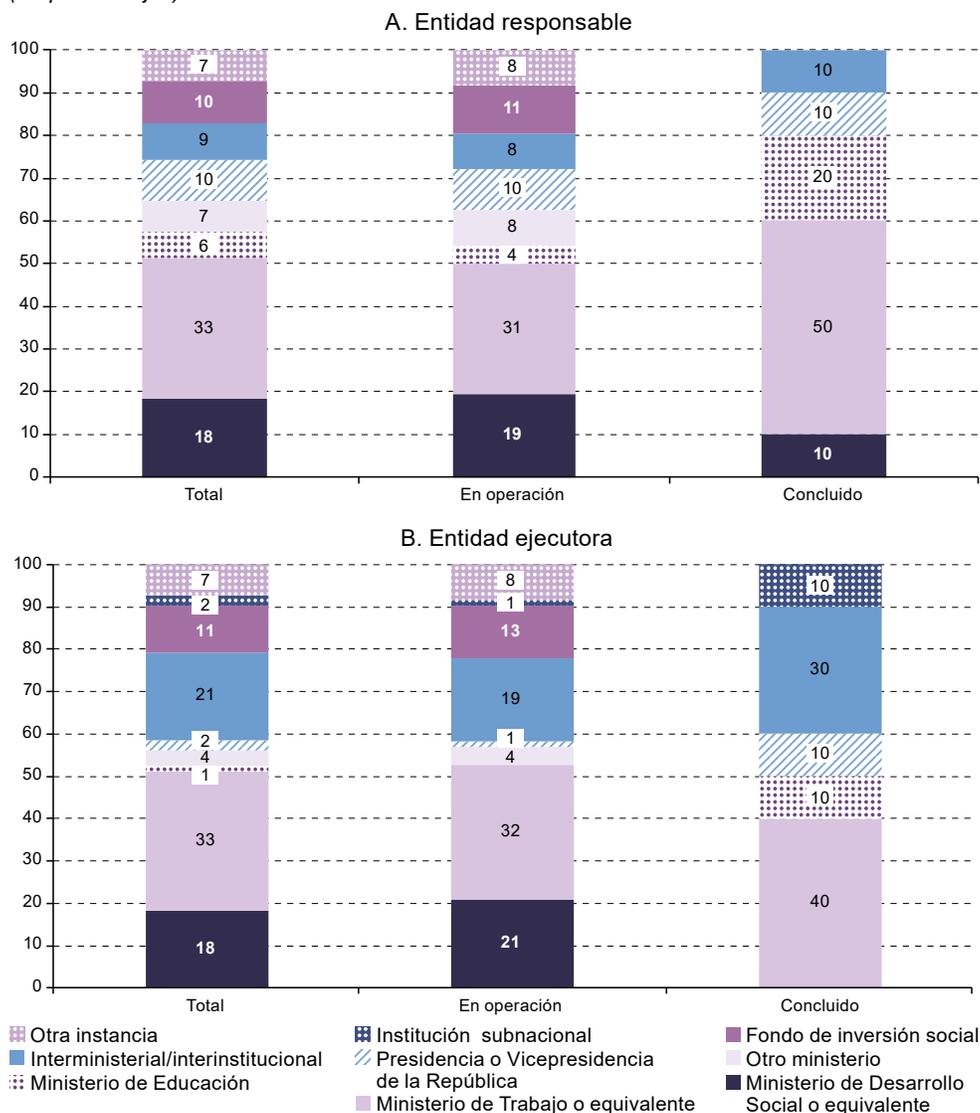
^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Con respecto a la institucionalidad de los programas de inclusión laboral y productiva (véase el gráfico V.11), si bien los Ministerios de Trabajo son las principales entidades responsables y ejecutoras, la participación de los Ministerios de Desarrollo Social ha aumentado. En la actualidad, los Ministerios o Secretarías de Trabajo son las entidades responsables del 31% de los programas en operación y ejecutoras del 32% de ellos: algunos ejemplos son los programas Jóvenes con Más y Mejor Trabajo de la Argentina y el Programa de Apoyo al Empleo de México.

A su vez, los Ministerios de Desarrollo Social son responsables del 19% de los programas de inclusión laboral y productiva —como el Crédito de Desarrollo Humano del Ecuador, Jóvenes con Prospera de México o Uruguay Trabaja—, mientras el 11% es responsabilidad de los fondos de inversión social —como el Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES) de Haití o el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en Chile, que está a cargo de cuatro programas— y el 8% de otras instancias —por ejemplo, la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU) en Chile o el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia. Por otra parte, la Presidencia o la Vicepresidencia de la República son responsables del 10% de los programas en operación, como el programa Jóvenes con Todo de El Salvador o la Gran Misión Saber y Trabajo de la República Bolivariana de Venezuela.

■ **Gráfico V.11**

América Latina y el Caribe (21 países): institucionalidad de los programas de inclusión laboral y productiva, entidades responsables y ejecutoras, 2000-2017^a
(En porcentajes)

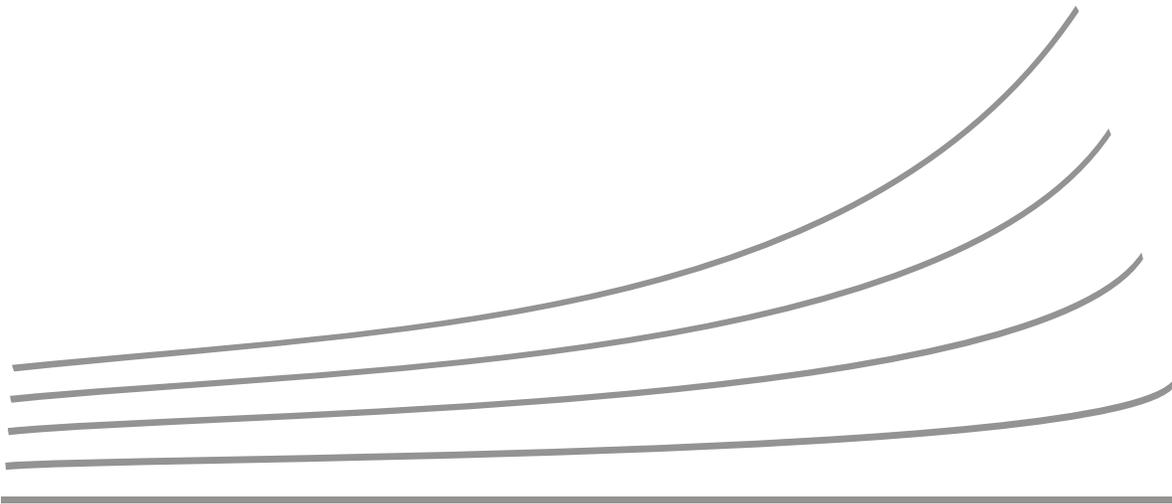


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bdiip/>.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Los Ministerios de Desarrollo Social o equivalentes también desempeñan un papel importante en la ejecución de los programas de inclusión laboral y productiva, pues están a cargo del 21% de ellos. Es el caso del Programa de Promoción del Acceso al Mundo del Trabajo (Acessuas Trabalho) y el Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJovem) del Brasil y de Tenonderã del Paraguay. La ejecución del 19% de los programas se realiza mediante sinergias interinstitucionales o interministeriales, como en el caso del Programa Nacional de Enseñanza Técnica y Empleo (PRONATEC) del Brasil, el programa Padrino Empresario de Panamá y la Misión Ribas de la República Bolivariana de Venezuela. Los fondos de inversión social ejecutan el 13% de los programas, como en el caso de Comunidades Solidarias de El Salvador, ejecutado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), y del programa Vamos a Crecer “Haku Wiñay/Noa Jayatai”, a cargo del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) del Perú¹⁷.

¹⁷ Véase información más detallada sobre las entidades responsables y ejecutoras de los programas de inclusión laboral y productiva en operación y concluidos en el cuadro III.A1.7 del anexo.



Capítulo VI

El trabajo decente y la regulación del mercado del trabajo

Fuente:

Parte I. L. Abramo, S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44602/1/S1900005_es.pdf

Parte II. R. Martínez (editor, 2019), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42061/7/S1900424_es.pdf

Introducción

Según ha destacado la CEPAL, el trabajo es la llave maestra para la igualdad, el desarrollo personal y el crecimiento económico. El empleo productivo y de calidad y el trabajo decente son elementos centrales para el desarrollo social inclusivo y un mecanismo fundamental para forjar la autonomía, la dignidad personal y el ejercicio de la ciudadanía. Para fomentar el trabajo decente, la regulación de los mercados laborales —que se refiere a la protección de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores— es un elemento clave. Sin embargo, en una región donde el empleo en el sector formal es un bien escaso y las dificultades para extenderlo son múltiples y profundas, la regulación del mercado laboral constituye un ámbito poco explorado en los debates relativos a la protección social¹.

En el capítulo VI se destaca la importancia del trabajo decente como respuesta a los desafíos de pobreza y exclusión y se analiza la institucionalidad de las regulaciones laborales como componente de la protección social universal.

¹ Sobre este tema, véase también la sección I.B. sobre regulación del mercado de trabajo del N° 5 de esta misma colección digital, J. Weller (comp.) “Empleo en América Latina y el Caribe: textos seleccionados 2006-2017”, Páginas Selectas de la CEPAL (LC/M.2017/4), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre de 2017.

Parte I L. Abramo, S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*; A, pp. 24-27.

A. El trabajo decente como respuesta a los desafíos de pobreza y exclusión

El trabajo, además de ser el principal motor para la superación de la pobreza y el ámbito más decisivo para la producción, exacerbación o mitigación de las desigualdades, es un mecanismo fundamental de construcción de autonomía, identidad, dignidad personal y ampliación de la ciudadanía, y el eje articulador de la integración social y económica (CEPAL, 2010, 2012a y 2014). Por una parte, la centralidad del trabajo se debe a que ahí se genera la mayor parte del ingreso de los hogares: según cálculos realizados por la CEPAL para 18 países de América Latina, alrededor de 2017, el 72% del ingreso total de los hogares y el 64% del ingreso total de los hogares en el primer quintil de ingresos provenía del trabajo (CEPAL, 2019). De ahí que lo que ocurra en el ámbito del mercado de trabajo, y en especial de los ingresos laborales, tendrá fuerte incidencia en el ingreso total de las familias, y, por lo tanto, en sus condiciones de vida. Por otra parte, cabe destacar que en el mercado de trabajo se producen y exacerbaban desigualdades no solo relacionadas con el ingreso. Por ejemplo, las asimetrías de género, raza, etnia y área de residencia son muy significativas en relación con las posibilidades de acceso y permanencia en diferentes ocupaciones y puestos de trabajo (CEPAL, 2014 y 2016b).

Tal como se plantea en el octavo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), no cualquier tipo de trabajo remunerado posibilita la superación de la pobreza y la reducción de las desigualdades. Para una parte significativa de la población de América Latina, trabajar de forma remunerada no es garantía de superación de la pobreza o la extrema pobreza, debido a las condiciones en que ese trabajo se ejerce. Según cálculos de la CEPAL (2018a), alrededor de 2016, el 21,8% de los ocupados en América Latina vivía en situación de pobreza y el 6,4% se encontraba en situación de extrema pobreza. Es necesario, por lo tanto, que se trate de un trabajo decente, o sea, un trabajo adecuadamente remunerado y ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humanas.

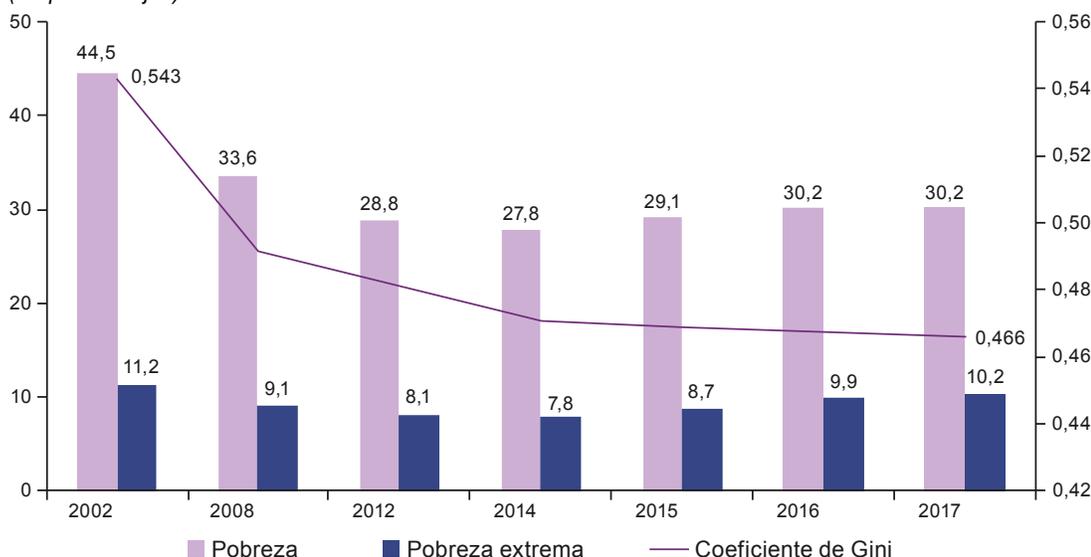
Con las políticas públicas de promoción del trabajo decente se busca generar empleos productivos y de calidad, realizar los derechos en el trabajo, extender la protección social y fortalecer el diálogo social, teniendo a la igualdad —y especialmente a la igualdad de género— como eje transversal. Se intenta no solo generar puestos de trabajo y enfrentar el desempleo, sino también superar formas de trabajo que generan ingresos insuficientes o que se basan en actividades insalubres, peligrosas, inseguras o degradantes, que no permiten a los individuos y sus familias superar la pobreza y, por ese motivo, contribuyen a la reproducción de la exclusión social y de la desigualdad. Esto significa que, al ir avanzando hacia una formalización progresiva, el empleo debe estar asociado a la protección social y a la plena observancia de los derechos en el trabajo, entre ellos los de representación, asociación, organización sindical y negociación colectiva. Por lo tanto, hay formas de empleo y trabajo que son inaceptables y se deben abolir, como el trabajo infantil y todas las formas de trabajo forzoso, obligatorio o degradante (Abramo, 2015).

En América Latina, entre 2002 y 2014 se logró reducir la pobreza y la desigualdad del ingreso (véase el gráfico VI.1). Esto fue el resultado no solo del crecimiento económico con creación de empleo —sustentado por el alza del precio de los productos básicos—, sino también de un contexto político en el cual los Gobiernos de los países de la región asignaron una alta prioridad a los objetivos de desarrollo social, expandiendo la inversión pública social (posible gracias a la mayor cantidad de ingresos públicos) y promoviendo políticas públicas dirigidas a la extensión de la protección social con un horizonte de universalidad, así como políticas activas en el ámbito social y del mercado de trabajo, de carácter redistributivo e incluyente.

■ Gráfico VI.1

América Latina: pobreza extrema, pobreza y coeficiente de Gini, 2002-2017^a

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, 2019.

^a Sobre la base de los datos de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Pobreza extrema y pobreza (por ingresos, según estimaciones de la CEPAL): promedios ponderados. Coeficiente de Gini: promedio simple.

El mercado de trabajo también mostró una evolución positiva. Esto se expresa en diversos indicadores, entre los que se destacan: la reducción de la tasa de desempleo (aunque sin lograr eliminar las brechas que afectan, por ejemplo, a la población joven y a las mujeres), la disminución de la brecha en la tasa de participación laboral entre mujeres y hombres, el incremento en el porcentaje del empleo asalariado, el descenso en la proporción del empleo en sectores de baja productividad, los aumentos de los ingresos laborales en términos reales (especialmente para las mujeres) y la disminución en la dispersión de estos ingresos, y la expansión de la cobertura de los sistemas de protección social (Abramo, 2016)².

En el ámbito laboral, varias políticas contribuyeron al descenso de la pobreza y la desigualdad. Se impulsó la formalización del mercado de trabajo —incluido el servicio doméstico remunerado— mediante regímenes especiales simplificados, deducciones tributarias y, en algunos países, el fortalecimiento de la inspección laboral. Asimismo, se fortaleció la institucionalidad laboral, como la administración del trabajo en general (destacándose el papel de los ministerios de trabajo), el salario mínimo, la negociación colectiva y el diálogo social. Con el fin de promover la inclusión laboral de los jóvenes, se establecieron políticas de primer empleo y de formación y capacitación laboral. También se han puesto en marcha políticas e iniciativas de promoción del empleo y las condiciones de trabajo de las mujeres, de enfrentamiento de la discriminación de género y étnico-racial en el trabajo, y de inclusión laboral de las personas con discapacidad³.

² Si bien se registraron incrementos de los ingresos laborales en términos reales, los ingresos laborales medios de las mujeres (4,1 veces la línea de pobreza alrededor de 2013) siguen siendo significativamente menores que los de los hombres (5,6 veces alrededor de 2013) (CEPAL, 2016b).

³ La Argentina (Ley núm. 25.698 de 2003), Chile (Ley núm. 21.015 de 2017), Costa Rica (Ley núm. 8862 de 2010) y el Uruguay (Ley núm. 18.844 de 2010) han establecido leyes de cuotas obligatorias de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad, ya sea en la Administración pública o en el sector privado.

En lo que respecta a los derechos laborales y a la protección social, varios países fortalecieron la protección y promoción de los trabajadores de ambos sexos, lo que se tradujo en un incremento de la población con seguro de desempleo, seguro por enfermedad y accidentes, derecho a aguinaldo, licencias y derechos de despido. También son destacables los avances en lo que refiere a la extensión de las licencias por maternidad y el establecimiento o la extensión de las licencias por paternidad y parentales (CEPAL, 2016a, 2016b y 2016d; CEPAL/OIT, 2016b; Filgueira, 2015). Asimismo, son dignos de destacar los avances en el campo educacional, con el acercamiento a la universalización de la educación primaria, la extensión de la matrícula en la educación secundaria y posterior, y la adopción, por parte de algunos países, de políticas de inclusión en la educación técnica, profesional y terciaria de segmentos tradicionalmente excluidos de esas oportunidades, como jóvenes y personas adultas provenientes de hogares con menores recursos, indígenas y afrodescendientes (Abramo, 2016). La formación de capacidades, en particular, es clave para lograr inserciones laborales de mejor calidad y asegurar que las nuevas generaciones adquieran las habilidades y competencias que va a requerir el mercado laboral del futuro (CEPAL, 2017a).

En los últimos años, no obstante, la pobreza y la extrema pobreza volvieron a aumentar. Esto se debió, sobre todo, a su incremento en el Brasil y Venezuela (República Bolivariana de), ya que en la mayoría de los países la pobreza y la extrema pobreza siguieron disminuyendo (CEPAL, 2018a). En el ámbito laboral, la región también sufrió un marcado deterioro, vinculado a la contracción del producto regional en 2015 y 2016. Por ejemplo, la tasa de desempleo urbano abierto a nivel regional subió del 6,9% en 2014 al 9,3% en 2017 y 2018. El mayor incremento de la tasa de desempleo ocurrió en el Brasil, donde para las 20 regiones metropolitanas pasó del 7,8% en 2014 al 14,2% en 2018 (CEPAL, 2018b)⁴. Asimismo, el ritmo de reducción de la desigualdad del ingreso se ha desacelerado, por lo que los niveles registrados en 2017 son muy similares a los de 2014.

La generación de trabajo decente sigue entonces constituyendo un gran desafío estructural para América Latina y el Caribe. A esto se suma que el contexto actual de bajo crecimiento (para 2018 se estima una tasa de crecimiento del PIB regional del 1,2%) (CEPAL, 2018b) dificulta el proceso de reducción de la pobreza y el mejoramiento de los indicadores del mercado laboral. Esta situación refuerza la preocupación respecto de la sostenibilidad de los avances registrados hasta mediados de la presente década y vuelca nuevamente la mirada en particular hacia los trabajadores y trabajadoras de baja productividad y aquellos que experimentan mayores barreras de acceso a un trabajo decente debido a las desigualdades estructurales que caracterizan al mercado de trabajo, como por ejemplo los jóvenes —especialmente mujeres— que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral (CEPAL, 2019).

Es necesario, por lo tanto, diseñar iniciativas y estrategias dirigidas a los sectores de la población que se encuentran en situación de mayor desventaja para garantizar su participación en las distintas políticas y programas sociales, y que estas sean capaces de dar cuenta de la diversidad que los caracteriza (según sexo, edad, condición étnico-racial, discapacidad y ubicación territorial, entre otras dimensiones) y simultáneamente incentivar su inserción en empleos formales. Esto es lo que —junto con la implementación de políticas macroeconómicas, productivas y sectoriales favorables a la generación de empleos de calidad (CEPAL, 2016a y 2016b)— garantizaría una trayectoria sostenible de salida de la pobreza y una reducción significativa de la desigualdad. Promover el trabajo decente, tanto para los desempleados como para los asalariados y los trabajadores por cuenta propia, hombres y mujeres, en las áreas urbanas y rurales, sigue siendo un mecanismo clave de salida de la pobreza y de disminución de la desigualdad (CEPAL, 2016d).

⁴ En el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2017* (CEPAL, 2018b) no se dispone de la tasa de desempleo para la República Bolivariana de Venezuela.

B. Regulación del mercado de trabajo y protección social*

Introducción⁵

En este capítulo se hace un análisis de la institucionalidad de las regulaciones laborales como un componente de la protección social. Es decir, del conjunto de normas y acciones destinado a proteger el trabajo decente y facilitar la protección social de los trabajadores y sus dependientes.

Se comienza por la discusión sobre el papel de las regulaciones laborales y las propuestas y medidas destinadas a otorgar flexibilidad a los mercados de trabajo en la región (mediante la desregulación de los años ochenta y noventa), así como sus efectos negativos en la calidad del empleo y el aumento de la desprotección y la pobreza. A partir de ello, se ha revalorizado el papel de las regulaciones laborales como componentes de la protección social, en conjunto con la elaboración de políticas activas destinadas a perfeccionar el funcionamiento de los mercados de trabajo y fortalecer la inserción laboral productiva.

En la segunda sección se examina el alcance de la relación entre las regulaciones laborales como componentes de la protección social. En la tercera se presenta una propuesta de análisis basada en el rol de las normas laborales para proteger a los trabajadores ante un conjunto de riesgos que surgen durante el ciclo de vida, tanto en la etapa previa a la vida activa como en la de participación en la fuerza de trabajo y en la vejez. Respecto de cada etapa y cada riesgo identificado, se indican regulaciones laborales específicas.

1. Regulaciones laborales y flexibilidad laboral en América Latina⁶

Las regulaciones del mercado de trabajo, y su efectivo cumplimiento, son factores decisivos para que las relaciones laborales se desarrollen en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. Estos son los atributos en que se basa la OIT para definir el trabajo decente y sirven de referencia para el establecimiento de estándares internacionales en la materia.

En las últimas décadas, se ha cuestionado en la región el papel y la efectividad de tales regulaciones. Esto sucedió sobre todo en los años noventa, debido a la creencia de que los procesos de liberalización de las economías para facilitar el comercio de bienes y servicios y los flujos financieros internacionales requerían mayor flexibilidad salarial y movilidad laboral (Banco Mundial, 1995).

* Autor: Mario Velásquez.

⁵ Este capítulo se basa en el documento “Regulación del mercado de trabajo y protección social en países de América Latina”, elaborado por Mario Velásquez, con la colaboración de Fabiana Pierre y Matías Salces, Asistentes de Investigación de la División de Desarrollo Social de la CEPAL (véase Velásquez, 2016).

⁶ En este estudio solo se hace referencia al trabajo remunerado y sus regulaciones. Se excluye del análisis el trabajo no remunerado, es decir, la producción de bienes y servicios realizada por los miembros del hogar para la que no se dispone de valoración de mercado, pero que contribuye al bienestar familiar y social. Algunas de estas actividades se relacionan con las propias necesidades de la familia, como el cuidado de niños y adultos, la cocina, la jardinería y el mantenimiento del hogar, o la atención a otras personas, por ejemplo, amigos que estén de visita o parientes que vivan fuera del hogar.

Con el fin de facilitar la reestructuración y el ajuste a medida que los países se abrían a una mayor competencia e integración en la economía mundial, se consideró necesario modificar las regulaciones en los ámbitos de las relaciones laborales individuales y colectivas, así como en el de las contribuciones sociales y demás gravámenes aplicados sobre los salarios. Se presuponía que estos producían efectos negativos al favorecer a quienes tenían buenos trabajos, en detrimento de los desempleados y los trabajadores de la economía informal. La flexibilidad del mercado de trabajo se entendía como un factor clave para el éxito de las reformas que anticipaban el crecimiento de la región⁷.

Vega Ruiz (2005) determinó que 11 de 17 países latinoamericanos analizados habían implantado reformas laborales favorables a la flexibilidad entre 1990 y 2005. Las reformas más profundas se habían realizado en la Argentina y el Perú, seguidos de otros cuatro países (Brasil, Colombia, Ecuador y Panamá), donde fueron importantes, aunque menos amplias. En otros cinco países (Chile⁸, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de)) las reformas fueron de menor magnitud.

Ello se vio complementado con cambios en las políticas de protección social de base contributiva. Una de las áreas privilegiadas de intervención, bajo este enfoque, fue la de pensiones. En efecto, el Banco Mundial alentó su privatización y la conformación de un sistema multipilar, en que se debía considerar un componente constituido por planes de ahorro, de carácter obligatorio, financiados íntegramente por los cotizantes y gestionados por empresas privadas (Banco Mundial, 1994). Se esperaba que este tipo de sistema alentara el crecimiento económico, el desarrollo de los mercados de capitales y de la inversión y, con ello, el empleo productivo, base indispensable a su vez para el desarrollo de los sistemas contributivos de seguridad social.

En cuanto a los resultados obtenidos, Fraile (2009) sostiene que tales políticas sociolaborales casi nunca produjeron los frutos previstos. La flexibilización laboral, la descentralización de la negociación colectiva, la privatización de las pensiones y el peso creciente del mercado en la provisión de bienestar social causaron, a menudo, un aumento de la informalidad y de las desigualdades y una reducción de la protección social, sin estimular el empleo.

El comportamiento del mercado de trabajo no mejoró de manera significativa tras las reformas, por lo que no se cumplió la expectativa de que la liberalización incrementaría la demanda de mano de obra (Berg, Ernst y Auer, 2006). En cambio, la inestabilidad laboral aumentó en la región durante los años noventa, pues la antigüedad media en los puestos de trabajo disminuyó hasta situarse en 7,6 años a finales del decenio, mientras que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ascendía a 10,5 años (Tokman, 2007).

No obstante, la flexibilidad salarial también era elevada en América Latina entre 1980 y 2000. En el conjunto de la región, la participación de los salarios en el producto interno bruto (PIB) descendió en 13 puntos porcentuales entre 1990 y 2005 (IIEL, 2008).

El desempleo abierto fluctuó, aunque con tendencia ascendente, sobre todo después de las crisis económicas periódicas que se registraron en la segunda mitad de la década de 1990. El problema principal radicó en la baja calidad de los puestos de trabajo creados. Entre 1990 y 2003, seis de cada diez personas ocupadas trabajaban en la economía informal y solo cinco de cada diez nuevos asalariados cotizaban a la seguridad social (OIT, 2004). Ello puso en evidencia que las medidas de flexibilidad laboral no parecían haber resultado eficaces para reducir la informalidad.

Al considerar las tendencias registradas en los mercados de trabajo, no resultó extraño que la privatización de los sistemas de pensiones no lograra ampliar la cobertura de seguridad social como se anticipaba. Dicha cobertura, medida como porcentaje de cotizantes activos respecto de la fuerza de trabajo, se había reducido para el año 2002 en los 12 países latinoamericanos que habían

⁷ Véanse Lora y Pagés (1997); Edwards y Lustig (1997); Heckman y Pagés (2000 y 2004); Kuczynski y Williamson (2003); Singh y otros (2005), citados por Fraile (2009).

⁸ En Chile, los cambios se realizaron con anterioridad al período del estudio citado, sobre todo mediante el Plan Laboral de 1979. Desde 1990, los Gobiernos democráticos han ido cambiando parcialmente sus disposiciones.

comenzado a renovar sus sistemas de pensiones en el decenio de 1980 (Mesa-Lago, 2004). Esta experiencia mostró, además, que la precariedad y la inestabilidad del empleo ponen en peligro la capacidad de los trabajadores de acumular cotizaciones suficientes para tener derecho a una pensión mínima al llegar a la jubilación.

Al final de los años considerados, se pudieron constatar los escasos avances en la reducción de la pobreza y en la desigualdad de los ingresos. La pobreza en América Latina se redujo de un 48,3% en 1990 a un 44% en 2002, pero se mantuvo por encima del 40,5% de 1980. En términos absolutos, respecto de 1980, la población bajo la línea de la pobreza había aumentado en 120 millones de habitantes (CEPAL, 2009). A su vez, la desigualdad de ingresos se profundizó en los años noventa, cuando se situó muy por encima del promedio internacional.

La experiencia descrita pone de manifiesto la importancia de las regulaciones laborales como componente fundamental de la protección social. En efecto, la desregulación de las normas laborales como vía para aumentar la flexibilidad de los mercados de trabajo contribuyó a la precarización de los empleos. Ello afectó el potencial de incremento de la productividad asociada a ocupaciones estables y en condiciones de trabajo decente, y contribuyó a que se redujeran los niveles de protección social de los trabajadores y de sus dependientes.

La flexibilidad laboral incluye dos dimensiones: i) la del mercado de trabajo, y ii) la del trabajo como factor productivo (Amadeo y Camargo, 1993). La primera puede entenderse como la capacidad de la economía o del mercado de trabajo de retomar una posición óptima de equilibrio después de un choque exógeno o frente a cambios en sus condiciones. Por tanto, alude a la facilidad para ajustar las dotaciones de personal de las empresas o para que los trabajadores se trasladen de un segmento a otro del mercado (flexibilidad externa). También alude a la adaptación de la organización del trabajo (flexibilidad interna), que incluye la capacidad de realizar diversas tareas, el ajuste de las remuneraciones y la redistribución de los tiempos de trabajo, entre otros factores. La segunda, en cambio, se refiere a la adaptabilidad del propio trabajador, y depende del grado de adaptación de su capital humano y de su potencial de crecimiento de productividad.

Entre los tipos de flexibilidad señalados existen interdependencias que es necesario considerar. Por ejemplo, en economías que presentan alta flexibilidad de los salarios y del empleo, tienden a predominar contratos de trabajo por tiempos limitados, el desempleo es más frecuente y los salarios suelen variar ampliamente a lo largo del ciclo, todo lo cual afecta la estabilidad laboral y la calidad del trabajo. En cambio, los contratos de trabajo prolongados contribuyen al aumento de la productividad, ya sea mediante incentivos de promoción y buenas condiciones de trabajo, o de carácter pecuniario, vinculados al desempeño, así como oportunidades de entrenamiento.

En definitiva, de lo anterior se derivan dos conclusiones principales. La primera es que es posible deducir que existe un nivel óptimo de flexibilidades deseables, ciertamente menor que el máximo de flexibilidad posible. La experiencia comentada es elocuente al respecto. En segundo término, aquel nivel óptimo de flexibilidades requiere un marco de regulaciones laborales que, de manera simultánea, contribuyan a un funcionamiento eficiente de los mercados de trabajo y de la promoción del trabajo decente. A fin de lograr dicho equilibrio se requieren regulaciones laborales adecuadas que garanticen la protección de los derechos económicos y sociales de los trabajadores para enfrentar los cambios. Con ello se aseguraría el acceso a la protección social ante los riesgos propios que el trabajador enfrenta tanto en su vida activa como con posterioridad a ella, lo que también beneficiaría a sus dependientes en las etapas previas a su inserción en los mercados de trabajo.

2. Regulaciones laborales y protección social

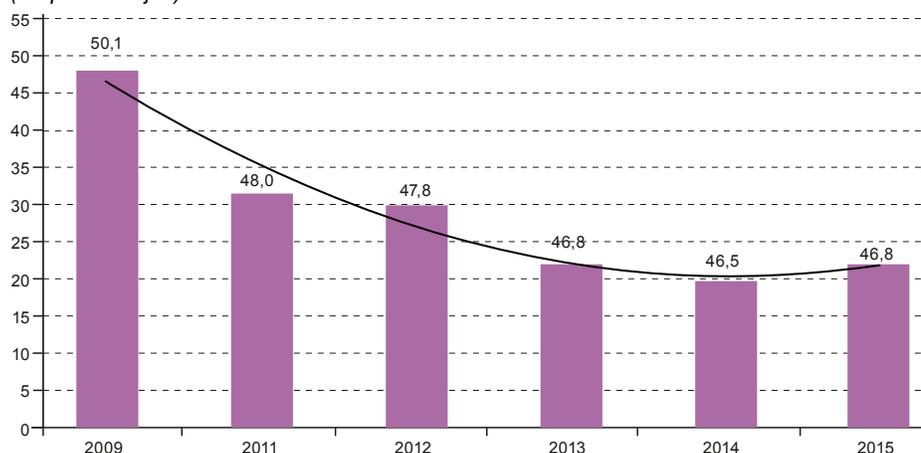
La protección social tiene por objeto garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida, acceder a servicios sociales y de promoción, y universalizar el trabajo decente. De acuerdo con Cecchini y Martínez (2011), para el logro de tales objetivos se deben considerar tres componentes principales: i) la protección social no contributiva (asistencia social); ii) la protección social contributiva (seguridad social), y iii) la regulación de los mercados laborales. Esta última se entiende como el conjunto de normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente.

La inclusión de las regulaciones de los mercados de trabajo como componente de la protección social permite incorporar la protección de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores como un elemento crítico en la reducción y mitigación de los riesgos asociados con el déficit de trabajo decente (Barrientos y Hulme, 2008). Ese déficit caracteriza a la región, y las políticas de protección social contributiva y no contributiva buscan resolverlo.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que las regulaciones del mercado laboral en América Latina cubren solo a un segmento de la población en edad de trabajar, ya que la incidencia de la informalidad en el empleo es significativa y abarca a algo menos de la mitad de los trabajadores no agrícolas, como se ilustra en el gráfico VI.2⁹. Esto constituye una barrera estructural en términos de la aplicación efectiva de las normas laborales en la región y del alcance de la protección que de ellas se deriva.

■ Gráfico VI.2

América Latina (14 países): empleo informal no agrícola, 2009 y 2011-2015
(En porcentajes)



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Panorama Laboral 2016. América Latina y el Caribe, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2016.

⁹ El informe (OIT, 2014) se refiere al empleo informal no agrícola. El empleo informal en la agricultura presenta particularidades que es necesario analizar con detalle. Al respecto, en *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*, de 2013, la OIT sostiene: “La mayoría de los países excluyen las actividades agrícolas y afines del ámbito de las estadísticas del sector informal pero algunos países las incluyen. La resolución de la 15ª CIET reconoció que, desde un punto de vista conceptual, esas actividades deberían incluirse en el ámbito del sector informal si las realizan empresas de hogares y si cumplen con los criterios de la definición del sector informal. Por razones prácticas vinculadas con la recolección de datos, sin embargo, la resolución de la 15ª CIET (OIT, 1993a, párrafos 16 y 20) aceptó la opción de excluir las actividades agrícolas y afines del ámbito de las encuestas del sector informal y realizar una medición por separado. El razonamiento fue que la mayoría de los países en desarrollo tienen un gran sector agrícola, principalmente compuesto de pequeñas empresas de hogares no registradas, y que la inclusión de dichas empresas en las encuestas del sector informal conduciría a una considerable expansión de las operaciones y al aumento de los costos de las encuestas. Además, muchas oficinas nacionales de estadísticas ya tienen establecido un sistema de encuestas agrícolas cuya cobertura incluye (o puede extenderse para incluir) empresas de hogares no constituidas en sociedad, dedicadas a las actividades agrícolas y afines”. Por otra parte, hay que considerar que, si bien no todas las actividades rurales son agrícolas, la mayoría de estas últimas son rurales.

Según la OIT (2016), la proporción de empleo informal (respecto del empleo total no agrícola) disminuyó en el período 2009-2014, al pasar de un 50,1% a un 46,5%, debido a un escenario económico favorable y a la aplicación de un conjunto de políticas específicas en los países de la región. No obstante lo anterior, se observa una reversión de la tendencia en 2015, año en que repunta hasta alcanzar un 46,8%. Este porcentaje fue similar al registrado en 2013, con lo que al menos unos 133 millones de trabajadores se encontraban en la informalidad en 2015. Si se tiene en cuenta que la tendencia a la desaceleración de las economías de la región ha persistido (y en algunos casos se han registrado caídas), es muy probable que la tasa de empleo informal se haya incrementado nuevamente en 2016.

Respecto de las características de los trabajadores informales, según la OIT (2013), un 30,5% del empleo informal en 2013 correspondía a empleadores y trabajadores por cuenta propia, así como asalariados de unidades de producción informales no registradas, con escasa dotación de capital y pequeña escala de operaciones (lo que les dificulta alcanzar un adecuado nivel de productividad y volúmenes de producción suficientes). En tanto, había un 11,4% de empleados que trabajaban en el sector formal, lo que se debía sobre todo al incumplimiento del marco normativo, el desconocimiento de la ley, la incapacidad económica o la debilidad institucional. Un tercer grupo estaba compuesto por trabajadores con empleo informal en el sector de los hogares (en su mayoría, del servicio doméstico), y representaba un 4,9% del empleo total no agrícola en dicho año.

Al desagregar esas estadísticas por categoría ocupacional, como se indica en el cuadro VI.1, las mayores tasas de informalidad se presentan entre los trabajadores por cuenta propia (82,3%), seguidos por los trabajadores domésticos (77,5%) y los asalariados de microempresas con menos de diez trabajadores (58,6%), la que supera en más de cuatro veces la registrada en empresas con más de diez trabajadores. Entre estas tres categorías se concentra el 79% del total de trabajadores informales de los países de la región analizados.

■ Cuadro VI.1

América Latina (14 países): tasa y composición del empleo informal no agrícola según categorías ocupacionales, 2013

(En porcentajes)

| Categoría ocupacional | Tasa de empleo informal en cada categoría | Composición del empleo informal |
|------------------------------------|---|---------------------------------|
| Total | 46,8 | 100 |
| Asalariados (incluye empleadores) | 33,7 | 52,7 |
| Del sector público | 15,9 | 4,3 |
| De empresas privadas | 32,9 | 38,1 |
| De uno a diez trabajadores | 58,6 | 27,8 |
| Más de diez trabajadores | 14,4 | 9,4 |
| De hogares | 77,5 | 10,3 |
| Trabajadores por cuenta propia | 82,3 | 40,9 |
| Trabajadores familiares auxiliares | 100 | 5,3 |
| Otros | 96,7 | 1,1 |

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*, Ginebra, 2013.

Al ampliar las oportunidades de trabajo decente, se aumenta el potencial de reducir y mitigar los riesgos y demandas de la protección social durante la vida activa de los trabajadores, en su etapa activa y en su retiro, así como de proteger a sus dependientes.

a) Riesgos y regulaciones laborales

Considerando el papel señalado de las regulaciones laborales como componente de la protección social, a continuación se presenta un enfoque destinado a su análisis. En primer término, se plantea que el vínculo entre las normas y la protección es el trabajador dependiente. Esto se debe a que las regulaciones mencionadas se aplican a partir de la existencia de una relación laboral y permiten generar protecciones frente a determinados riesgos que: a) el propio trabajador enfrenta; b) enfrentan sus dependientes en las etapas anteriores a la incorporación a la vida laboral, y c) le habilitarán al trabajador el acceso a la protección una vez que abandone la vida activa.

El análisis planteado reconoce en el trabajador y en la existencia de la relación de trabajo, la vía por la que las regulaciones se tornan en componentes de protección frente a determinados riesgos que requieren una cobertura adecuada. Esto se debe a sus efectos potenciales en el desarrollo del trabajo decente, respecto de tres poblaciones relacionadas que se definen al incorporar la dimensión del ciclo de vida: i) los propios trabajadores; ii) sus dependientes, y iii) quienes se retiran de la fuerza de trabajo¹⁰.

i) Etapa previa a la vida activa

Hay dos riesgos principales: la desprotección del recién nacido y del niño en sus etapas primarias de formación, y las inserciones laborales precarias bajo las modalidades de trabajo infantil o las formas no reguladas de trabajo de los adolescentes.

Respecto de la primera situación mencionada, el objetivo de la protección es asegurar condiciones de bienestar del que está por nacer, del recién nacido y del niño durante todo su proceso de crecimiento y desarrollo. En este caso, las regulaciones laborales más relevantes seleccionadas son las que establecen el descanso prenatal y posnatal, las licencias para alimentación y el cuidado de los hijos por enfermedad, y el derecho a disponer de salas cuna u otras alternativas que se adopten con un propósito similar.

En cuanto a la prevención de la inserción laboral precaria, tanto en la infancia como en la adolescencia, las normas laborales atingentes son, principalmente, aquellas que prohíben el trabajo infantil y las que regulan el trabajo de los adolescentes mediante la exigencia de condiciones de trabajo adecuadas y la atención a casos especiales.

ii) Durante la vida laboral activa

Se identifican tres áreas principales de riesgos: i) la ausencia de contratos de trabajo como condición mínima para el resguardo de derechos básicos de los trabajadores en la relación laboral; ii) los impedimentos para el ejercicio del derecho a la sindicación y la negociación colectiva, y iii) la ausencia de cobertura frente a riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como ante la eventualidad del desempleo.

Las principales regulaciones laborales relevantes ante los riesgos señalados son la obligatoriedad de formalizar el contrato de trabajo individual con el objetivo de reconocer las obligaciones básicas de dicha relación en materia de horarios y jornadas de trabajo y descanso, horas extraordinarias, vacaciones pagadas, monto y periodicidad del pago de remuneraciones. También se busca definir las causales por las que se puede rescindir el contrato y las consecuencias que puedan derivarse para las partes.

¹⁰ Cabe tener presente que la protección social en las etapas del ciclo de vida señaladas no es exclusiva de las normas e instituciones laborales. Por ejemplo, la cobertura de riesgos relacionados con la salud no se circunscribe al ámbito de los accidentes del trabajo ni las enfermedades profesionales, como sucede con otras enfermedades comunes o crónicas e incapacitantes que también pueden impedir la actividad laboral en forma temporal o permanente. En tal caso, la unidad de análisis radica en los sistemas de salud y la cobertura que brindan.

Entre las materias básicas reguladas en un contrato de trabajo, cabe destacar la vigencia de un salario mínimo. Este se determina según las características de cada país y tiene por finalidad garantizar el derecho de todo trabajador a un nivel de consumo básico y de condiciones de vida, con independencia del trabajo que desempeñe y de la calificación que requiera para ello. Además, adquiere especial importancia inhibir todo tipo de discriminación laboral, ya sea por condición de género, raza o condición social, o de otra especie. Dicha discriminación suele expresarse con mayor frecuencia en diferenciales de salarios que no se explican por las funciones realizadas ni por los niveles de calificación o experiencia laboral de quienes las realizan.

En el área de los derechos colectivos, las regulaciones laborales apuntan a garantizar el derecho de todo trabajador a organizarse con el objetivo de velar por el cumplimiento de sus derechos expresados en los contratos de trabajo y en las normas laborales y sobre condiciones de trabajo. También se intenta facilitar formas de denunciar su incumplimiento y permitir que los sindicatos representen a sus afiliados ante el empleador, a fin de resolver las contingencias propias de la vida de las empresas y mejorarlas teniendo en cuenta su aporte al proceso productivo.

Una función esencial de un sindicato es la de negociar colectivamente con los empleadores, con el fin de establecer (en un contrato colectivo) condiciones de trabajo y empleo acordes con la de las empresas o el sector de actividad en que operan, tales como: i) evolución real de las remuneraciones en el tiempo; ii) beneficios asociados al cumplimiento de metas; iii) inversiones en capacitación para el trabajo; iv) mecanismos de promoción interna, y v) prevención y vigilancia de las condiciones de trabajo.

Un tercer ámbito de interés para el análisis en esta etapa se refiere al cumplimiento de la responsabilidad de la empresa de garantizar una cobertura de protección ante el riesgo de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y de desempleo. En el primer caso, se entiende que se trata del derecho del trabajador a operar en un lugar seguro y, al mismo tiempo, el deber del empleador de establecer medidas de prevención o de compensación (monetaria o de servicios) si el evento se ha producido. Esto es independiente de la modalidad utilizada, que puede ser de cargo directo o basarse en la contratación de un seguro para estos efectos.

En cuanto al riesgo de desempleo de un trabajador, en los casos en que no exista incumplimiento del contrato de trabajo por el empleado, suele establecerse para el empleador la obligación de compensar al trabajador por los despidos sin causa justa, sobre bases que están normalmente definidas y reguladas en los respectivos códigos del trabajo. No obstante lo anterior, algunos países tienen seguros de desempleo, que garantizan ingresos a los trabajadores en el período de cesantía y les sirven de apoyo para encontrar un nuevo puesto de trabajo. En tales circunstancias, se establecen obligaciones por las que se exige que el empleador haga contribuciones para asegurar la protección ante dicho evento.

iii) En la vejez

Uno de los principales riesgos es el de ausencia o insuficiencia de cobertura de los sistemas de seguridad social (sobre todo de pensiones y de salud) para proteger los ingresos y las condiciones generales de bienestar.

Desde el punto de vista de las regulaciones laborales y su relación con la protección frente a los riesgos señalados, dicha protección se obtiene por lo general sobre la base de los aportes efectuados a sistemas contributivos durante la vida activa. Lo anterior está directamente relacionado con una trayectoria laboral desempeñada en condiciones de trabajo decente. En caso contrario, la protección requerida descansará en las condiciones de acceso y suficiencia de los beneficios de los sistemas no contributivos.

Con independencia del tipo de sistema que proporcione la protección requerida, la cobertura y suficiencia de los beneficios siempre estará condicionada a su sostenibilidad financiera. En todo caso, es necesario tener en cuenta que las dimensiones de cobertura, suficiencia y sostenibilidad deben conciliarse. Si se subordinan las primeras a la sostenibilidad, se incrementa el riesgo de no cubrir a toda la población que lo requiere o de que las prestaciones no sean suficientes para aliviar la pobreza en la vejez.

En el cuadro VI.2 se ilustra la matriz de análisis desarrollada a partir de las consideraciones presentadas. Según las etapas del ciclo de vida, se identifican los principales riesgos y las regulaciones laborales seleccionadas para enfrentarlos. Sin embargo, la existencia de una norma no es condición suficiente para garantizar la protección requerida si no se dispone de la capacidad de promover y fiscalizar su cumplimiento, así como sancionar su eventual incumplimiento.

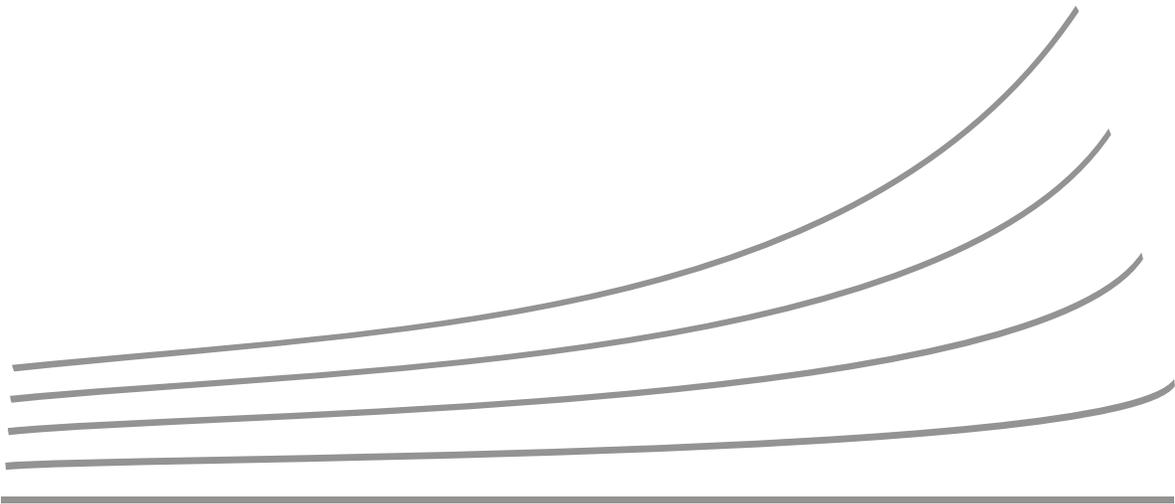
A partir de las dimensiones jurídico-normativa y organizacional, a continuación se analiza la situación que se presenta en los países de la región en cuanto a la institucionalidad de la regulación laboral como componente de la protección social y su capacidad de dar cuenta de sus objetivos. Este análisis se centra en los ámbitos de la promoción del cumplimiento de las normas laborales, la fiscalización de las condiciones de trabajo y la aplicación de sanciones ante el incumplimiento. Se trata de tres áreas complementarias que potencian el cumplimiento de las normas laborales.

■ Cuadro VI.2

Matriz de análisis de la regulación del mercado laboral según riesgos en el ciclo de vida

| Etapas del ciclo de vida | Riesgos principales | Regulaciones laborales | Capacidad institucional | Evaluación | |
|---------------------------------------|---|---|---|--|--|
| | | | | Fortaleza de las medidas de cumplimiento | Cumplimiento (cobertura) |
| Previa a la edad activa | Desprotección del recién nacido y de la infancia | Descanso prenatal y posnatal, licencias y cuidados | Ministerio del Trabajo, direcciones del trabajo, superintendencias y otras entidades que tiene la misión de velar por el cumplimiento de las normas laborales | Medidas destinadas a informar y educar a la población sobre derechos y deberes laborales | Trabajadores sin derecho |
| | | | | Alcance y fortaleza de las acciones de inspección laboral | |
| Participación en la fuerza de trabajo | Trabajo infantil y adolescente | Prohibiciones del trabajo infantil y regulación del trabajo adolescente | | Aplicación de sanciones por incumplimiento | Proporción de trabajo infantil y adolescente no protegido |
| | Inexistencia de contratos de trabajo | Existencia de legislación específica | | | Proporción de asalariados sin contrato de trabajo |
| | Salarios inferiores al mínimo | | | | Proporción de incumplimiento |
| | Discriminación salarial y de género | | | | Diferencias salariales por discriminación |
| | Impedimentos para organizarse y negociar colectivamente | Regulaciones para sindicación y derecho a negociar colectivamente | | | Proporción de trabajadores sin derecho a negociar colectivamente |
| | Accidentes del trabajo sin cobertura | Regulaciones e instituciones de protección | | | Proporción de asalariados sin cobertura |
| | Cesantía sin cobertura | | | | Proporción de asalariados sin cobertura |
| Vejez | Ausencia o insuficiencia de ingresos | Regulaciones de protección para la vejez | | | Porcentaje de la población en edad de jubilarse sin cobertura |

Fuente: Elaboración propia.



Capítulo VII

El cuidado y la protección social

Fuente:

Parte I. R. Martínez (editor, 2019), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42061/7/S1900424_es.pdf

Parte II. A. Sojo (2017), *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41105/6/S1600819_es.pdf

Introducción

En los hogares de América Latina y el Caribe, la provisión de cuidado a niñas y niños, personas mayores, personas con enfermedades crónicas y personas con discapacidad recae principalmente en las mujeres, quienes no reciben remuneración a cambio. En particular, las mujeres de menores ingresos sufren más los impactos de la sobrecarga de este trabajo, ya que enfrentan una mayor demanda de cuidado al mismo tiempo que se integran de manera más precaria al mercado laboral. Por lo tanto, en la región resulta urgente avanzar en materia de políticas públicas de cuidado, si bien salvo en unos pocos países el progreso es aún limitado y requiere una atención prioritaria por parte de los sistemas de protección social universal¹.

En el capítulo VII se fundamenta y se propone al cuidado como pilar de la protección social universal y se examinan elementos para el diseño de políticas y los desafíos para su institucionalidad.

¹ Para profundizar en el tema del cuidado, véase el N° 6 de esta misma colección digital, N. Bidegain y C. Calderón (comps.) “Los cuidados en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2007-2018”, Páginas selectas de la CEPAL (LC/M.2018/4), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre de 2018.

A. El cuidado, pilar de la protección social*

Introducción²

El cuidado es una función social, un bien público y un derecho básico sin el cual no es posible concebir la existencia y la reproducción de la sociedad. Interpela a un nivel medular el propio concepto de humanidad: todos y todas hemos requerido cuidados especiales durante nuestra infancia y probablemente los requeriremos al llegar a la vejez, según el nivel de dependencia que lleguemos a tener. Además, quienes viven con alguna discapacidad o enfrentan enfermedades crónicas o terminales, requieren de cuidados de forma permanente o con mayor intensidad en determinados períodos de su vida. La toma de conciencia sobre el hecho de que todas las personas requieren de cuidados produce un cambio en la perspectiva de análisis de las responsabilidades sociales y la interdependencia entre los individuos en términos de derechos y obligaciones (Tronto, 1993). Además, desde el punto de vista de las políticas, es fundamental considerar el cuidado como proceso en las intervenciones públicas de gran impacto en la esfera privada y las relaciones sociales.

El cuidado es materia fundamental de las políticas públicas y los Estados, al constituir una precondition para el desarrollo social y económico sostenible. Las condiciones en que se provee son gravitantes, por ejemplo, para garantizar el crecimiento integral de niños y niñas, así como para un envejecimiento digno. También es prioritario atender la situación de quienes se encargan del cuidado en los hogares, rol que por lo general ejercen las mujeres en sociedades aún marcadas por una cultura patriarcal, una desequilibrada división sexual del trabajo y estereotipos de género en torno a quién corresponde desempeñar esta función social. Culturalmente naturalizada como responsabilidad que recae sobre las madres, hijas, hermanas, abuelas, tías, nueras y vecinas, entre otros vínculos familiares y sociales. Como han puesto de relieve los movimientos de mujeres y los estudios feministas, muchas veces el cuidado se brinda a costa de los derechos de las mujeres y de su autonomía económica, política, e incluso física. La mayor o total carga de trabajo de cuidado no remunerado impacta en la posibilidad de integrarse, en igualdad de condiciones, al trabajo remunerado y acceder a puestos de poder. En su forma más extrema, impide que la mujer ejerza su derecho a una vida libre de violencia, en estrecho vínculo con su autonomía económica. Además, quienes se insertan en el trabajo de cuidado remunerado, por ejemplo, las trabajadoras domésticas remuneradas, las enfermeras, las educadoras y las cuidadoras enfrentan condiciones laborales más precarias, con acceso desigual o nulo a la seguridad y protección social, menores remuneraciones y mayor probabilidad de caer en la pobreza que quienes se insertan en otros sectores de la economía (CEPAL, 2013a y 2016b). Este panorama se agudiza al considerar el entrecruzamiento de las desigualdades étnicas y raciales, y de clase³.

El trabajo de cuidado no remunerado en el seno de los hogares, sumado a la menor, nula o desigual inserción en el trabajo remunerado, tiene consecuencias individuales a lo largo del ciclo de vida de las mujeres. Sin embargo, la mujer permanece sin reconocimiento ni reparación a un nivel económico, político y social más amplio, y esa situación también tiene consecuencias sobre el

* Autoras: Nieves Rico y Claudia Robles.

² En este capítulo se resumen los hallazgos principales del estudio *Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad* (Rico y Robles, 2016) y nuevas reflexiones de las autoras recogidas en CEPAL (2016a, 2016b y 2017a). Las autoras agradecen a Gwendoline Peltier por sus aportes a la sistematización de programas y leyes de cuidado en América Latina.

³ La mayoría de las mujeres, en sus hogares, cuidan directa o indirectamente, y muchas veces lo hacen como actividad principal o exclusiva. Sin embargo, es importante indicar que el trabajo de cuidado también se encuentra potenciado por otras desigualdades, además de la de género. Así, las mujeres pobres, las indígenas y las afrodescendientes están sobrerrepresentadas en el trabajo doméstico remunerado en casi todos los países de la región (Rico y Vaca-Trigo, 2016).

bienestar de los hogares y sobre la persistencia de la pobreza (CEPAL, 2013a). Las mujeres asumen el costo personal de una función social decisiva para garantizar la reproducción de las sociedades, e incluso, la sostenibilidad de las políticas públicas, en particular las políticas sociales. En términos económicos, esta contribución es significativa, pues refleja el aporte silencioso que hacen las mujeres a la economía y el desarrollo de los países⁴.

Reconocer, valorar, redistribuir e incidir en las dinámicas de cuidado en América Latina es urgente y prioritario en el marco de una agenda de derechos humanos, de género y de sostenibilidad política y social. Intervenir en la forma en que se accede a los cuidados y se proveen es precondition para detener la transmisión intergeneracional de la pobreza en los hogares, garantizar la protección social universal a todas y todos los ciudadanos, y avanzar hacia sociedades más igualitarias.

En este capítulo se intenta situar a las políticas de cuidado como pilar transversal de la protección social. Se proponen algunos elementos básicos a considerar en el diseño de sistemas integrados de cuidado y se indaga sobre el grado de avance en su formulación y los desafíos que su implementación presenta para la institucionalidad social en países de América Latina. El capítulo cierra con un análisis de las implicancias y oportunidades de la aplicación de un enfoque integrado en estas políticas y su plena incorporación a los sistemas de protección social en la región, transversalizando un enfoque de igualdad de género en su diseño desde su origen.

1. El cuidado como bien público: elementos para el diseño de sus políticas

El trabajo de cuidado es una función social que se expresa en la serie de actividades, bienes y relaciones destinados a preservar el bienestar cotidiano de las personas en los planos material, económico y emocional (CEPAL, 2013a; Marco y Rico, 2013). Incluye la provisión de bienes esenciales para la vida, como la alimentación, el abrigo, la higiene y el acompañamiento, así como el apoyo y la transmisión de conocimientos, valores sociales y prácticas mediante los procesos de crianza (Razavi, 2012). Se funda en relaciones “cara a cara” entre quienes lo reciben y quienes lo proveen de forma remunerada o no remunerada. Las políticas de cuidado deben cubrir, por tanto, a las cuidadoras y a quienes requieren esos servicios, incluidos niños y niñas, adultos mayores, y personas con discapacidad o con alguna enfermedad crónica o terminal en situación de dependencia⁵.

En América Latina, el trabajo de cuidado es mayoritariamente asumido por las mujeres de forma no remunerada en el hogar. Además, la expansión de los servicios públicos de cuidado es todavía limitada. Por ejemplo, la evidencia regional disponible muestra que el cuidado de niños y niñas de hasta tres años se provee mayoritariamente en los hogares por parte de las mujeres en el marco de regímenes de bienestar marcadamente familiaristas y del sistema patriarcal dominante⁶.

La irrupción de esta problemática como prioridad de la política pública ha ganado centralidad a partir de la llamada “crisis de los cuidados” (CEPAL, 2011). Esta se refiere a la creciente tendencia de una población dependiente de cuidados en aumento y transformación en términos de sus demandas y necesidades, y una base de cuidadoras no remuneradas que decrece, conforme se

⁴ De acuerdo a la valorización y las cuentas satélite del trabajo no remunerado en los hogares efectuadas en ocho países de América Latina, el aporte económico por este concepto en equivalencia del PIB nacional alcanza entre el 11,5% en Costa Rica (2011) y el 18% en México (2014). El peso relativo del aporte realizado por las mujeres al valor económico total del trabajo no remunerado es considerablemente mayor que el de los hombres. Representa entre el 70% (en el Perú) y el 87% (en Guatemala) del valor económico total del trabajo no remunerado como porcentaje del PIB (CEPAL, 2017a).

⁵ Se alude aquí al cuidado como apoyo o atención directa brindada a personas con algún nivel de dependencia, es decir, quienes precisan de algún tipo de apoyo o asistencia para realizar actividades esenciales de la vida cotidiana, por ejemplo, comer, bañarse, vestirse, movilizarse y trasladarse fuera del hogar (Salvador, 2015).

⁶ Véase Berlinski y Schady (2015), que consideran datos referentes al Brasil, Chile, el Ecuador, Guatemala, Nicaragua y el Uruguay, a partir de procesamientos de diversas encuestas nacionales.

intensifica la inserción laboral de las mujeres (Rossel, 2016), sin que se produzca una redistribución de ese trabajo en el seno del hogar debido a la baja participación de los hombres⁷. Esta agenda se ha consolidado además como parte de las demandas reivindicativas y de derechos humanos de las poblaciones que requieren cuidados, incluidas las personas adultas mayores o con discapacidad en situación de dependencia.

Concebir el cuidado como un asunto público implica reorientar la forma en que se ha planteado esta función social como responsabilidad primaria de las familias, concretamente, de las mujeres. Con ello se cuestionan las bases institucionales que definen quién debe asumir los costos de la reproducción social y cómo se distribuye la carga de cuidado en las sociedades. El papel de las políticas públicas en esta transformación es innegable. Esto tiene al menos tres consecuencias.

En primer lugar, sitúa su responsabilidad en otros actores que trascienden a la familia e incluyen al mercado y la sociedad civil, y exige un nuevo pacto en que figure explícitamente el rol garante del Estado para resguardar el derecho al cuidado (Pautassi, 2007). En el seno de la familia, instala el imperativo de la corresponsabilidad en su ejercicio entre hombres y mujeres. En segundo lugar, pone de relieve la necesidad de adoptar medidas que favorezcan a quienes requieren y proveen cuidados desde una perspectiva integral e integrada. En tercer lugar, implica reconocer su interconexión con otras políticas sociales, incluso las dirigidas a la infancia y a los adultos mayores, así como las de índole laboral, de salud, de educación, de seguridad social y de protección social, y relacionadas con la igualdad de género.

Así pues, las políticas públicas de cuidado son las que garantizan el bienestar físico y emocional cotidiano de las personas con algún nivel de dependencia e intervienen en la organización social del cuidado, de modo que contribuyen al logro de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. Estas políticas inciden directamente sobre la distribución de responsabilidades en el cuidado entre Estado, mercado, familias y comunidades y, por tanto, sobre los regímenes de bienestar y el rol de la protección social en su configuración.

A continuación se enumeran algunas dimensiones que pueden considerarse en su diseño, transversalizando un enfoque de derechos y de género en la definición de su institucionalidad⁸. En primer lugar, se deben considerar los cuidados que se proveen en el hogar y fuera de él, de manera remunerada y no remunerada, y por diversos actores: las personas como miembros de una familia u hogar, principalmente las mujeres, el sector privado, la comunidad y la oferta pública. También se debe contemplar la situación de quienes requieren y proveen cuidados, organizados conforme a los distintos niveles de dependencia de las personas cuidadas. Además, los instrumentos que se consideren deben estructurarse en función de los objetivos que se intenta resguardar⁹. A ese efecto, se deben definir al menos cuatro dimensiones estructurantes de políticas, subsistemas o sistemas integrales e integrados de cuidado: recursos económicos, tiempo, servicios (Ellingsaeter, 1999; Pautassi, 2007) y políticas regulatorias que definan estándares de calidad y normativa laboral asociada a su desarrollo (Gascón y Redondo, 2014; Marco, 2014). Finalmente, por su naturaleza multidimensional, estas medidas deben articularse de manera intersectorial e interinstitucional, a través de políticas de salud, educación, igualdad de género, familia, seguridad social y empleo, entre otras.

Los instrumentos resultantes son diversos. En primer lugar, los recursos económicos

⁷ De acuerdo a CEPAL (2011), las personas con dependencia moderada a severa se duplicarán entre 2000 y 2050.

⁸ En esta sección se recogen propuestas desarrolladas por diferentes autoras (Batthyány, 2015; Blofield y Martínez, 2014; CEPAL, 2013a; Ellingsaeter, 1999; Huenchuan, 2014; Lamaute-Brisson, 2010; Marco, 2007; Marco y Rico, 2013; Salvador, 2011).

⁹ Por ejemplo, Blofield y Martínez (2014), al analizar las políticas de conciliación entre trabajo remunerado y familia, distinguen tres tipos de políticas: i) secuenciales, asociadas a la protección de ingresos y el empleo de las cuidadoras (licencias, flexibilidad laboral y trabajo a tiempo parcial); ii) que buscan explícitamente redirigir la responsabilidad en la provisión del cuidado desde las familias y las mujeres hacia el Estado impulsando el sector de servicios, y iii) políticas que buscan regular el empleo doméstico.

destinados a este fin pueden incluir transferencias monetarias directas para contratar servicios de cuidado o como contraprestación a las cuidadoras no remuneradas por su trabajo, con aportes estatales para sus cotizaciones en los sistemas de seguridad social. También se podrían instituir subsidios a la oferta de servicios públicos y privados de cuidado.

En segundo lugar, las políticas de tiempo se refieren al conjunto de mecanismos y regulaciones que permiten a personas cuidadoras acceder a licencias y tiempos de cuidado de niños y niñas y otros familiares en situación de dependencia, con protección de sus condiciones laborales. Pueden comprender políticas de conciliación entre el empleo y las responsabilidades familiares de cuidado, incluidas las que versan sobre las jornadas laborales y su flexibilidad respecto de los tiempos y lugares de trabajo, así como las licencias parentales. Estas corresponden, fundamentalmente, al ámbito de las políticas laborales y de regulación de los mercados laborales como parte de la protección social y, a la vez, pueden promoverse activamente desde el sector privado.

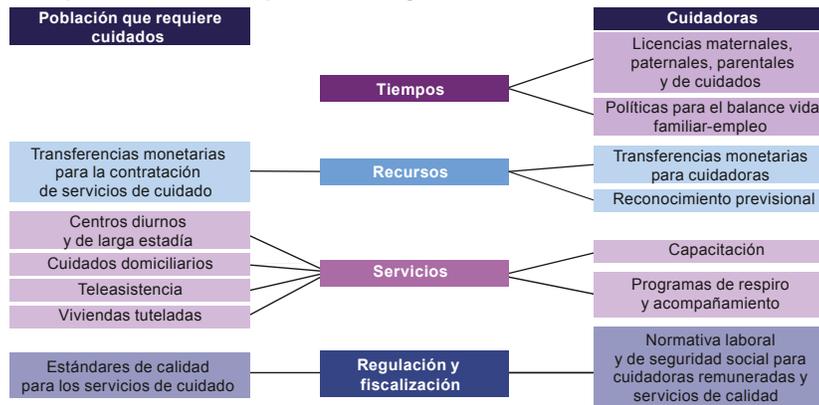
En tercer lugar, los servicios públicos ofrecen la respuesta más directa para garantizar el acceso a cuidados por parte de las personas que los requieren. También pueden incluir prestaciones dirigidas a las personas cuidadoras, en el caso de servicios de respiro que permiten a las familias con integrantes en situación de dependencia severa recibir cuidados domiciliarios, capacitación y acompañamiento psicológico, entre otras cosas. Por último, la existencia de estándares y regulaciones respecto de la forma en que se ejerce el cuidado, y la calidad del empleo en este sector, también dan cuenta del rol que asume el Estado en su regulación, organización y garantía de derechos, independientemente de que su provisión se efectúe desde el sector privado.

En el siguiente esquema se ofrece una propuesta sobre el menú de opciones disponible para el diseño de políticas y sistemas integrados de cuidado. Se combinan bidimensionalmente, por una parte, políticas en las dimensiones de tiempo, recursos monetarios, servicios y regulación del cuidado, y, por otra, la atención de estas políticas a las distintas poblaciones del cuidado, considerando en su diseño un enfoque de igualdad de género y de derechos (véase el diagrama VII.1).

La forma en que se diseñan las políticas y se redistribuyen las responsabilidades en el cuidado no es neutral desde la perspectiva de la igualdad de género y la autonomía de las mujeres. Estas políticas pueden contribuir a esos objetivos a través de medidas que incentiven la corresponsabilidad del cuidado entre hombres y mujeres. Podrían incorporarse licencias paternales y parentales que no asignen exclusivamente la responsabilidad y costos de la reproducción y el cuidado a la mujer, o bien garantizarse un acceso universal a servicios de cuidado públicos. De lo contrario, estas políticas podrían también conllevar efectos adversos para la igualdad de género si en su diseño refuerzan orientaciones maternalistas que hacen recaer la responsabilidad primaria sobre las mujeres (Blofield y Martínez, 2014 y 2015). Por ejemplo, se ha argumentado que la entrega de transferencias monetarias directas a quienes proveen cuidados de manera no remunerada, por lo general mujeres, contribuye a reforzar los roles de género que perpetúan la desigual distribución del trabajo en la región (Matus y Vega, 2016). Esto sucedería porque las transferencias reafirman el concepto de que el trabajo de cuidado puede reconocerse mediante una reducida prestación monetaria, sin acceso garantizado a la seguridad social, lejos de los estándares del trabajo decente y el empleo de calidad, y sin incorporar incentivos para que los hombres participen en este trabajo. Además, los servicios de cuidado que no contemplen estándares de calidad del empleo en dicho sector, mayoritariamente atendido por mujeres en América Latina, consolidan la precariedad laboral y desprotección social que las afecta.

■ **Diagrama VII.1**

Componentes de una política integrada de cuidado



Fuente: M.N. Rico y C. Robles, “Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad”, serie Asuntos de Género, N° 140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre, 2016.

2. Políticas integradas de cuidado como pilar de la protección social: desafíos para su institucionalidad

Como consta en el diagrama VII.1, hay múltiples interrelaciones entre los posibles instrumentos de una política integrada de cuidado y los que se han concebido tradicionalmente como parte de la protección social. Entre otros ejemplos cabe mencionar los instrumentos regulatorios del mercado laboral, que pueden cumplir simultáneamente funciones como políticas de empleo, de protección social y de cuidado, en el caso de los que establecen un salario mínimo o jornadas máximas de trabajo (CEPAL, 2016b). O bien, entre los instrumentos de reconocimiento previsional para las cuidadoras, puede considerarse el conjunto de pensiones sociales no contributivas que, en la región, benefician principalmente a las mujeres¹⁰. En otros casos, los programas que se encuentran en la frontera entre políticas de empleo y de protección social pueden considerar la vulnerabilidad específica que enfrentan las cuidadoras no remuneradas. Sucede así con los programas de capacitación y los servicios de intermediación laboral que comportan transferencias monetarias para la contratación de servicios de cuidado, que permitan a las mujeres insertarse en el trabajo remunerado (CEPAL, 2016a).

Una política integrada de cuidado debe considerarse como pilar transversal de la protección social (Rico, 2014), puesto que las necesidades y prácticas de cuidado encarnan riesgos sociales que pueden tornar muy vulnerable la situación de personas que lo requieren o lo proveen, al obstaculizar su ejercicio de derechos sociales y económicos y exponerlas a la inseguridad de ingresos y la pobreza. En un extremo, se encuentra la situación de adultos mayores, personas con discapacidad o enfermos terminales que, al carecer de recursos económicos o redes de cuidado familiar, y ante la fragmentación de los sistemas de protección social en la región, no cuentan con acceso a servicios sociales de cuidado. También entran en esta categoría las familias que comprometen una parte significativa de sus ingresos en el cuidado de personas en situación de dependencia. En el otro extremo está la situación de una proporción muy relevante de mujeres que en América Latina asumen el cuidado de diversas poblaciones sin remuneración, sin protección social, con severas restricciones para insertarse en el mercado laboral (Rico y Robles, 2016), dadas sus limitaciones de tiempo, y sin reconocimiento social por su trabajo. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) provenientes de las encuestas de uso del tiempo, las mujeres realizan entre el 71% y el 86% del total

¹⁰ Una revisión de estas pensiones y sus coberturas puede encontrarse en Marco (2016).

de trabajo no remunerado que demandan los hogares (CEPAL, 2016b, pág. 62). Además, entre un 12% y un 66% de las mujeres de entre 20 y 59 años en el Uruguay y El Salvador, respectivamente, se encuentran fuera del mercado laboral por razones familiares (CEPAL, 2016b, pág. 60).

Este contexto pone de relieve la necesidad de que, tanto el pilar que pueda constituir una política de cuidados como el sistema de protección social en su conjunto, transversalicen de manera explícita un enfoque de igualdad de género que permita lograr una integración equilibrada y coherente entre los objetivos de las políticas, sus impactos e instrumentos.

De esta forma, una política de cuidado como parte de sistemas de protección social debería consolidar determinadas condiciones. En primer lugar, quienes requieran cuidados deberían recibirlos a través de servicios de calidad, el acceso a cuidados en el mercado no debería profundizar la pobreza en los hogares, y el trabajo de cuidado no debería crear barreras en cuanto a educación y empleo en condiciones igualitarias entre hombres y mujeres. En segundo lugar, el cuidado no debería implicar la exclusión de la seguridad social, amenazar la autonomía económica ni cimentar la vulnerabilidad de las cuidadoras, sino que debería redistribuirse su carga.

Con esta función social en mente, las políticas de cuidado deben posicionarse desde una perspectiva integral, dado que precisan la articulación de distintos sectores y actores de la política social, así como de enfoques e instrumentos para la atención de las especificidades de quienes proveen y requieren cuidados. La perspectiva también debería ser integrada, al considerar el funcionamiento simultáneo de diversos instrumentos, y de derechos universales de ciudadanía, de forma que supere enfoques sectoriales y de atención a grupos poblacionales específicos. Esto, sin abandonar el principio de igualdad y no discriminación de un enfoque de derechos basado en el mandato de adoptar acciones prioritarias y positivas a favor de quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad o de clara desventaja, como sucede con las mujeres.

Estos postulados se empalman con los desafíos de la institucionalidad social en la región, al mismo tiempo que interpelan la institucionalidad específica de la protección social en América Latina desde frentes diversos. En primer lugar, imponen un desafío organizacional de articulación de las entidades coordinadoras de las políticas de cuidado con los mecanismos de coordinación de los sistemas de protección social. Entre ellos cabe mencionar las secretarías ejecutivas, consejos, ministerios sociales y otras (CEPAL, 2016a), que forman parte de la construcción de una estrategia de largo plazo y representan un componente estable de la institucionalidad social de la región.

A nivel de los instrumentos, se requiere además la imbricación sustantiva y operativa entre los que forman parte de las políticas de cuidado y la protección social. Esto no solo implica una articulación formal, de modo que los programas de cuidado se incluyan oficialmente en los sistemas de protección social, sino también el posible rediseño de instrumentos para garantizar la transversalización de un enfoque de igualdad de género. Tal es el caso de programas de transferencias monetarias, cuyo diseño de condicionalidades puede reforzar la desigual división del trabajo productivo y reproductivo (CEPAL, 2013b), sobre todo si no se incorporan incentivos para que el cuidado sea asumido de forma corresponsable entre hombres y mujeres. Otro tanto sucede con la creación de mecanismos de acceso preferencial a los servicios de cuidado para familias priorizadas por los sistemas de protección social que enfrenten barreras para la plena incorporación de la mujer al empleo debido a su carga de trabajo no remunerado; o con los instrumentos de reconocimiento previsional para quienes han desempeñado trabajo de cuidado no remunerado durante su vida, o la flexibilización de las condiciones de acceso a la seguridad social para trabajadoras del sector informal y del cuidado. La coherencia entre los enfoques de igualdad de género y de derechos, con las especificidades del ciclo de vida, en el diseño y articulación entre las políticas de cuidado y los sistemas de protección social, exige solidez institucional en materia de gestión, con adecuadas capacidades técnicas y políticas en los equipos a cargo de las diversas fases de su implementación y evaluación. Además, plantea un requisito específico de consideración y puesta en marcha de espacios de participación y contraloría social, así como de rendición de cuentas, donde puedan encontrarse las diversas miradas de los actores involucrados en el cuidado y la protección social.

Parte II A. Sojo (2017), *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*; B, pp. 201-204.

B. El fundamento del cuidado como pilar de la protección social¹¹

Introducción

En 1987, en su libro *The Second Stage*, Betty Friedan afirmaba “hoy el problema que no tiene nombre es cómo compaginar el trabajo, el amor, la casa y los niños”. Con el transcurso del tiempo y en varias latitudes, este malabarismo —que abarca cada vez más el cuidado de las personas mayores dependientes y frágiles— ha adquirido denominaciones diversas.

Todas las personas necesitan de cuidado a lo largo de la vida. Si las necesidades universales que el término “cuidado” designa —con cierta ambigüedad— no se vieran satisfechas, la sociedad no podría reproducirse; de allí que algunos lo conciban como un bien público (Gornick y Meyers, 2009, pág. 6). Sin embargo, su cumplimiento ha sido considerado una responsabilidad eminentemente privada. Además, existen diferentes grupos afectados por la manera en que se provee el cuidado que no tienen una comunidad de intereses, ya que perciben los propios como desvinculados o, incluso, contrapuestos.

Para convertir al cuidado en otro pilar de la protección social y de las políticas públicas en un marco de derechos (CEPAL, 2007, pág. 136) y para propiciar una constelación de intereses y la interacción entre diferentes actores afines a esas reivindicaciones, es esencial ahondar en una gama de fundamentos éticos y empíricos que subviertan las visiones convencionales en la materia. Dada la intersección entre familia, comunidad, Estado y mercado inherente a la provisión de cuidado, es necesario también apelar a las visiones de los ciudadanos: como los grupos sociales que enfrentan riesgos relativos a la capacidad de brindar cuidado son muy heterogéneos, esa visión es interesante por su virtual capacidad aglutinadora de diversos actores sociales que podrían reconocerse en las reivindicaciones y generar acuerdos movilizadores. En la línea del institucionalismo discursivo¹², y a partir de ciertas características de la región y de experiencias internacionales eminentemente europeas y estadounidenses¹³, en este capítulo se procura sistematizar distintos fundamentos e interacciones de las políticas de cuidado de la infancia y de las personas mayores con el objeto de mostrar los beneficios de que el cuidado sea un marco para las políticas públicas, que aúne y sintonice esfuerzos dentro del piélago institucional que pueda corresponderle en los diversos países¹⁴. En este sentido, diverge de otros capítulos del libro enfocados en el análisis específico de políticas, ya que no se analizan o evalúan las políticas de cuidado puestas en marcha en la región en el último decenio¹⁵.

¹¹ Gran parte de este capítulo se basa en Sojo (2011), pero incluye actualizaciones y complementos en varias áreas.

¹² Respecto del cambio institucional, el institucionalismo discursivo reconoce que las instituciones se reconceptualizan y transforman también debido a la acción de las ideas, tanto por el contenido sustantivo de estas como por el proceso interactivo del discurso. La coordinación política, la comunicación y la deliberación que subyacen a la acción pública tienen una dimensión discursiva (Schmidt, 2008 y 2009).

¹³ No debe entenderse que la mención positiva o negativa de diversas experiencias internacionales a lo largo del texto avala o rechaza de manera general las políticas sociales o de otro tipo instrumentadas por determinados países. Estas menciones son concretas y abordan aspectos particulares y específicos.

¹⁴ Cabe señalar varios recortes implícitos del análisis. Se centra en el fundamento del cuidado y tiene en perspectiva, sobre todo, la prestación misma de cuidado en términos privados o formales, y solo tangencialmente otros aspectos que también resultan cruciales e indispensables y que deben concatenarse con las políticas de cuidado; por ejemplo, los instrumentos que la tornan viable en el seno familiar o que abren opciones de conciliación laboral para las mujeres, que son las principales encargadas del cuidado. Entre ellos, pueden mencionarse las licencias posnatales, los mecanismos de conciliación entre el trabajo y la familia instrumentados por las empresas o mediante reglamentaciones del mercado laboral, y la sintonización de horarios entre el trabajo y los servicios formales de cuidado. Dentro de la gama de políticas, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha señalado, por ejemplo, cómo las licencias posnatales pueden repercutir en el involucramiento en el cuidado dentro de las familias y, por ende, en la equidad de género (OCDE, 2012).

¹⁵ Los estudios sobre las políticas y necesidades de cuidado en América Latina experimentaron un auge en el último quinquenio. Véanse CEPAL (2013), Calderón Magaña (2013), Gascón y Redondo (2014), Aguirre y Ferrari (2014) y Rico y Robles (2016). También puede consultarse un sinnúmero de trabajos publicados por la División de Desarrollo Social y por la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que en general se enfocan en el plano nacional.

Las políticas públicas en el ámbito del cuidado implican nuevos equilibrios en las interrelaciones entre el Estado, el mercado y la familia, y tal vez apunten a muy diversos objetivos que, con el transcurso del tiempo, podrían beneficiarse de una retroalimentación positiva¹⁶. Entre los posibles objetivos destacan los siguientes: dar un salto en el fortalecimiento de las destrezas y las capacidades infantiles mediante intervenciones tempranas que son críticas para el desarrollo cognitivo y pueden disminuir las desigualdades sociales; velar por el bienestar de las personas mayores vulnerables y dependientes mediante una gama de intervenciones que provean cuidado y fomenten su actividad y autonomía, y actúen contra su aislamiento social; potenciar las opciones vitales de los familiares encargados del cuidado; estrechar las brechas de oportunidades entre mujeres y hombres; contribuir a ampliar las posibilidades de empleo de las mujeres y así generar externalidades positivas para la creación de empleo y la capacidad productiva; disminuir la pobreza y la vulnerabilidad de los hogares ante este flagelo, fortaleciendo la capacidad de las mujeres de menores ingresos para buscar trabajo de mejor calidad; coadyuvar a lograr un rejuvenecimiento de la población que refleje el libre ejercicio del derecho a la maternidad y la paternidad de las personas mediante la eliminación de los obstáculos que impiden conciliar la vida familiar y laboral, de modo favorable para la sociedad; y favorecer la sostenibilidad del financiamiento de la protección social. El análisis presentado en este trabajo se estructura en torno a estos objetivos y sus interacciones.

Estas políticas resultan afines al desarrollo de los derechos económicos y sociales, derechos ciudadanos que se encarnan, entre varios otros, en los derechos de las mujeres, de los niños y de las personas mayores, y en el ejercicio de los derechos reproductivos de las mujeres y los hombres que, en conjunto, pueden presentar externalidades muy valiosas para el desarrollo económico de los países. De allí que sorprenda la miopía prevaleciente en las políticas públicas formuladas en la mayoría de los países de la región.

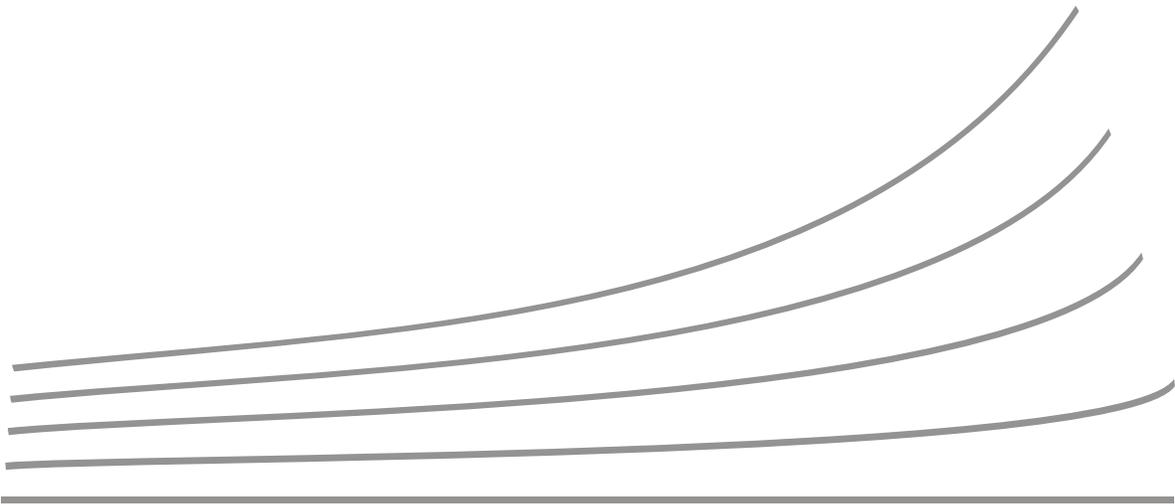
Según las prelações y su virtual incidencia práctica, pueden existir tensiones o conflictos entre los potenciales objetivos. Por ejemplo, si se hace hincapié en las externalidades futuras de una inversión actual en la niñez mirando a los niños como los ciudadanos del mañana, podría desvirtuarse el enfoque y restarse vigor a la importancia que reviste la calidad del presente que vive la infancia, es decir, a la infancia per se y al bienestar de los niños hoy y ahora, y a ellos como individuos contemporáneos de los adultos. Análogo sería el caso si se acentuara de forma unilateral la necesidad de elevar la fecundidad, sugiriendo la conveniencia de tener niños debido a que son el futuro de la sociedad, una suerte de bien común. Al hacer de la niñez un ícono respecto de otras funcionalidades, el enfoque adquiere una perspectiva instrumental respecto del mundo adulto, lo que termina eclipsando en parte a la infancia (Leira y Saraceno, 2008, pág. 9; Lister, 2008).

Del mismo modo, enfatizar solo la lógica de los sujetos de cuidado puede ocultar la perspectiva de los cuidadores, que en general son mujeres, y de su problemática, que abarca, por ejemplo, la obligación de brindar cuidados que recae sobre ellas, las tensiones concomitantes y los menores recursos con que cuentan a lo largo del ciclo vital debido a las ubicuas asimetrías de género. En cuanto a los sujetos que brindan cuidados, cabe reflexionar sobre las circunstancias y condiciones en las que la prestación social de cuidados puede efectivamente contribuir a ampliar sus opciones vitales y su bienestar, lo que remite a numerosos aspectos conexos, como la necesidad y capacidad de generar empleo decente y de buena calidad.

Los énfasis y la precedencia de los objetivos dan lugar a constelaciones de políticas de cuidado que evolucionan con el transcurso del tiempo. Por ejemplo, incluso en los países nórdicos, la provisión de servicios de cuidado para infantes tuvo como primer fundamento la lucha contra la pobreza mediante el empleo femenino; luego, al ampliarse el empleo, se expandieron los servicios (Bonoli, 2007, pág. 8).

Como se postulará, precisamente velar por la calidad y la pertinencia de las prestaciones permite conservar los respectivos énfasis en función de los sujetos y encarar eventuales instrumentalizaciones (Plantenga y otros, 2008, pág. 42). De allí que la preocupación por la calidad de los servicios, así como su reglamentación y control resulten decisivos a la hora de renovar las políticas sociales.

¹⁶ La distinción y la especificidad de estos objetivos interrelacionables se vieron favorecidas por la asesoría técnica que la autora del presente libro brindó al gobierno de la Presidenta Chinchilla Miranda en Costa Rica.



Capítulo VIII

Instituciones de la protección social universal

Fuente:

Parte I. S. Cecchini y R. Martínez (2001), *Protección social inclusiva en América Latina : una mirada integral, un enfoque de derechos*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/1/S2011914_es.pdf

Parte II. R. Martínez (editor, 2019), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42061/7/S1900424_es.pdf

Parte III. S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (editores) (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf

Introducción

Para llevar adelante de manera coherente las políticas y programas de protección social y forjar un verdadero sistema de protección social universal, es preciso contar con un entramado de instituciones públicas que dirijan, diseñen, implementen, regulen, financien y evalúen esas acciones. Se necesitan además diferentes mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial, tanto a nivel político como técnico y operacional. Estos incluyen no solo a los gabinetes sociales sino también los sistemas de información para la gestión y los sistemas de control y resolución de los conflictos.

En el capítulo VIII se brinda un panorama de las instituciones a cargo de la protección social y de su coordinación, se analizan los elementos necesarios para lograr una coordinación efectiva y se abordan los desafíos de la coordinación y articulación, así como los posibles niveles de intensidad de la intersectorialidad.

Parte I S. Cecchini y R. Martínez (2001), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*; A, pp. 57-65 y 156-165.

A. Las instituciones de la protección social

En este apartado se presentan algunos de los principales elementos de la institucionalidad vigente en los países de la región a fin de visualizar el nivel de desarrollo y las posibilidades existentes para avanzar en políticas de protección social.

1. Las entidades y organismos a cargo

La participación de actores institucionales, tanto públicos como privados, en la implementación y operación de las políticas de protección social varía mucho en los países de la región. Esta diversidad es resultado de la naturaleza de la protección social, que incorpora distintas dimensiones y componentes —contributivos, no contributivos y la regulación de los mercados laborales— y requiere de múltiples sinergias para su funcionamiento integral.

En primer lugar, cabe destacar que el Estado central, sus entidades ministeriales y secretarías desempeñan un papel clave en el diseño, la implementación, la evaluación y el control de la protección social. Las carteras de desarrollo social, salud, educación, trabajo y previsión (o seguridad) social están frecuentemente involucradas tanto en los ámbitos contributivos (“seguridad”) como no contributivos (“asistencia”) de la protección social, así como en la definición de políticas y regulaciones vinculadas al mercado laboral. Estas instituciones pueden participar tanto en la formulación de políticas como en su coordinación o parte de su implementación.

En segundo lugar, conforme a la observación de que no existe un modelo único de protección social en América Latina, es posible distinguir diversos tipos de arreglos institucionales, en los que se combinan instrumentos de tipo contributivo y no contributivo, de carácter universal y específico, tanto públicos como privados y mixtos (OIT, 2001 en Bertranou, Solorio y van Ginneken, 2002, pág. 12).

a) Protección social contributiva

Con respecto a la protección social de tipo contributivo, históricamente han confluído distintos actores, cuya participación se mantiene en la actualidad. En la región, se crearon en forma temprana instrumentos previsionales administrados directamente por las uniones sindicales o los gremios de cada rama —por medio de las cajas de previsión, como la Caja de Industria y Comercio del Uruguay, creada en 1919 como fondo de pensiones para los empleados de estos sectores. En otros casos, estos instrumentos son gestionados por el Estado, como los servicios del seguro social o los institutos de seguridad social¹ (Draibe y Riesco, 2007, pág. 43). Con las reformas implementadas durante las décadas de 1980 y 1990 cobran importancia las instituciones privadas de seguridad

¹ En la región existen múltiples ejemplos de institutos de seguridad social —entre ellos el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el Instituto Hondureño del Seguro Social (IHSS), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Por lo general, se trata de instituciones autónomas de derecho público, con personería jurídica propia. En el caso de Honduras, además del IHSS, existen otros cuatro institutos que proveen pensiones a grupos específicos: i) el Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA) (para docentes del sector público y privado); ii) el Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP); iii) el Instituto de Previsión Militar, y iv) el Instituto de Previsión Social de los Empleados de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (INPREUNAH) (Badillo y otros, 2009). En el caso de México, además del IMSS, hay otras dos instituciones públicas directamente vinculadas a la seguridad social de los trabajadores: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Secretaría de Salud. En otros casos, como en Chile, se crea un servicio público —el Instituto de Previsión Social (IPS)— sujeto a las disposiciones del Ministerio del Trabajo y Previsión Social para la gestión de pensiones solidarias (parcial o totalmente no contributivas) y de los regímenes previsionales anteriormente tramitados por el Instituto de Normalización Previsional (INP).

social, no obstante las instituciones públicas mantienen un papel importante tanto en la definición y control de políticas y niveles de aseguramiento garantizados como en la gestión de tales políticas. En el ámbito del sector privado se encuentran los seguros privados, los administradores de fondos de pensiones² y las mutuales de seguridad³, que cubren sobre todo a los trabajadores formales, debido a la naturaleza contributiva de los requisitos de entrada al sistema.

b) Sector salud

En el ámbito específico de la protección social en salud, a las instituciones señaladas se suman otras vinculadas tanto al aseguramiento como a la provisión de servicios. Así, por ejemplo, al papel que cumplen los seguros públicos y privados de salud en los casos de licencias médicas, enfermedades laborales, invalidez o maternidad, se añade la participación de los ministerios o secretarías de salud y de los proveedores de servicios de salud privados, donde estos existan. Sin embargo, es importante precisar que la situación del sector salud en la protección social no es suficientemente clara en la región, pues deben definirse con mayor especificidad la función de la protección social contributiva en este campo y los ámbitos de protección —el aseguramiento de la cobertura y acceso— y de promoción y oferta de servicios propiamente dichos. Como se verá más adelante, los aspectos de salud ligados con la protección deberían comprender solo el aseguramiento y no la provisión de servicios.

La mayoría de los países de la región cuenta con tres sistemas: público, seguro social por concepto de enfermedad y maternidad, y privado (Mesa-Lago, 2009, pág. 216). Si bien los sistemas públicos protegen a la población no asegurada por otros mecanismos, se observan múltiples problemas de cobertura y calidad en los servicios efectivamente provistos. En el Brasil y Cuba no hay un sistema de seguro social sino un sistema nacional público, mientras que en Chile se combinan el sistema público y de seguro social (Mesa-Lago, 2009, pág. 216). A pesar de que en la mayoría de los países la Constitución y la legislación establecen el derecho a algún tipo de cobertura en salud, la protección a la maternidad o el acceso a sistemas universales y gratuitos para quienes no cuentan con seguro de salud alguno, en la práctica esta legislación no se cumple cabalmente en casi la mitad de esos países (Mesa-Lago, 2008, pág. 10).

c) Protección social no contributiva

Con respecto a las prestaciones de naturaleza no contributiva, la gestión de los programas de transferencias con y sin corresponsabilidad que existen en la región recae sobre todo en los ministerios y las secretarías sectoriales encargadas de los ámbitos que estos programas consideran.

i) Programas de transferencias con corresponsabilidad

En el caso específico de los PTC, se observa que tienden a establecerse en las entidades ministeriales vinculadas específicamente con los temas de desarrollo social y reducción de la pobreza, entre ellos los ministerios de desarrollo social y de planificación. Si bien esto concuerda con su inserción en una visión de largo plazo dentro del conjunto de la política social, en algunos casos se trata de ministerios nuevos o excesivamente técnicos, que carecen de peso político. Este anclaje institucional debería fomentar la intersectorialidad en la dirección de los programas, aunque a expensas de una atención menos precisa de los elementos relativos a cada sector particular, que podría acarrear problemas cuando los objetivos de los programas tienen un marcado componente

² Por ejemplo, el Fondo de Ahorro Previsional en el Uruguay o las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en Chile. La presencia de estas instituciones privadas en la región no es homogénea y varía de acuerdo con los parámetros de reforma emprendidos por los distintos países, en los que el Estado y el mercado tienen mayor o menor participación.

³ Entidades de naturaleza privada sin fines de lucro encargadas de brindar garantías de cobertura de salud ante riesgos laborales a los trabajadores afiliados a estos esquemas.

de capital humano⁴. Un segundo conjunto de PTC parte más bien desde un punto de vista sectorial, es decir que se incorpora a la estructura de ministerios y secretarías de salud y educación o, en el caso de la Argentina, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social⁵. Si bien esto se debe a que algunos programas tienen orientaciones sectoriales específicas, ello reduce su capacidad de articularse con otros sectores y podría derivar en la duplicación de funciones y acciones. Cabe destacar también que los PTC han permitido abrir vínculos con otras instituciones que llevan a cabo programas de desarrollo social —por ejemplo, en las áreas de microemprendimiento y de acceso a créditos, insertas en los ministerios sociales, así como de desarrollo rural o de economía— y empleabilidad, a cargo de programas de empleo o de capacitación.

En la decisión sobre la instalación de los programas en uno u otro tipo de instituciones entran en juego elementos como los siguientes: la competencia en el manejo de determinada población objetivo, que puede ser individual en el caso de los ministerios sectoriales (por ejemplo estudiantes) o familiar en el caso de los ministerios de desarrollo social, y la mayor experiencia en programas focalizados y familias pobres en los ministerios de desarrollo social, que a su vez registran más casos de prácticas de asistencialismo y clientelismo, entre otros. El caso del Brasil y la transformación de sus programas sectoriales Bolsa Escola (educación) y Bolsa Alimentação/Cartão Alimentação (salud) en el programa intersectorial Bolsa Família son una buena muestra de las concesiones y compensaciones que se producen entre la efectividad en los objetivos de capital humano y la racionalización de la política social y sus estructuras (Draibe, 2006)⁶. Un tercer grupo de PTC se asienta en estructuras altamente subordinadas a fluctuaciones políticas, como las agencias dependientes de la Presidencia de la República o el despacho de la Primera Dama (Bastagli, 2009; Cecchini y Madariaga, 2010). En estos casos, el riesgo de una escasa sostenibilidad política resulta considerable.

ii) Otras prestaciones no contributivas

La gestión de otro tipo de transferencias y prestaciones vinculadas con la protección social no contributiva recae en entidades dependientes de los ministerios de trabajo, previsión y seguridad social. Es el caso de los subsidios a la contratación de trabajadores que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad y de subsidios específicos al consumo, establecidos por los ministerios encargados de política económica y finanzas. Por su parte, la implementación de las pensiones no contributivas y solidarias corresponde principalmente a las instituciones públicas de seguridad social descritas más arriba o a otras creadas a tales efectos. Así, por ejemplo, en el año 2006 se creó en México el Sistema de Seguridad Social Popular para atender a los trabajadores por cuenta propia, no asalariados y por honorarios no incorporados a los sistemas de seguridad social preexistentes e identificados a través del programa Oportunidades, mientras en la Argentina el sistema de pensiones no contributivas es gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), bajo la jurisdicción del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Además de las entidades ministeriales (secretarías y divisiones), otras instituciones públicas participan activamente en la formulación de políticas de protección social. En el caso de Costa Rica,

⁴ Reimers, DeShano da Silva y Trevino (2006) examinan los problemas que se producen en el sector de la educación cuando los programas no son gestionados por los ministerios del ramo y mencionan, entre otros, la falta de una especificidad propiamente educacional en el abordaje de los problemas, la poca consideración de la experiencia acumulada en la materia y la escasa participación de los funcionarios del sector. Véase más información sobre el caso del Brasil en Draibe (2006).

⁵ En la Argentina, las transferencias no contributivas de asistencia social son gestionadas tanto por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social como por el Ministerio de Desarrollo Social. Así, por ejemplo, el Plan Adultos Mayores es de responsabilidad institucional compartida entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), mientras que la gestión del Programa Jefes de Hogar correspondía al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Véase <http://www.trabajo.gov.ar/index.asp>.

⁶ En Levy y Rodríguez (2005) puede encontrarse un relato de las estrategias de racionalización de programas y recursos fiscales vinculados con la implementación de Progreso en México, pág. 119 y siguientes.

el responsable de gestionar distintos programas de transferencias y subsidios (entre ellos el PTC Avancemos) es el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), una institución autónoma con personería jurídica y financiada con diversas fuentes de aportes: el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), instituciones estatales descentralizadas, municipios, entidades internacionales, sector privado y organizaciones no gubernamentales (Román, 2010).

A las instituciones públicas de nivel central se han sumado en forma creciente aquellas de naturaleza descentralizada a nivel territorial. Países como la Argentina, el Brasil y México cuentan con instrumentos contributivos y no contributivos específicamente creados en determinados estados federales y municipalidades. En México, el programa 70 y más opera a nivel federal y brinda pensiones no contributivas a los adultos mayores que forman parte de familias beneficiarias del programa Oportunidades y viven en localidades de menos de 30.000 habitantes. Estas políticas coexisten con las implementadas por el Distrito Federal en materia de pensiones alimentarias universales. Al mismo tiempo, esos tres programas dependen de distintas instituciones: el Apoyo para Adultos Mayores de Oportunidades se implementa por medio de la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades, el programa 70 y más depende de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la pensión alimentaria, del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del D.F. (véase Rubio y Garfias, 2010).

d) Supervisión y regulación

A las instituciones descritas se suman las encargadas de velar por el correcto cumplimiento de las funciones de las instituciones públicas y privadas, así como de las regulaciones del mercado del trabajo. Este es el caso de las superintendencias de seguridad social y de las direcciones del trabajo. En Chile, se creó en 2008 la Superintendencia de Pensiones, una entidad autónoma pero regida por la normativa del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que ejerce funciones de contraloría del sistema de pensiones solidarias, las administradoras privadas de fondos de pensiones (AFP) y la administradora de fondos de cesantía (AFC). Las contralorías no siempre dependen de instituciones a nivel ministerial. En el caso de Costa Rica, la Superintendencia de Pensiones, creada en 1996, depende del Banco Central y cumple funciones de regulación, fiscalización y supervisión, tanto de los regímenes básicos de pensiones como de los sistemas complementarios gestionados por operadores privados⁷.

2. La coordinación interinstitucional

Además del conjunto de instituciones que participan directamente en la gestión, provisión y regulación de la protección social en la región, es posible distinguir una serie de instancias de coordinación de la política social, que actúan a nivel político, técnico y operativo y se vinculan, de diversas formas, con la coordinación de los sistemas y políticas de protección social.

a) Nivel político

Entre las experiencias latinoamericanas a nivel político se destacan los gabinetes sociales y los ministerios coordinadores de temas sociales, identificados como alternativas para cumplir con las funciones de una autoridad social⁸. Si bien hasta ahora no han sido totalmente exitosos, sobre todo porque en muchos casos persisten la superposición de tareas y la segmentación sectorial, han creado

⁷ Otros países que cuentan con instituciones similares son la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, El Salvador, México, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay. En otros casos, como en el de Honduras, son las propias instituciones encargadas del sistema de pensiones —los cinco institutos especializados— las responsables de realizar las funciones de control y vigilancia, junto a la supervisión de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros.

⁸ Franco (2004, 2010) define cinco funciones de la autoridad social, a saber: priorizar, coordinar, asignar recursos, controlar y evaluar.

un espacio de comunicación propicio para profundizar la coordinación. Algunos ejemplos de este tipo son el Gabinete Social del Uruguay, el Gabinete Social del Paraguay, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) en Colombia y las cámaras sectoriales que articulan grupos de ministros en el caso del Brasil. Un modelo distinto es el desarrollado a partir de 2007 en el Ecuador, donde se instituyeron ministerios coordinadores en distintos ámbitos, entre ellos el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, encargado específicamente de coordinar los programas sociales implementados por distintos ministerios y administrar el registro de beneficiarios⁹. Aunque todavía es muy pronto para evaluar los resultados de estos modelos, es evidente que requieren un muy fuerte apoyo político y la disponibilidad cooperativa de los distintos ministerios para generar las sinergias esperadas¹⁰.

Históricamente, las primeras damas han desempeñado un papel clave en este nivel de coordinación, sobre todo con respecto a las políticas sociales relacionadas con la infancia, la lucha contra la pobreza y la desnutrición. Esto ocurre en particular modo en los países de Centroamérica, por ejemplo en Honduras, donde hasta la crisis política de 2009 la primera dama ejercía funciones de coordinación de determinados programas de protección social no contributiva (Repetto, 2010b, pág. 43), o en Guatemala, donde tiene a su cargo la coordinación del Consejo de Cohesión Social, encargado de coordinar el PTC Mi Familia Progresá. Un desafío que se plantea, particularmente con respecto a la protección social, es el de profundizar el componente técnico de este modelo de coordinación y combinarlo, de manera adecuada, con el papel político que estos programas han adquirido.

b) Nivel técnico

En cuanto a la coordinación técnica, la experiencia regional de las redes de seguridad de los años ochenta y los fondos de inversión social (FIS) es bastante ilustrativa. Una característica común a estas experiencias es que no se radicaron dentro de un ministerio específico sino que produjeron modelos relativamente autónomos de gestión. Como postula Sojo, “cuando se implantaron los fondos sociales de emergencia, su operación autónoma respecto de los ministerios y de los sectores sociales fue destacada como una de sus virtudes y postulada como garantía de agilidad, eficacia y eficiencia”. Sin embargo, “sus relaciones competitivas con lo sectorial, más que garantizar agilidad o eficiencia, incrementaron la fragmentación administrativa de las políticas universales, pues se añadieron superposiciones y duplicidades, o bien se provocaron discontinuidades con la dinámica sectorial” (Sojo, 2007, pág. 117).

Entre las experiencias actuales de coordinación a nivel técnico, se destaca el sistema Chile Solidario, cuya Secretaría Ejecutiva —que depende del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)— tiene las siguientes funciones: articular las instituciones responsables de brindar prestaciones sociales y asegurar su funcionamiento en red, generar recursos específicos para las necesidades que no quedan cubiertas por la oferta regular (ampliando los programas sociales vigentes o creando nuevos) y velar por la gestión de la información, manteniendo un sistema integrado de soporte. Para ello opera sobre la base de convenios interinstitucionales directos, en un marco legal que rige el funcionamiento de todo el sistema y regula el régimen de garantías (MIDEPLAN, 2009b). Se caracteriza además por utilizar la gestión presupuestaria como un mecanismo de control de los avances y compromisos por parte de los distintos organismos involucrados en la labor del sistema de protección social¹¹.

⁹ Ministerios de Finanzas, Trabajo y Empleo, Salud Pública, Inclusión Económica y Social, Educación, Desarrollo Urbano y Vivienda, Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y la Secretaría Nacional del Migrante.

¹⁰ Otro ejemplo de ministerio coordinador de los aspectos sociales es el Ministerio de Desarrollo Humano, que operó entre 1993 y 1997 en el Estado Plurinacional de Bolivia (Aranibar, 2010).

¹¹ Si bien la Secretaría Ejecutiva no cuenta con recursos políticos ni monetarios específicos para incentivar a estos organismos a cumplir con su aporte al funcionamiento de todo el sistema, el hecho de poder retener las asignaciones destinadas sectorialmente a cada ministerio y servicio involucrado se ha convertido en una estrategia clave para fortalecer tales avances. Al mismo tiempo, la transformación de la secretaría en un aliado relevante en la gestión para mantener y aumentar determinados recursos ante el Ministerio de Hacienda para los organismos sectoriales, se ha transformado en un poderoso catalizador de relaciones de colaboración y articulación (entrevista con Verónica Silva, Secretaria Ejecutiva del Sistema Chile Solidario, 14 de diciembre de 2009).

El programa Solidaridad, de la República Dominicana, constituye otro ejemplo de coordinación desarrollado en el ámbito de un PTC. En este caso, la inadecuación entre la demanda y la oferta de servicios llevó a la búsqueda de espacios de coordinación entre las políticas de protección social no contributiva y sectoriales, tanto a nivel central como local (Gámez, 2010). A partir de la constitución del Comité de Coordinación Intersectorial (CCS), conformado por los Ministerios de Salud, Educación y Hacienda, el Seguro Nacional de Salud, el programa Solidaridad y la Dirección Técnica del Gabinete Social, se han establecido objetivos comunes en materia de salud, educación y nutrición para potenciar los planes sectoriales por medio del PTC. A través del trabajo del Comité se ha avanzado además en aspectos como la determinación de las brechas de cobertura a nivel local, el establecimiento de los mecanismos de asignación presupuestaria necesarios para asegurar el financiamiento de largo plazo requerido para la ampliación de la oferta (“candados presupuestarios”), la redefinición de los papeles de los funcionarios y ejecutores locales de los planes sectoriales en el contexto de Solidaridad y su capacitación e inducción en la lógica de operación del programa (Gámez, 2010).

c) Nivel operativo

A nivel operativo, es posible también identificar interesantes experiencias de coordinación que derivan del uso de instrumentos de gestión de servicios como la “ventanilla única”, que permite hacer varios trámites administrativos y tener información y acceso a distintos servicios sociales a nivel local a través de una sola oficina o despacho de atención al público (o de “apoyo familiar”, en el caso de Chile Solidario), y los sistemas de identificación y registro de beneficiarios, que han tenido como externalidad positiva la promoción de la articulación sectorial y el planeamiento de nuevas intervenciones (Mesquita, 2009). Entre los sistemas de identificación y los registros de beneficiarios establecidos en el marco de las cajas y fondos previsionales y, en especial, de los PTC se destacan los siguientes: el SISBEN en Colombia, la Ficha de Protección Social y el Sistema Integrado de Información Social en Chile, el Registro Único de Beneficiarios en El Salvador, el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en Costa Rica, el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS) y el Sistema Integral de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G) en México, el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) en el caso del PTC Solidaridad en la República Dominicana y el Cadastro Único (CadÚnico) del Brasil. Dichos esfuerzos se han realizado también en países de menor desarrollo institucional como Honduras, donde se creó el SIRBHO, un registro de beneficiarios que permitió unificar la información del Programa de Asignación Familiar (PRAF) nacional y el PRAF III en el marco de la Red Solidaria (Cecchini y otros, 2009).

3. Institucionalidad y protección social

Como se ha destacado en la introducción, el Estado tiene un papel central en la provisión de protección social, aunque esto no significa que sea el único proveedor. La protección es provista también por el mercado, las familias y las organizaciones sociales y comunitarias, y un sistema integral de protección tiene que tomar en cuenta las interacciones entre estos distintos actores. Al mismo tiempo, para mantener la coherencia de las políticas de protección social, es necesario que exista coordinación entre las distintas instituciones del aparato estatal y contar con sistemas de información que permitan hacer seguimiento de sus acciones, así como con mecanismos de contraloría y resolución de conflictos.

a) Coordinación institucional

Las concepciones parceladas sobre la protección social que se han tenido en la región han redundado en que las instituciones a cargo correspondan a sectores separados según el enfoque o componente que cada una desarrolla y/o implementa. Así, los programas de protección social no contributiva son gestionados frecuentemente por instituciones públicas de desarrollo social (ministerios de desarrollo social, fondos de inversión social, programas especializados y otros); la protección social contributiva, en lo referente a jubilaciones y pensiones, suele estar a cargo de organismos especializados (como institutos de seguridad social, administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones y seguros), a los cuales se suman también los ministerios de salud y otros organismos en aspectos relacionados con la salud del trabajador y sus familias (fondos públicos, seguros); y la regulación del mercado laboral normalmente está a cargo de ministerios de trabajo (con organismos más o menos autónomos, especializados en su supervisión: superintendencias, fiscalías y otros) y el poder judicial (juzgados laborales). A ello hay que agregar el rol que en algunos casos tienen los ministerios de hacienda y economía y los organismos especializados en temas de fomento —en la medida en que sus orientaciones al aparato productivo potencian o tensionan el desarrollo de los derechos laborales— así como los ministerios de educación, vivienda y de otros sectores. Cabe destacar que en todos estos componentes se identifica la participación de organizaciones públicas y privadas, cuya relevancia y autoridad varía en los distintos países.

La participación de distintas instancias, como las recién indicadas, en el diseño e implementación de la protección social refleja también la multiplicidad de dimensiones en que se insertan los factores asociados a los fenómenos de pobreza y vulnerabilidad que ella busca atender. Así, la especialidad de cada una puede entenderse como un activo para garantizar calidad y afinar la sintonía con las necesidades particulares de la población. Sin embargo, para alcanzar un adecuado ejercicio de los DESC, resulta indispensable potenciar un modelo de gestión que permita maximizar la eficiencia y efectividad de los distintos componentes a través de la sinergia que supone el trabajo intersectorial. Dicho de otra manera, si el fenómeno es multidimensional y la población heterogénea, se requiere una oferta variada y articulada de intervenciones intersectoriales, en lo que se ha definido en este documento como eje de “integración horizontal”.

El desafío que se presenta es cómo avanzar desde la retórica sobre la relevancia de la articulación entre sectores hasta la articulación efectiva entre los actores. Para ello no hay una única solución, aunque un prerrequisito es compartir una visión futura de la sociedad y, por lo tanto, sobre “las prioridades y el orden temporal que enhebran un accionar estratégico de mediano-largo plazo” (Acuña, 2010, pág. 1). En cuanto al mejoramiento de las condiciones políticas para avanzar hacia una mejor protección social, Repetto (2010a) plantea que “requiere, como condición mínima, de consensos básicos sobre el rumbo estratégico que una sociedad decida darse para responder a los núcleos duros de la “cuestión social”, es decir, cuáles son las problemáticas sociales que se priorizará atender, y con qué inversión de capital político y simbólico, desde un sistema de protección social”. Agrega que es en ese plano de la disputa política y cultural “donde se juega el contenido real (y no meramente discursivo) de una integralidad que busque atender la multidimensionalidad de los problemas sociales, así como de un enfoque con base a derechos”.

Entre las lecciones aprendidas de los casos más exitosos, avanzar en forma gradual hacia la expansión de la protección social para toda la ciudadanía es un aspecto relevante, al mismo tiempo que la instalación progresiva de consensos políticos y sociales resulta también ineludible. De manera similar, puede rescatarse el efecto acumulativo de las experiencias en materia de política social para la instalación de modelos e instrumentos universales de protección social.

Considerando lo anterior, es posible identificar ciertos elementos básicos que aparecen como claves para alcanzar el éxito en el logro de la intersectorialidad, a saber:

- i) Articulación política al más alto nivel.
- ii) Análisis y diseño participativo de las políticas y de sus componentes, procedimientos y desafíos. Esto debe realizarse sobre la base de una panorámica clara sobre las características tanto de la población, sus demandas y necesidades presentes y futuras, como de la oferta, sus áreas de intervención, productos, cobertura, capacidad instalada y proyecciones.
- iii) Establecimiento de instancias formales de trabajo y responsabilidades, mediante convenios claros de participación, designación de interlocutores y puntos focales especializados por temas particulares, y definición de funciones para cada actor, incluyendo objetivos y roles.
- iv) Canales de comunicación y formas de resolución de dudas y diferencias claramente establecidos y acordados.
- v) Instancias de evaluación y análisis conjunto definidas desde el diseño.

La estructura organizacional que se requiere en cada país depende de su propia institucionalidad, sin que valga identificar un modelo único o ejemplar, dado que siempre será preciso adaptarlo a las condiciones del entorno nacional específico. Entre las alternativas que se han utilizado, cabe mencionar la conformación de frentes o consorcios de ministerios e instituciones encargadas, la instauración formal de ministerios coordinadores y la generación de fuerzas de tarea en distintos niveles de la administración (central, regional y local).

Repetto (2010b, págs. 33, 35) identifica tres niveles diferentes para la coordinación y articulación de la política con miras a la integralidad: macro, meso y micro. El primero tiene relación con la definición de la política social y sus orientaciones generales, que se expresan por ejemplo en los denominados “gabinetes sociales”; el segundo se refiere a un campo específico de dicha política (por ejemplo, la política educacional) o a una combinación de sectores orientados por un propósito común, donde cabrían los sistemas de protección social; el tercero se sitúa en los programas específicos que requieren la articulación de distintos sectores. El autor destaca el éxito que han tenido los PTC en el último de estos niveles, aunque añade que se trata del nivel donde realizar dichas acciones enfrenta menos dificultades, a diferencia de los dos primeros¹².

De manera similar, en el presente documento se propone trabajar la coordinación de acuerdo con las nociones de integración horizontal y vertical, en base a la ubicación de las distintas instancias en el eje político-técnico. Así, se identifican tres niveles, ninguno de los cuales se puede sustentar por sí solo sin que existan los otros dos. El primero es el nivel político, situado en lo más alto de la estructura organizacional del Estado, es decir presidencia, ministerios y secretarías encargados de la priorización y diseño de las políticas sociales, incluidas las de protección social aquí analizadas, como son los gabinetes sociales antes mencionados y los ministerios coordinadores. El segundo es el nivel técnico, que agrupa a quienes tienen a su cargo la operacionalización de las políticas en programas y proyectos específicos, normalmente en manos de directivos y profesionales de rango superior de los ministerios, secretarios técnicos de programas, organismos subnacionales, asociaciones de gobiernos locales y otros. Se incluye aquí a los organismos a cargo de los PTC y entidades de la seguridad social. El tercer nivel es el operativo y reúne a quienes tienen el rol de implementar los programas y proyectos a nivel local e interactúan directamente con la población objetivo y, por lo tanto, están a cargo de la articulación con la demanda; a ellos se suma en muchos casos la participación de privados, ONG y otros, lo que multiplica la cantidad de actores. Cobran relevancia aquí los instrumentos de selección y registro de beneficiarios y las experiencias de atención

¹² Entre las razones, Repetto (2010b) menciona el incentivo que representa entre distintos niveles de la administración el que se trate de intervenciones con alta valoración política por parte de los niveles superiores (es decir, presidencia, ministerio de economía, hacienda o finanzas). A ello se suma el hecho de que, pese a ser importantes en visibilidad y cobertura, no necesitan involucrar al conjunto de intervenciones de cada sector. Por último, influye también el hecho de que los programas cuentan en general con recursos propios y reglas de operación relativamente bien definidas para el fomento de la articulación entre diversas instancias.

coordinada, por ejemplo mediante una ventanilla única, que no necesariamente deben circunscribirse a los programas de protección social sino que, al contrario, pueden abarcar servicios sociales de distinta índole, cuyo tratamiento conjunto es fuente de sinergias en efectividad y/o eficiencia.

Así, un requisito para el éxito de un sistema integral es contar con instancias de coordinación a todo nivel. La articulación técnica no tiene viabilidad sin el apoyo de las autoridades políticas a cargo de los sectores e instituciones involucrados y el logro de dicho apoyo requerirá, en muchos casos, importantes procesos de negociación. Pero, a su vez, el acuerdo en materia de objetivos, responsabilidades, mecanismos de comunicación y otros elementos tampoco es suficiente si solo se verifica al más alto nivel político. Las restricciones mayores se producen muchas veces a nivel de las estructuras intermedias de las organizaciones, que son las que realmente han de coordinarse y adaptar distintas lógicas y culturas de trabajo para compartir información y conocimientos y trabajar articuladas para alcanzar las metas comunes, sin dejar de lado sus responsabilidades con su propia organización. Las experiencias de los gabinetes sociales, el rol de los PTC y los sistemas de información de beneficiarios representan una base sobre la cual la coordinación interinstitucional puede tener buenos augurios en la región, si bien no está exenta de riesgos y requerirá un trabajo específico.

Finalmente, en relación a la implementación de una política integral de protección social y sus desafíos a nivel institucional, es necesario recalcar la importancia de las reglas informales y las prácticas y vínculos históricos de los actores en juego y no solo de las reglas y procedimientos escritos y explícitos, además de la centralidad de los liderazgos y las voluntades políticas (Repetto, 2010b). En este sentido, quizás uno de los mayores desafíos que enfrenta una política integral de protección social desde el punto de vista de su institucionalización es la generación de sinergias entre los apoyos políticos, las capacidades técnicas y la disponibilidad de recursos. En ello resultan fundamentales las propuestas de generar acuerdos marco respecto del acceso, el financiamiento y la solidaridad de las políticas sociales por medio de pactos fiscales y de protección social enmarcados en una noción de titularidad de derechos, tal como lo ha venido planteando la CEPAL (2006, 2008a).

b) Información para la gestión

Nada de lo indicado en materia de protección social puede implementarse con un mínimo de efectividad, eficiencia y transparencia si no se cuenta con adecuados sistemas de información que permitan hacer seguimiento de la gestión y evaluación de impacto. Más aún, para tener un sistema de información para el análisis y evaluación integral de la gestión a nivel de la política social en general y de las políticas de protección en particular, se requiere dar un paso más, complementando la información de monitoreo de los programas involucrados con la información sobre la inversión social correspondiente y con los indicadores específicos sobre la situación social de la población, desagregados por área geográfica y nivel administrativo, a fin de hacer posible relacionar de manera confiable los distintos componentes (Martínez y Collinao, 2010).

Los indicadores sobre resultados de gestión debieran provenir de los sistemas de registro de beneficiarios y de monitoreo, evaluaciones de procesos y evaluaciones de impacto de programas y proyectos específicos, instrumentos en los que la región presenta avances importantes, pero también grandes desafíos. Por su parte, la información de censos, encuestas de hogares, encuestas especializadas y registros administrativos es el medio para conocer los avances de la protección social, y ciertamente requiere ser articulada sobre la base del marco conceptual y los componentes de política existentes en cada país. Esta información está parcialmente disponible en la mayoría de los países, pero falta aún avanzar hacia su sistematización y articulación con los indicadores de gestión.

La preocupación por contar con sistemas de monitoreo y evaluación en la gestión de políticas sociales en la región está presente desde hace más de dos décadas. Entre las experiencias de desarrollo metodológico, cabe destacar el Análisis Costo-Impacto desarrollado por la CEPAL (Cohen

y Franco, 2006b, 2005; Cohen y Martínez, 2004) y los modelos de gestión por resultados adaptados a los programas sociales promovidos por el BID, el Banco Mundial y las agencias de cooperación internacional. Por su parte, en los países también se observa una creciente preocupación por el tema, con el desarrollo de sistemas de evaluación de programas gubernamentales, programación por resultados y premios al mejoramiento de la gestión¹³.

En el ámbito específico de la evaluación de programas de protección social, un hito en la región, por su amplio espectro de análisis (González de la Rocha, 2010), lo constituye la experiencia de México en las evaluaciones del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, actualmente Oportunidades), realizadas por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) (Adato, 2000) y por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) a partir de su constitución en 2005 (CONEVAL, 2010). Esta, sin embargo, no es la única experiencia, ya que —aun cuando se han utilizado variados diseños— también se han hecho evaluaciones de los siguientes PTC: Red de Protección Social (RPS) y Sistema de Atención en Crisis (SAC) en Nicaragua; Programa de Asignación Familiar (PRAF) II en Honduras; Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador; Bolsa Família, Bolsa Escola y Bolsa Alimentação en el Brasil; Familias en Acción de Colombia; Chile Solidario; y Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) de Jamaica, entre otros (Schady y Milazzo, s/f; también Fiszbein y Schady, 2009).

No obstante el avance que representan estas experiencias, aún es preciso superar algunas debilidades, especialmente en lo referente a la conexión entre las evaluaciones y el diseño de los programas. Por un lado, no está clara la manera en que los resultados se incorporan como información para la toma de decisiones y la implementación de modificaciones a los programas. Por otro, la mayor parte de los resultados divulgados provienen de evaluaciones de los programas mexicanos, especialmente de la primera fase de Progresá (Schady, 2006), lo que limita la posibilidad de generalizar los hallazgos al resto de programas.

A su vez, los sistemas de selección y registro de beneficiarios están relativamente bien diseminados en la región, lo que facilita avanzar en la implementación de sistemas de información integrales. Por su parte, los datos sobre inversión social son recopilados en los países pero con importantes diferencias conceptuales y de cobertura, lo que limita la posibilidad de efectuar comparaciones. En ello el desafío es implementar un sistema con explotación conjunta de las estadísticas de finanzas públicas (EFP) y del sistema de cuentas nacionales (SCN), a fin de aprovechar el enfoque de clasificación funcional de las primeras y la mayor capacidad de desagregación del segundo, incorporando no solo las inversiones del gobierno general sino también las asociadas al financiamiento proveniente de los otros agentes, particularmente los recursos de las instituciones sin fines de lucro y organismos internacionales, así como aquellos recursos públicos que no pasan por el presupuesto general del gobierno central, sino que corresponden a recursos propios de los gobiernos regionales o locales (Martínez y Collinao, 2010)¹⁴.

c) Sistemas de control y de resolución de conflictos

La implementación de un sistema de protección social basado en el enfoque de derechos requiere un adecuado mecanismo de verificación, que haga posible garantizar efectivamente la realización de tales derechos y otorgue transparencia a la toma de decisiones. Dicho mecanismo

¹³ Algunos ejemplos de sistemas de evaluación de programas gubernamentales son: el Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) de Chile, el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en México.

¹⁴ Además de la publicación periódica de datos oficiales en el *Panorama social de América Latina*, desde 2006 la CEPAL, con el apoyo de la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), ha desarrollado un trabajo metodológico y de asistencia técnica para potenciar el análisis y uso de la información sobre inversión social en el marco de la gestión de la política. Para mayor información, véase el sitio especializado en gasto social en: www.cepal.org/dds.

debe estar presente primero en los propios programas, pero también en organismos externos ante los cuales la población pueda solicitar información, reclamar cuando se sienta afectada por incumplimiento de algún derecho y resolver conflictos entre distintos actores.

Los sistemas de supervisión y monitoreo de procesos, además de hacer más efectiva y eficiente la gestión, permiten transparentarla hacia la población. Su correcta utilización supone también hacer explícitos los procesos de gestión y los criterios de toma de decisiones, aplicados tanto para la identificación de la población objetivo y la selección de los beneficiarios, como para la producción y entrega de servicios, y la evaluación. Así, la implementación de estos sistemas y la difusión periódica de los resultados de la gestión son elementos que deben considerarse en este ámbito.

Por su parte, contar con una institucionalidad autónoma encargada de supervisar la correcta aplicación de la normativa y la calidad del servicio, permite que las controversias sobre los incumplimientos en materia de los derechos y estándares establecidos puedan ser resueltas de una manera eficiente y efectiva, dando garantía de transparencia a los procesos. En varios países de la región ya existen instancias de este tipo, como son las contralorías, los servicios de protección al consumidor, las organizaciones ciudadanas que actúan como veedores o las superintendencias, lo que facilita el considerar su aplicación en los sistemas de protección social.

Un ejemplo de lo anterior son los mecanismos utilizados en el Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (Plan AUGE) en Chile, que pueden contribuir a matizar los equilibrios entre los compromisos estatales respecto de los avances progresivos en materia de derechos sociales y su viabilidad conforme a criterios técnicos y presupuestarios. En dicho plan se han considerado una serie de mecanismos administrativos, con validez legal, para la evaluación del cumplimiento de las garantías, con una Superintendencia de Salud encargada de resolver los conflictos entre usuarios y proveedores (públicos y privados) del sistema (Red Salud, 2009). No obstante, también se presentan reclamos ante el poder judicial cuando las instancias previas no logran responder a las demandas ciudadanas. Dicho mecanismo permite avanzar en la resolución de tales demandas (Drago, 2006), filtrando aquellas que, por su naturaleza, requerirán de la participación de instancias superiores de justicia.

Así, también es necesario considerar un tercer nivel en el ámbito judicial, que permita dirimir los conflictos que no hayan podido ser resueltos en otras instancias, de modo de velar por el cumplimiento de los derechos adquiridos. Abramovich (2009, pág. 42) identifica los siguientes factores como determinantes para que procesos judiciales de este tipo logren resultados: “la interpretación constitucional de las obligaciones que originan; la capacidad de actores sociales relevantes para actuar en representación de los intereses de grupos discriminados o excluidos; la accesibilidad física, material y cultural de los tribunales; el grado de organización y fortaleza de la sociedad civil y su experiencia y capacidad técnica para hacer uso de las herramientas legales; la mayor predisposición de los tribunales a enfrentar este tipo de cuestiones; los sistemas de procedimientos más abiertos o cerrados, y el tipo de remedios u órdenes que los jueces están habilitados para disponer; los mecanismos de selección de jueces y la independencia e imparcialidad de los tribunales respecto del poder político y de ciertos actores sociales relevantes en estos casos; el grado de desarrollo de los sistemas de seguridad social y las capacidades de respuesta del gobierno, del Congreso y de las burocracias del Estado a las demandas de prestaciones prometidas en los textos jurídicos; entre otros muchos asuntos”.

Pese a las potencialidades que ofrece para la realización de los DESC, la judicialización conlleva también una serie de riesgos y dificultades. Por ejemplo, Uprimny (2007) establece que uno de estos riesgos es el de la sobrecarga del aparato judicial y el protagonismo político que pueden alcanzar los organismos judiciales. De manera asociada, subsiste una cuestión de roles y ámbitos de competencia, particularmente en materia de financiamiento (aunque también de diseño de la política social), ya que la responsabilidad de definir el destino de la inversión pública recae sobre los

poderes ejecutivo y legislativo, y no en el judicial (Basombrío, 2009, pág. 44). A esto debe sumarse el alto costo individual y social que puede significar la judicialización basada en la universalización de prestaciones asociadas a derechos, que puede conllevar la inaplicabilidad de la normativa y/o la incapacidad para afrontar el desafío de una manera económicamente sustentable. Aún más, es previsible estimar una brecha de acceso a la solución judicial, en la cual la mayor restricción la tendría la población más pobre y vulnerable, tanto por limitaciones económicas como culturales.

Un instrumento intermedio de resolución cuasi judicial de conflictos es la participación del “defensor del pueblo” u ombudsman. En América Latina, existen múltiples denuncias presentadas ante los defensores del pueblo en materia de derechos directamente vinculados a la protección social, en casos en los que ha habido presunta conculcación de derechos en materia de salud, educación o seguridad social, así como informes y recomendaciones explícitas de estos organismos en materias afines a la protección social¹⁵.

Otras instancias que desempeñan un rol clave en la supervisión del cumplimiento de derechos son los mecanismos no judiciales, tales como las instituciones de derechos humanos nacionales independientes y las internacionales, como el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos. Estas pueden contribuir a canalizar las demandas ciudadanas ante instancias judiciales (Naciones Unidas, 2009a, pág. 15).

Como indica Artigas (2005, pág. 22), la garantía de universalidad de las prestaciones asociadas a la realización de derechos, no se obtiene necesariamente a través de la naturaleza individual de los casos en que intervienen mecanismos y fallos judiciales, sino que se requiere de pactos sociales y fiscales concretos que comprometan a la sociedad en su conjunto. Sin estos, difícilmente se puede mantener un sistema basado en garantías. Así, mientras más transparentes, eficaces y eficientes sean los dos primeros mecanismos, menos intensa será la labor asignada al poder judicial y más baratas, claras, cercanas y de fácil tramitación serán las demandas y los reclamos para la población y el Estado (cf. también De Roux y Ramírez, 2004).

¹⁵ Por ejemplo, el Defensor del Pueblo de la Nación en la Argentina, sobre la base de las solicitudes recibidas en torno a la asignación universal por hijo para la protección social, recomendó al jefe de gabinete de ministros ampliar los alcances de esta asignación de manera de beneficiar a niños y adolescentes que concurren a establecimientos de gestión privada con bajos aranceles y cuyas familias no alcancen el salario mínimo, poniendo fin a las restricciones existentes para recibir este beneficio por ser beneficiario de otros programas (Resolución 36/10: <http://www.dpn.gob.ar/areas.php?id=01&ms=area5>). Asimismo, en el caso de la Defensoría del Pueblo de la República de Colombia, existe un programa específico en materia de seguridad social y salud para resguardar la realización progresiva de estos derechos en este país. Por ejemplo, en 2001, este organismo dictó una resolución defensorial en torno a la problemática detectada en el seguro social del país (Resolución defensorial N° 008: <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/res/defensorial/defensorial8.pdf>).

B. Los desafíos de coordinación y articulación entre los actores de la protección social*

La necesidad de una mayor articulación de la política social en general, y de los sistemas de protección social en particular, ocurre en varios niveles y dimensiones. Como se ha planteado en estudios previos, el nivel de coordinación intersectorial representa una solución de continuidad que va desde la comunicación y la coordinación entre diversos actores institucionales hasta un trabajo consolidado o integral. En esa labor, ante una misma problemática, los actores llevan a cabo el conjunto de fases del ciclo de sus políticas y programas de manera intersectorial, sobre la base de procedimientos y prácticas comunes e incluso compartiendo recursos, responsabilidades y acciones, así como el monitoreo y la evaluación conjunta (OPS/OMS, 2015). Construir altos niveles de coordinación intersectorial supone costos políticos, financieros, organizacionales y de tiempo, por lo que dicha colaboración se justifica en caso de enfrentar problemáticas de gran complejidad y envergadura (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015; Repetto y Potenza, 2015). A continuación se esbozan algunas dimensiones y desafíos de la coordinación institucional de los sistemas de protección social.

1. Coordinación entre los distintos sectores de la política social

Las inercias sectoriales se contraponen con frecuencia al diseño de políticas y programas sociales orientados a abordar y producir impactos en varias dimensiones del bienestar. La experiencia de los programas de transferencias monetarias constituyó en su momento una innovación, al conjugar acciones coordinadas e intersectoriales en materia asistencial, educativa, nutricional y sanitaria. Actualmente, la mayoría de estos programas están desarrollando mayores capacidades de vinculación y coordinación con otras acciones sectoriales relacionadas con el empleo y el desarrollo productivo. Su fin común es incidir en un mejor aprovechamiento de los años de educación logrados en el marco de los propios programas mediante una inserción laboral menos precaria y que contribuya a una salida de la pobreza. No obstante, queda aún por implantarse en la mayoría de los países la lógica del trabajo intersectorial, que incluye la planificación conjunta, el establecimiento de objetivos comunes y la racionalidad integradora en cuanto al presupuesto y los sistemas de evaluación y desempeño, entre otros elementos.

2. Coordinación entre componentes contributivos y no contributivos de la protección social

La existencia de sistemas de protección social con elevados niveles de cobertura, equidad y sostenibilidad fiscal se vincula fuertemente con la posibilidad de que, a largo plazo, el acceso a ese sistema esté menos segmentado y los componentes contributivos y no contributivos respondan a una misma lógica de inclusión social y a una vocación de universalidad, con un análisis conjunto del riesgo y coherencia entre los incentivos y el financiamiento. En el período reciente el pilar no contributivo se ha expandido de forma autónoma en la región para hacer frente a los vacíos de cobertura de la seguridad social tradicional. No obstante, un desafío pendiente consiste en expandir esta última a sectores que hasta ahora han tenido poca cobertura, así como construir vasos comunicantes

* Autores: R. Martínez y C. Maldonado.

entre las políticas y programas no contributivos, la seguridad social y el mercado de trabajo formal. Aunque no hay pruebas concluyentes de los incentivos adversos de la migración de los programas no contributivos hacia mecanismos contributivos y formales, una tarea pendiente es la construcción de alternativas y mecanismos institucionales que establezcan vínculos entre ambos.

3. Coordinación entre entidades sociales con mandatos generales y autoridades sociales temáticas centradas en problemáticas sociales o segmentos de población (transversales o por etapas de la vida)

La aparición de autoridades sociales temáticas es una consecuencia del enriquecimiento y la creciente complejidad de la agenda social de la región. Dichas entidades se han centrado en abordar de forma intersectorial ciertos temas o problemáticas sociales como la discriminación, la desigualdad, la pobreza o el cuidado, así como la promoción de los derechos y la atención de las necesidades de segmentos de población determinados (las mujeres, las personas con discapacidad, las poblaciones afrodescendientes o los pueblos indígenas) y aquellos relativos a las diferentes etapas de la vida (infancia, juventud y vejez). Un desafío institucional clave es lograr que el trabajo de dichas entidades, sobre la base de sus mandatos más o menos extensos, se traduzca en mayores niveles de transversalización y de coordinación intersectorial, y no en una fragmentación de la arquitectura institucional reflejada en políticas y programas dispersos y más motivados por la competencia que por la colaboración. En el caso específico de los sistemas de protección social, la misión de estas entidades resulta de relevancia para transversalizar o articular la atención de los distintos componentes y singularizar necesidades y carencias particulares. La experiencia de los sistemas de cuidado ilustra estos desafíos.

Parte III S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (editores) (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*; C, pp. 412-422.

C. Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social*

La coordinación se impone en forma imperativa, como algo imprescindible, si el objetivo es atender integralmente problemas definidos del mismo modo en sus múltiples aristas y causas. El debate regional sobre el papel de la coordinación en la generación de abordajes integrales está estrechamente asociado a las reflexiones analíticas y experiencias prácticas acerca de la intersectorialidad. El propósito de esta sección es explorar los posibles alcances que tiene la intersectorialidad como expresión crítica del proceso de avances hacia la integralidad de la protección social en América Latina.

No todas las actividades realizadas por sectores gubernamentales con un objetivo común son colaborativas. Puede ocurrir, por ejemplo, que varios sectores de agencias de un gobierno trabajen conjuntamente en forma sincrónica solo en función de los propósitos de un solo sector o que un determinado asunto se incorpore como un objetivo de todos los organismos, sin que esto se traduzca en acciones interorganizativas. Cuando se ha planteado una colaboración interinstitucional explícita en función de un propósito común se aplica, estrictamente, la noción de intersectorialidad. Pero la colaboración interinstitucional puede expresarse a través de múltiples formas que varían desde la mera relación de establecimiento de contactos y redes (*networking*) para comprender mejor lo que hacen o pueden hacer los “otros” respecto de un propósito compartido, a la coordinación para evitar duplicidades o alcanzar mayor coherencia, hasta la integración para el logro de un propósito de transformación social. Existen múltiples tipologías (Winkworth y White, 2011; Corbett y Noyes, 2008) que denotan diferentes grados de intensidad de la intersectorialidad, tal como se ilustra en el cuadro VIII.1.

■ **Cuadro VIII.1**
Posibles intensidades de la intersectorialidad

| Autores | Baja intensidad | | | | | Alta intensidad |
|--------------------------|--|--|--|--|---|---|
| Winkworth y White (2011) | Trabajo en red Relaciones individuales y actividades de cooperación en pequeña escala para obtener una mejor comprensión de los sistemas involucrados y los problemas, y construir confianza para asociaciones más complejas. | | Coordinación Niveles formales más complejos de participación organizacional y planificación (protocolos simples, memorandos de entendimiento) para lograr que la información y los servicios sean más accesibles. | | | Integración Acuerdos formales entre los servicios, con objetivos y metas claramente identificados y compartidos. Se cuenta con legislación que implica asociaciones, sistemas de gestión e información unificados y fondos, marcos de prácticas, formación y acuerdos de gobernanza compartidos. Asegura que las familias cuenten con un sistema completo de servicios. |
| Corbett y Noyes (2008) | Comunicación Discusiones claras, coherentes y sin prejuicios para intercambiar información con el objetivo de mantener relaciones significativas. Se establecen procedimientos para compartir información y definir reuniones periódicas entre agencias (para discutir problemas y oportunidades comunes), así como arreglos informales de intermediación. | Cooperación Grupos de trabajo, grupos consultivos, comités que revisan y aprueban planes, monitoreo cooperativo y revisión de casos con el objetivo de ayudar a los demás con las respectivas actividades prestando apoyo general, información y/o respaldo a los programas, servicios y objetivos de los otros. Existe un consenso acerca de buenas prácticas que atraviesa el sistema de diálogo y/o capacitación. | Coordinación Acuerdos interinstitucionales formales para coordinar. Las actividades conjuntas y las comunicaciones son más intensivas y de mayor alcance. Las agencias e individuos se involucran en la planificación conjunta y la coordinación de agendas, actividades, metas, objetivos y eventos. Existe una declaración conjunta de misión y principios, capacitaciones conjuntas, procedimientos contractuales para resolver disputas interagenciales, reasignaciones temporales de recursos humanos y estándares de elegibilidad coordinados. | Colaboración Agencias, individuos o grupos renuncian voluntariamente a una parte de su autonomía con el objetivo de alcanzar ganancias mutuas o resultados. La verdadera colaboración implica cambios reales en la agencia, el grupo o el comportamiento individual para apoyar metas e ideales colectivos. Se cuenta con estándares de cualificación de personal, formularios, protocolos y procesos de solicitud únicos y una administración funcional centralizada. | Convergencia Las relaciones evolucionan desde la colaboración a una real reestructuración de los servicios, programas, membresías, presupuestos, misiones, objetivos y personal. Para esto se cuenta con disposiciones contractuales de reasignación de fondos, recursos compartidos y una agencia rectora. | Consolidación El comportamiento de las agencias, grupos o individuos, las operaciones, políticas, presupuestos, personal y el poder están unidos y armonizados. La autonomía y beneficios individuales han sido resignados, aceptando la identidad y resultados comunes. Se cuenta con planes y presupuestos multiagenciales y multidisciplinarios, y equipos interagenciales para el suministro continuo de servicios, planificación fusionada y capital humano y activos fijos compartidos. |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de G. Winkworth y M. White, “Australia’s children ‘safe and well’? Collaborating with purpose across commonwealth family relationship and state child protection systems”, *Australian Journal of Public Administration*, vol. 70, N° 1, marzo de 2011; y T. Corbett y J.L. Noyes, “Human services systems integration: A conceptual framework”, *Discussion Paper*, N° 1333-08, Madison, Wisconsin, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin–Madison, 2008.

* Autores: N. Cunill-Grau, F. Repetto y C. Bronzo

En atención a lo planteado, cabría esperar: i) que opere una relación entre los propósitos de las políticas y los grados de intensidad intersectoriales, y ii) que exista consistencia entre el grado de intensidad intersectorial y el modelo de gestión que se adopte para producirla.

El primero aspecto sugiere que los grados de la intersectorialidad están asociados a la complejidad y profundidad de los propósitos perseguidos. Al respecto, parece existir cierto consenso respecto de que una intersectorialidad de “alta intensidad” es necesaria cuando se pretende ir más allá de asegurar el acceso a bienes y servicios, como por ejemplo para desarrollar capacidades, alterar comportamientos o proveer una oferta de protección social en una perspectiva sistémica. De hecho, en diversos estudios se plantea que cuando se aspira a lograr un abordaje integral de un problema social complejo se requiere de una intersectorialidad de “alta intensidad” que cree condiciones para incidir en sus causas (Repetto, 2010; Bronzo, 2007b; Cunill-Grau, Fernández y Thezá Manríquez, 2013; Cunill-Grau, 2014a y 2014b). Este abordaje se aproxima a lo planteado por Corbett y Noyes (2008), en el sentido de que mientras menos tiendan los programas y agencias a la entrega de beneficios específicos y más al cambio de comportamientos, en mayor medida se requiere de transformaciones profundas en los sectores y de relaciones muy intensas entre estos. Este abordaje es consistente también con el modelo heurístico construido por Winkworth y White (2011), quienes, al referirse a los programas dirigidos a la niñez, sostienen que si el propósito es abordar un alto nivel de riesgos para los niños y niñas, más alto es el grado de colaboración requerido dentro y entre sistemas para protegerlos.

Cabe enfatizar nuevamente que la definición adecuada del problema y, por tanto, el contenido sustantivo de la política de protección social, debe tener una relevancia clave. Las fallas en la visión de la política producen desacoplamientos de origen en el diseño del modelo de intersectorialidad. Por tanto, la adopción de la integralidad como perspectiva implica la reelaboración de los fines de las políticas así como que la intersectorialidad se ponga en práctica al momento de definir los problemas sociales.

De acuerdo con lo anterior, y teniendo a la vez en consideración los altos costos (de tiempo, de organización, financieros, entre otros) de la intersectorialidad, solo correspondería buscar una integración de los sectores cuando el problema es altamente complejo, se debe lidiar con niveles enormes de vulnerabilidad y si son necesarios cambios profundos en el comportamiento de los individuos, sus familias y su entorno. La dificultad mayor se presentaría cuando, en la práctica, la estrategia de colaboración adoptada no se corresponde con los propósitos específicos de cambio social perseguidos (Solar y Cunill-Grau, 2014, págs. 22 y 23).

El segundo aspecto parte de asumir que la intensidad de la intersectorialidad es dependiente de la medida en que el modelo de gestión que la fundamenta considere cuánto de inclusividad hay en el ciclo de políticas y cuánta mancomunidad entre los sectores involucrados requiere ser construida (Cunill-Grau, 2005 y 2014a), de manera de lograr un grado de intensidad de la intersectorialidad consistente con aquel exigido por los propósitos de la política.

Existe inclusividad cuando los sectores y niveles gubernamentales intervienen desde la planificación hasta la evaluación de las acciones. La planificación conjunta, una racionalidad integradora introducida en el presupuesto y en los sistemas de evaluación del desempeño, a partir de objetivos compartidos que están claramente identificados, se traduciría en una “inclusividad del ciclo de políticas”. Esta, por tanto, supondría que las formas de planificación, de formulación del presupuesto y de seguimiento y evaluación han dejado de ser sectoriales transformándose en intersectoriales, al menos respecto del asunto en consideración. Así, cuando se encuentra inclusividad, se podría estar en presencia de un resultado (o expresión) de la intersectorialidad o de una causa de esta.

Por otra parte, existe mancomunidad cuando los sectores y niveles gubernamentales comparten recursos, responsabilidades y acciones. Puede expresarse solo en un compromiso de ejecución de acciones en función de un mismo objetivo o simplemente en la normalización de

ciertos procesos a fin de hacer previsible y uniforme su realización. No obstante, el caso de mayor integración en la fase de ejecución de las acciones se produciría por la existencia de recursos compartidos y sistemas unificados de información. En este último caso, la integración se expresaría propiamente en “mancomunidad”.

En consecuencia, la expresión más evidente de una intersectorialidad de alta intensidad (también denominada integración o consolidación, según se ha planteado) emerge básicamente cuando los sectores intervienen de forma conjunta en el diseño, la ejecución y la evaluación de la política e intercambian información y, en ocasiones, recursos financieros en pos de la solución de un problema que definen entre todos. Existiría, por el contrario, intersectorialidad de baja intensidad cuando el problema a abordar es una suma de las perspectivas sectoriales; por ende, cuando los sectores involucrados no participan conjuntamente en el ciclo de la política o no existe mancomunidad en la ejecución de esta. Empíricamente es posible identificar patrones de gestión de la intersectorialidad y clasificarlos en función del grado de articulación y de la intensidad de las mudanzas en las prácticas y arreglos institucionales (Bronzo, 2007a).

De lo anterior se desprende que si bien la intersectorialidad es un modelo de gestión, esta no se alcanza simplemente interpellando a distintos sectores, sino que requiere ser construida, sobre todo cuando las políticas pretenden ser integrales. Por tanto, no se trata solo de articular acciones sectoriales, sino de desarrollar estrategias y respuestas conjuntas, construyendo algo nuevo de forma compartida (Brugué, 2010).

En consistencia con tales planteamientos, en el cuadro VIII.2 se presenta una primera aproximación de los indicadores que expresan alta y baja integración de los sectores.

■ Cuadro VIII.2

Intensidades de la acción intersectorial según grados de integración de los mecanismos de gestión y de las estructuras organizativas

| Baja integración | Alta integración |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> El problema a abordar corresponde a la suma de visiones sectoriales y solo se abarca una parte del ciclo de políticas Existe un plan de acción básico, coordinado por alguna instancia central, en el que interviene un órgano intersectorial de carácter técnico, por ejemplo. Las actividades básicas de planificación, elaboración del presupuesto y evaluación continúan siendo asumidas sectorialmente. | <ul style="list-style-type: none"> A partir de una visión común se comparte la formulación de las decisiones (incluidas las de asignación) y su seguimiento y evaluación (Inclusividad del ciclo de políticas) Existe algún mecanismo de definición conjunta del problema o al menos para compartir visiones sobre el diagnóstico de la problemática. Programación presupuestaria común. Seguimiento y evaluación compartidos. |
| <ul style="list-style-type: none"> Solo se comparten asuntos operacionales No existe intercambio de información. El financiamiento de las acciones queda a cargo de una autoridad central. | <ul style="list-style-type: none"> Se comparten la ejecución de las decisiones, la información y los recursos (Mancomunidad) Acciones, recursos ^a y responsabilidades compartidas bajo un funcionamiento en red. |
| <ul style="list-style-type: none"> No existen arreglos para la acción intersectorial, salvo algún tipo de instancia técnica multisectorial. | <ul style="list-style-type: none"> Se producen alteraciones en las estructuras organizativas sectoriales (Estructuras orgánicas suprasectoriales al menos para la gobernanza común). |
| <ul style="list-style-type: none"> Intersectorialidad de baja intensidad | <ul style="list-style-type: none"> Intersectorialidad de alta intensidad |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de N. Cunill-Grau, “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual”, *Gestión y Política Pública*, vol. 23, N° 1, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014.

^a Compartir recursos puede incluir desde un fondo que se alimenta con contribuciones especiales de cada sector hasta la reorientación de asignaciones existentes en el presupuesto nacional, pasando por el cofinanciamiento a través de recursos delegados a un tercer órgano.

Por consiguiente, es claro que en una versión de alta intensidad, la intersectorialidad redundante en alteraciones en el diseño y contenidos de las políticas sectoriales así como en las rutinas, prácticas de trabajo y metodologías de entrega de los bienes y servicios (Bronzo, 2007b). Se traduce, además, en un esfuerzo de construcción colectiva del propio sentido de la integralidad de la política pública,

puesto que, como se sugiere del análisis del caso de Chile Crece Contigo, la noción de integralidad debiera permear el diseño de la intersectorialidad.

Sin perjuicio de los aprendizajes que deja el examen del programa Chile Crece Contigo, es importante considerar que la búsqueda de grados menores de colaboración intersectorial puede formar parte de una estrategia de integración. Detrás de esta idea subyace el supuesto de que un determinado nivel de colaboración puede, eventualmente, conducir a otro superior (Solar y Cunill-Grau, 2014, pág. 23), sobre todo si se considera un elemento relativamente olvidado por la teoría pero muy presente en la práctica: las resistencias a la colaboración interinstitucional (Cunill-Grau, 2014b)¹⁶.

Las resistencias políticas e institucionales y culturales al trabajo intersectorial constituyen uno de los factores clave de las brechas de aplicación que reflejan los obstáculos cuyo enfrentamiento requiere de procesos de mediano y largo plazo.

Las resistencias institucionales aluden a reglas del juego generales que fijan restricciones a las acciones intersectoriales, tales como el centralismo, el predominio de la lógica de mercado en la organización y gestión del sector público —en especial, la competencia—, la lógica sectorial del presupuesto y de las evaluaciones, y las relaciones intergubernamentales de índole vertical. Se pueden incluir entre estas las resistencias culturales que afectan en especial la gestión de la información y se expresan en particular en el rechazo de los organismos a intercambiar sus datos y usar bases de datos comunes. Resistencias más propiamente políticas operan a partir de los desbalances de poder entre los distintos sectores y niveles gubernamentales y de las relaciones de afinidad política y partidaria.

Un trabajo empírico que analiza las resistencias al trabajo intersectorial y la influencia de su intensidad, sobre la base de una encuesta a 117 directivos y autoridades vinculados al Sistema Intersectorial de Protección Social chileno en seis regiones del país¹⁷ encontró una alta incidencia de ambos tipos de resistencias, así como una clara asociación entre estas y ciertas identidades profesionales.

Ese tipo de hallazgos, en primer término sugiere la importancia de incidir en las afinidades profesionales y organizacionales cuando se trata de debilitar las resistencias al trabajo intersectorial. El estudio seminal de Rittel y Webber (1973) sostenía que el clásico paradigma de la ciencia orientado a resolver problemas definibles, comprensibles y consensuales, que subyace en las profesiones modernas, no aplica en sistemas sociales abiertos en que la comprensión y la resolución de los problemas son concomitantes. En esa dirección, los estudios más recientes sobre problemas perversos (*wicked problems*), por definición altamente complejos y ambiguos, desafían los tradicionales enfoques lineales y analíticos de elaboración y aplicación de políticas, y remarcan, entre otras cuestiones, que la verdadera comprensión de este tipo de asuntos requiere de la perspectiva de múltiples profesiones (véanse, por ejemplo, Gobierno de Australia, 2007, y Brugué, 2010).

En segundo lugar, asociado a lo anterior, los hallazgos alertan contra la tendencia dominante de producir la intersectorialidad exclusivamente a través de enfoques estructurales y formales. Así, se releva la importancia de considerar también una perspectiva cultural e institucional orientada a construir un sentido de valores unificado, conducir la capacitación hacia la construcción de una cultura común y producir un liderazgo integrador y prácticas inteligentes (*smart practices*), entre otros. Un enfoque mixto ha sido puesto en práctica en algunas experiencias de países desarrollados, como en la creación del Ministerio de Desarrollo Social en Nueva Zelanda y en soluciones a nivel de todo el gobierno (*whole government*) implantadas en Australia, en este caso a través de la formulación de pautas de valores y códigos de conducta bajo el lema “trabajando juntos” en pos de la construcción de una cultura de apoyo al sector público (Christensen y Laegreid, 2007). En un sentido similar, hay

¹⁶ Los ejemplos que se presentan acerca de las resistencias a la colaboración intersectorial han sido extraídos casi literalmente de Cunill-Grau (2014b).

¹⁷ El estudio formó parte del proyecto FONDECYT N° 1120893 (CONICYT, Chile) ya citado, que fue desarrollado por Nuria Cunill-Grau, Margarita Fernández y Marcel Thezá Manríquez.

estudios que enfatizan en el entrenamiento multidisciplinario —abarcando los diferentes niveles de cargos— como uno de los elementos clave que facilita el trabajo conjunto (Horwath y Morrison, 2007).

Las experiencias descritas remarcan la importancia de la deliberación para crear significados compartidos entre actores que no solo tienen intereses y valores en conflicto, sino que portan los esquemas de pensamiento compartimentados que imprimen las distintas disciplinas. Dos lecciones importantes, sin embargo, resaltan al respecto. La primera es que las condiciones de diálogo —de suyo, difíciles de lograr— exigen horizontes temporales muy amplios. La segunda consiste en que es improbable lograr coordinarse solo en marcos formales a través de la deliberación, donde los discursos son mayormente acerca de los intereses existentes.

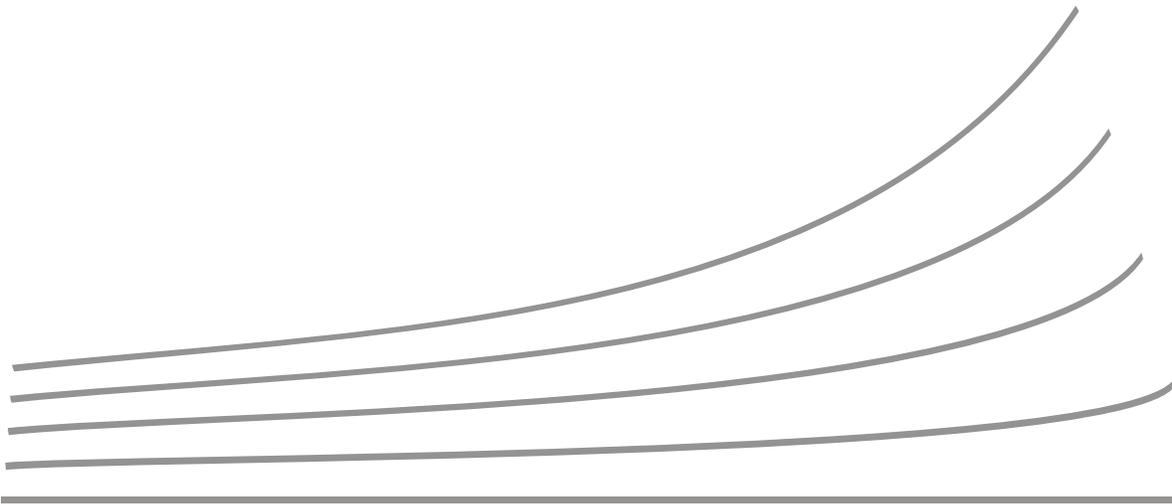
Del relevamiento de la importancia de considerar también una perspectiva cultural e institucional, bajo un enfoque deliberativo, pueden derivarse otros aprendizajes. Uno es que para lograr la integración de los sectores gubernamentales —necesaria para propender al tipo de enfoque integral que propugnan las nuevas políticas de protección social— puede ser útil un abordaje incremental que comience por enfatizar el reconocimiento de que los “otros” existen y en conocer quiénes son y qué hacen. El reconocimiento y conocimiento de los otros actores son, de hecho, las condiciones necesarias para cooperar y asociarse. A la vez, es probable que operen mejor en ambientes informales que formales. Por tanto, antes de pasar hacia grados más complejos de colaboración, un primer nivel que cabría considerar es el del relacionamiento mismo de los actores en red (*networked*) como fin específico (Winkworth y White, 2011). De manera correlativa, lo anterior supondría aceptar no solo que la intersectorialidad debe ser construida, sino que es necesario visualizarla como un proceso. Finalmente, otro aprendizaje alude a la necesidad de un tratamiento diferencial de la intersectorialidad según la propensión a cooperar de los sectores involucrados. Un factor importante a considerar al respecto es que cuando se trata de sectores más consolidados —como salud y educación, por ejemplo—, con sólidas estructuras institucionales, presupuestarias y de personal, así como redes territoriales con capilaridad de equipamientos y contextos técnicos más consolidados, la percepción de interdependencia con otros sectores tiende a ser muy reducida. Incluso cuando dependen de las habilidades de otras áreas, las políticas más consolidadas tienen mayores recursos para evitar procesos complejos e inciertos de coordinación intersectorial.

En cambio, otros sectores, como la asistencia social, además de las complejidades intrínsecas a la naturaleza de problemas que enfrentan, se han conformado bastante más recientemente como política pública. Por tanto, tienen menos control sobre los recursos necesarios para aplicar, de forma coherente, sus servicios de red, dotarlos de los profesionales necesarios y lograr capilaridad de las redes en el territorio.

En suma, la trayectoria de los diversos sectores involucrados en la acción intersectorial, la naturaleza del problema, el legado de las políticas anteriores y las limitaciones políticas e institucionales constituyen factores que deben ser considerados al analizar la diferente propensión de los sectores para acciones colaborativas de naturaleza intersectorial (Veiga y Bronzo, 2014).

El ejemplo del programa *Bolsa Familia* ilustra algunas de las tensiones que emergen cuando se buscan articular acciones de asistencia y de educación y salud, expresando además los dilemas de coordinación entre políticas focalizadas y políticas de corte universal, así como entre diversos niveles gubernamentales.

El caso descrito de *Bolsa Familia* refrenda la importancia de construir consensos sobre los propósitos de las políticas capaces de superar las barreras y feudos institucionales, disciplinarios, así como técnicos y organizacionales. Refleja, además, que las normativas y los protocolos son necesarios pero no suficientes para propiciar la intersectorialidad. Se requiere de tiempo para que las nuevas perspectivas y procedimientos se enraicen en los sectores más estructurados y consolidados, así como un esfuerzo de reconocimiento de las diferentes culturas organizacionales y lógicas de cada sector para que la colaboración pueda establecerse de forma efectiva.



Capítulo IX

Financiamiento de la protección social universal

Fuente:

Parte I. S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (editores) (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf

Parte II. S. Cecchini y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina : una mirada integral, un enfoque de derechos*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/1/S2011914_es.pdf

Parte III. S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (editores) (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf

Parte IV. A. Arenas (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521_es.pdf

Parte V. A. Sojo (2017), *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41105/6/S1600819_es.pdf

Introducción

Uno de los principales desafíos para los sistemas de protección social universales es contar con recursos suficientes y fuentes estables de financiamiento. Tanto en América Latina como en el Caribe el gasto en protección social como porcentaje del PIB ha aumentado a lo largo de la última década. En América Latina, en el promedio de 17 países en 2016 se destinaba el 4,1% del PIB a la protección social, siendo esta la función del gasto social a la cual se destina la mayor cantidad de recursos, seguida por la educación. A su vez, en cinco países del Caribe para los cuales se presentan datos en el *Panorama Social de América Latina, 2018*, se destinan más recursos a la educación, seguida por la protección social (3,1% del PIB).

En el capítulo IX se enuncian los criterios para clasificar la inversión social, se analizan las fuentes de financiamiento de la protección social contributiva y no contributiva y los distintos modelos de financiamiento, así como algunos de los desafíos propios de los sistemas de pensiones y de salud.

Parte I S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (editores) (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*; A, pp. 474-475.

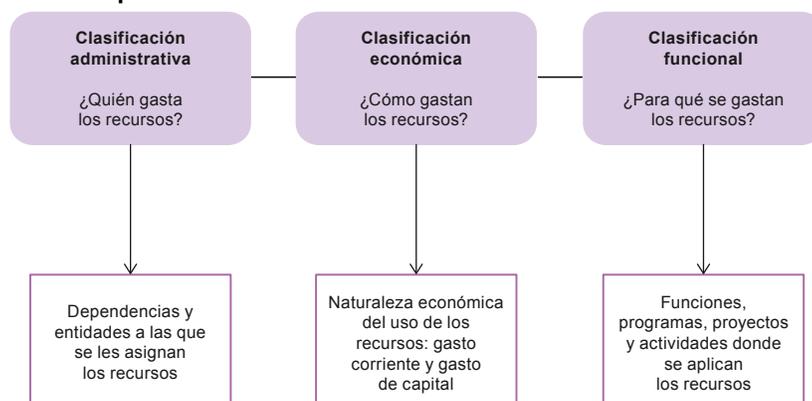
A. La acción estatal en protección social*

Los Estados llevan adelante un conjunto de acciones que habitualmente se tipifican como inversión social: la inversión en protección social (seguridad y asistencia social), salud, educación, vivienda e infraestructura urbana de saneamiento, agua potable y alcantarillado. Sin embargo, esta definición sectorial esconde un conjunto de debates relevantes que, si bien no siempre se pueden plasmar en una contabilidad diferencial alternativa, dadas las limitaciones de las fuentes, son importantes desde el punto de vista conceptual y analítico para una mejor comprensión de lo que hace el Estado en materia social y un mejor entendimiento de cómo financia dichas acciones.

En el *Manual de estadísticas de las finanzas públicas* (FMI, 2014) se identifican tres criterios de clasificación de la inversión pública: administrativo, económico y funcional (véase el diagrama IX.1). Estos enfoques son complementarios y permiten capturar la inversión desde distintas dimensiones, con utilidad analítica diversa. Debido al aporte para el análisis de políticas que conlleva, la clasificación funcional es el eje que estructura la discusión en este capítulo.

■ Diagrama IX.1

■ Criterios para clasificar la inversión social



Fuente: R. Martínez y M.P. Collinao, “Gasto social. Modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe”, *serie Manuales*, N° 65 (LC/L.3171-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010, sobre la base de Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Manual sobre la clasificación del gasto público federal*, México, D.F., Programa de Presupuesto y Gasto Público, 2001.

El uso de la clasificación funcional y su relación con la clasificación administrativa (o sectorial) ocupa un lugar central en la política de protección social, debido a que los programas se encuentran distribuidos en una amplia y variada gama de organismos administrativos o sectoriales. Si bien tendemos a pensar que las áreas de intervención de la protección social se concentran en los sistemas de seguridad social y de salud —y más recientemente en los ministerios de desarrollo social orientados al combate a la pobreza—, hay intervenciones que involucran a otras dependencias o áreas del Estado, como trabajo (regulación del mercado laboral), salud (aseguramiento y acceso), educación (becas y alimentación escolar), vivienda (subsidios para acceso a servicios básicos) y seguridad (atención ante desastres naturales).

La medición y el análisis de la inversión en protección social requieren entonces de un trabajo exhaustivo de clasificación y organización de información generada en distintos sectores, la cual no siempre se encuentra suficientemente estructurada y desagregada en las fuentes. Para potenciar la capacidad analítica de la información, Martínez y Collinao (2010) proponen avanzar hacia un modelo de clasificación desde las fuentes primarias de datos, considerando la función y el objetivo de impacto, la población receptora y el tipo de producto, la fuente de financiamiento, el sector y el nivel de gobierno del agente ejecutor, el destino (producción o administración) y la partida de costos (inversión u operación).

* Autores: F. Filgueira y R. Martínez.

Parte II S. Cecchini y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*; B, pp. 67-72.

B. El financiamiento de la protección social

El financiamiento de un sistema de protección social proviene principalmente de impuestos, cotizaciones (de trabajadores, empleadores o ambos) o una combinación de las dos fuentes, a lo que se suma el aporte de las familias para hacer frente al gasto en servicios sociales —como los de salud— en forma de pago directo (“gasto de bolsillo”) o como seguro, en los casos en que el sistema no cubra totalmente sus necesidades. En los países más pobres se puede contar también con el apoyo de la cooperación internacional y las instituciones financieras internacionales.

El tema de las fuentes de financiamiento de la protección social se ha analizado en forma recurrente en la región, particularmente en lo que se refiere al componente de jubilaciones y pensiones, a los sistemas de salud y a su potencial ampliación. El financiamiento de los sistemas de salud proviene tanto de aportes fiscales como de cotizaciones a la seguridad social. Entre los países donde la salud se financia sobre la base de rentas generales se encuentran el Brasil, Cuba, la República Bolivariana de Venezuela y la mayoría de los países del Caribe anglófono. Las cotizaciones pueden complementar las rentas generales —como en los casos de Chile, Costa Rica, Colombia— o no estar integradas a estas —como ocurre en la Argentina, el Ecuador, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú y el Uruguay (Cetrángolo y Goldschmit, 2009).

1. Protección social contributiva

En el campo de las pensiones de tipo contributivo, los países latinoamericanos presentan tres modelos o sistemas principales: de reparto (beneficio definido), de capitalización parcial colectiva y de capitalización plena (contribución definida) (Mesa-Lago, 2004b). Sin embargo, visto que los mercados laborales de la región no han logrado transformarse en una puerta de entrada universal y dinámica a los esquemas de protección social, la CEPAL (2006) ha planteado la urgencia de desarrollar sistemas de protección social no necesariamente vinculados al trabajo, potenciando los mecanismos no contributivos. Los PTC y las pensiones para adultos mayores financiadas por el fisco en países como el Brasil, Chile, el Estado Plurinacional de Bolivia y México representan importantes ejemplos en este sentido.

Hasta la década de 1970, los países contaban con sistemas de financiamiento colectivo y administración pública que suponían un contrato intergeneracional de ahorro y protección y conformaban un fondo para cubrir los riesgos de invalidez y muerte, así como reservas ante cambios demográficos imprevistos (Uthoff 2006, pág. 23)¹. A principios de los años ochenta, como respuesta a la perspectiva de que el sistema no sería capaz de solventar el pago de jubilaciones futuras², surgen en Chile los fondos de capitalización individual y sus correspondientes administradoras privadas de fondos previsionales (AFP), que luego se difundirían con diversas modalidades en la Argentina,

¹ Estos sistemas podían ser administrados en un gran fondo nacional (público o autónomo), como la Previsión Social del Brasil o la Caja Costarricense de Seguro Social, o funcionar como fondos específicos para distintos grupos gremiales, como la Caja de empleados particulares de Chile o las cajas nacionales de previsión en la Argentina (industria, comercio y actividades civiles; Estado y servicios públicos y autónomo) (ANSES, 2009).

² Uthoff (2006, pág. 23-24) también señala los siguientes aspectos como motores de las reformas: la diferencia entre la administración de fondos de ahorro para eventos ciertos como la vejez y la administración de fondos para seguros en casos probables (como la enfermedad, la invalidez y la muerte no anticipada); la gran vulnerabilidad del fondo de reparto al “uso político” de sus recursos para financiar otras iniciativas de política pública sin atender al equilibrio entre riesgo y rentabilidad requerido para garantizar los fondos de reserva; y la persistencia de subsidios cruzados originados en la naturaleza del aporte al sistema.

Colombia, Costa Rica, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, México, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay. En todo caso, con estas reformas la cobertura disminuyó y los montos de las pensiones no aumentaron significativamente.

Tanto en el caso de los esquemas originales de reparto como en los de capitalización individual el universo abarca solo a los empleados del sector formal y su financiamiento proviene primariamente de aportes obligatorios de los trabajadores (definidos por ley), complementados en algunos casos por el empleador. La diferencia consiste en que en el primer sistema hay un esquema de solidaridad interna entre los aportantes, que no está presente en el segundo.

Ambos sistemas de financiamiento han sido objeto de críticas. Se argumenta que, debido al impacto de la transición demográfica (menores tasas de natalidad y mortalidad y mayor esperanza de vida), el sistema de reparto generaría un déficit a largo plazo, pues el número de beneficiarios de jubilaciones y pensiones previsionales, con derechos predeterminados y por mayor tiempo promedio, crece en forma progresiva e independiente del flujo de ingresos actuariales concurrentes. Esta situación requiere el incremento progresivo de los aportes de los trabajadores activos, un significativo aumento de la inversión social o ambas cosas, situación que ya se ha observado en varios países, con grandes repercusiones fiscales³. Por otra parte, las críticas al sistema de capitalización individual señalan, entre otras cosas, que el traspaso de un sistema a otro ha generado déficits considerables en los fondos previsionales preexistentes, debido al corte que se produce en el flujo de ingresos, y que la gran variabilidad de los aportes en la etapa activa de muchos empleados limita sus jubilaciones a valores insuficientes que terminan por requerir una compensación mediante pensiones aportadas por el Estado⁴. Para remediar esta situación, se han incorporado programas de pensiones mínimas garantizadas por el Estado o, menos frecuentemente, subsidios estatales a los aportes previsionales. Ambas soluciones están condicionadas a la realización de aportes a los sistemas contributivos y, por lo tanto, excluyen a los trabajadores informales. Las pensiones no contributivas, por otra parte, sí han llevado la solidaridad ciudadana a los sectores más desprotegidos (CEPAL, 2006).

A fin de generar nuevos acuerdos políticos y sociales para el tema previsional, Uthoff (2006, pág. 41) plantea la necesidad de incorporar los siguientes cuatro “pilares”: i) un pilar macroeconómico e institucional sobre la base de políticas anticíclicas a partir de reglas de superávit estructural —como en el caso chileno— o fondos de estabilización⁵; ii) la adaptación de los modelos de pensiones a las realidades demográficas y financieras locales; iii) una estrategia para fortalecer las recaudaciones contributivas, reconociendo el papel del mejoramiento de la capacidad productiva de los afiliados, para lo cual las políticas de formación de capital humano, desarrollo productivo y empleo se vuelven fundamentales; y iv) el pilar solidario, que cierra el ciclo de iniciativas para garantizar, sobre la base de arreglos financieramente sustentables, la expansión de la cobertura de las brechas de protección. Este consiste en incorporar criterios de solidaridad a los ahorros requeridos para financiar las prestaciones, procurando premiar los esfuerzos mediante sistemas de contribución definidos —evitando así los desincentivos—, y fondos de garantías para prestaciones mínimas establecidas sobre las bases

³ Véanse, por ejemplo, el caso del Uruguay y los dilemas fiscales enfrentados por este modelo en Filgueira, Georgieva y Lijtenstein (2009).

⁴ Los sistemas de capitalización individual también han sido criticados desde una perspectiva de equidad de género, pues la precaria inserción laboral de las mujeres les impide formar parte de los usuarios y deriva en su mayor desprotección (Marco, 2004).

⁵ Acosta y Ramírez (2004, pág. 45) destacan, en el caso brasileño, la adopción de la Ley de Responsabilidad Fiscal que impuso límites al gasto para resguardar los equilibrios macroeconómicos, y la creación de fondos específicos de financiamiento, como el Fondo para la Mantención y Desarrollo de la Enseñanza Básica y Valoración del Magisterio (FUNDEF) y el Fondo de Reducción de la Pobreza, con contribuciones de los distintos niveles del gobierno y en el marco de arreglos de repartición de presupuestos. Al mismo tiempo, los autores relevan la contribución que podrían realizar los fondos de ahorro para la protección social en otros países de la región a fin de proteger sus recursos, especialmente para los más pobres, en momentos de crisis y austeridad fiscal (Acosta y Ramírez, 2004, pág. 53). El ejemplo chileno de políticas anticíclicas se menciona con frecuencia con respecto a este tema. En Colombia también se ha implementado un Fondo de Equilibrio y Protección Social (FEPS) (2002), con el cual se procura operar de manera anticíclica, a partir del ahorro de los recursos adicionales que se reciban por concepto de impuestos en años en que el PIB del país crezca más del 4% (Acosta y Ramírez, 2004, pág. 54).

actuariales. La idea central es conciliar los principios de equidad y solidaridad, resguardando que las prestaciones no superen las contribuciones capitalizadas (Uthoff 2006, pág. 42).

Ahora bien, el pilar solidario plantea el dilema del escaso margen de crecimiento de los aportes contributivos en América Latina debido a la persistencia de la informalidad y a los bajos aportes a la seguridad social. En la reforma previsional chilena de 2007 se optó por complementar los aportes contributivos con prestaciones financiadas con cargo a impuestos generales, de modo que la pensión final sea la suma de la pensión autofinanciada y el complemento del pilar solidario dentro de la lógica de una “pensión mínima graduada” (Uthoff, 2008). Esta solución requirió consenso y voluntad política, aspectos que sin embargo no pueden darse por sentado en la región, por lo que se necesita profundizar el debate sobre las alternativas. Así, por ejemplo, el Banco Mundial (Ribe, Robalino y Walker, 2010) ha llamado recientemente a intensificar las contribuciones a la seguridad social por parte de los trabajadores, incluidos quienes se encuentran fuera del mercado laboral formal, por medio de aportes incrementales y voluntarios, que permitan unificar los sistemas de protección social contributiva tradicionalmente fragmentados y eliminar los factores que desmotivarían el aumento de la contratación y formalización de las relaciones laborales (cargas impositivas y regulaciones) (Ferreira y Robalino, 2010). Esta propuesta también supone una mayor alineación de los incentivos y retribuciones y una mayor transparencia de los subsidios, que deben ser financiados vía rentas generales.

Estas propuestas se complementan con la preocupación manifestada por diversos autores en cuanto al margen de complementariedad que existiría entre las pensiones no contributivas y las contributivas (Lo Vuolo, 2009; Ramírez y Peñalosa, 2007; Ribe, Robalino y Walker, 2010). Esta discusión se basa en el reconocimiento de la fragmentación de los sistemas de protección social, que separan a la población beneficiada conforme a mecanismos contributivos y no contributivos, y que no siempre supone el acceso a prestaciones de igual calidad y oportunidad. Desde esta perspectiva, se propone, entre otras cosas, universalizar los instrumentos de corte no contributivo para abordar los déficits de ciudadanía generados a partir de esta fragmentación (Huber, 2006; Lo Vuolo, 2009), promover la expansión de las contribuciones (Ribe, Robalino y Walker, 2010) o mejorar la coordinación institucional de ambos tipos de políticas (contributivas y no contributivas) (Acosta y Ramírez, 2004, pág. 56). Este es sin lugar a dudas un aspecto que requiere mayor análisis y debate.

La protección del ingreso ante la pérdida del empleo es otro instrumento para el cual existen diversas fuentes de financiamiento. Por lo general, las indemnizaciones están a cargo de los empleadores, mientras que en el caso de los seguros de cesantía, se presentan combinaciones en que también concurren los empleados y a veces se cuenta con aporte público. Por ejemplo, el seguro de cesantía de Chile, puesto en marcha en 2002, se financia tanto por medio de cuentas individuales de cesantía como mediante un Fondo de Cesantía Solidario, al cual aportan los empleadores y el Estado (AFC, 2010; Fajnzylber, 2010).

2. Protección social no contributiva

El financiamiento del componente de protección social no contributiva proviene de las siguientes tres fuentes: aporte fiscal directo con cargo al presupuesto nacional, préstamos de instituciones financieras internacionales (IFI) y donaciones privadas y de la cooperación internacional, con distintas participaciones presupuestarias.

Un ejemplo de financiamiento mediante la primera fuente se observa en el caso del Brasil, donde el Beneficio de Prestación Continuada (BPC), el esquema de pensiones no contributivas para los discapacitados y adultos mayores con ingresos inferiores a la cuarta parte del salario mínimo, es

pagado por el Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) (que también está a cargo de los esquemas contributivos de pensiones) y financiado enteramente con transferencias del tesoro federal a través del Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS). La principal fuente de financiamiento para sustentar esta prestación es la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS), impuesto consagrado en la Constitución de 1988 para financiar el presupuesto de la seguridad social. De esta forma, el gobierno federal asume enteramente los costos y la administración (Schwarzer y Querino 2002, pág. 89)⁶. Por otra parte, la Pensión Alimenticia para Adultos Mayores en la Ciudad de México, que es de carácter solidario, se cubre enteramente mediante impuestos de los contribuyentes del D.F.⁷

En otros casos, los programas de protección social no contributiva se financian con las entradas por explotación de recursos naturales, como en el Estado Plurinacional de Bolivia donde la Renta Dignidad se financia con los ingresos de la venta de hidrocarburos. En el caso de Chile, las obligaciones derivadas de la expansión progresiva de la cobertura de la pensión básica solidaria de vejez e invalidez (PBS) y del aporte previsional solidario de vejez e invalidez (APS), así como del financiamiento del régimen de garantía estatal de pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia, son financiadas con arreglo al Fondo de Reserva de Pensiones (FRP)⁸. Este último sigue la lógica del balance estructural como metodología de la política fiscal chilena, con el cual se procura aislar los efectos de variabilidad económica en las finanzas públicas, de acuerdo con la actividad económica, los ingresos fiscales, el precio del cobre y del molibdeno. De esta forma, cada año el FRP debe recibir el aporte del superávit fiscal devengado el año anterior (0,2% del PIB como mínimo y 0,5% como máximo), pudiendo también recibir, en períodos extraordinarios, aportes del Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), que acumula los flujos de superávit estructural en ciclos positivos y es fuente de financiamiento en períodos de déficit fiscal (Rodríguez y Flores, 2010, pág. 16, 21).

En el caso de los préstamos y las donaciones, cabe destacar que el financiamiento externo aporta tanto oportunidades como nudos críticos a la implementación de las políticas de protección social no contributiva, porque trae aparejadas condicionalidades e inestabilidad del flujo de financiamiento. Especialmente en el caso de los PTC, se puede advertir un contraste neto entre los programas piloto realizados en los países más pobres con fondos externos y los PTC de países con mejores indicadores de desarrollo humano y financiamiento interno. Es frecuente observar contradicciones entre los términos de referencia de los préstamos y los objetivos de los programas (Moore, 2009b), como lo demuestran los casos de Nicaragua y Honduras⁹.

⁶ En el Brasil existe también un programa “semicontributivo” de pensiones rurales vinculado a un período mínimo de 12 años de actividad en el sector agrícola y financiado parcialmente con impuestos a la comercialización de productos agrícolas, que ha permitido reducir la pobreza en zonas como el nordeste del país (CEPAL, 2006).

⁷ Decreto de presupuesto anual aprobado por la Asamblea Legislativa, según lo define la Ley que establece el derecho a la pensión alimenticia para adultos mayores de sesenta y ocho años residentes en el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 18 de noviembre de 2003, véase <http://www.adultomayor.df.gob.mx/iaam/LPension.pdf>.

⁸ La PBS se otorga a todos los hombres y mujeres que pertenecen al 60% de la población de menor nivel socioeconómico, tienen 20 años de residencia en el país y 65 o más años de edad (PBS de vejez) o que tienen entre 18 y 65 años de edad y sufren una discapacidad física o mental (PBS de invalidez). El APS consiste en una transferencia monetaria para aquellos afiliados al sistema previsional con acceso a una pensión contributiva de bajo monto (Huepe y Larrañaga, 2010). El objetivo de la Garantía Estatal es generar una base de ingresos para aquellas personas que, habiendo cotizado una parte considerable de su vida, no alcancen a reunir los recursos necesarios para obtener una pensión equivalente a la mínima y no tengan otras fuentes de ingresos (SP, 2010). Se estima que el Sistema de Pensiones Solidarias de Chile pasará de una cobertura de poco más de 612.000 beneficiarios al momento de su puesta en marcha (diciembre de 2008) a 1.215.000 en diciembre de 2012.

⁹ En el caso de Honduras, el 60% del financiamiento del PRAF en 2010 correspondía a recursos internos, el 21% a préstamos del BID y del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), y el 19% restante a donaciones del BID, el Gobierno de la provincia china de Taiwán y otros fondos vinculados al alivio de la deuda provenientes de los Estados Unidos y Alemania (República de Honduras, 2010).

3. Equidad de género

En el contexto de la ampliación de la cobertura de la protección social, ha comenzado a discutirse con mayor intensidad en los últimos años el tema de la equidad en el financiamiento de la protección social, no solo entre distintas generaciones o grupos de una misma generación sino también entre géneros. Son las mujeres quienes, tradicionalmente y desde niñas, han cumplido el papel de cuidadoras de la población dependiente en la región. Esto supone una serie de medidas de prevención y reivindicaciones que es necesario considerar. Entre otras medidas para fomentar una mayor igualdad de género, la CEPAL (2010a), y OIT/PNUD (2009, pág. 138-139) han apostado por promover un acceso universal a los servicios sociales y de protección social, priorizando la inversión en los servicios de cuidado.

C. Los modos de financiamiento de la protección social*

Las herramientas de financiamiento de la protección social (y su relación con los criterios de elegibilidad y el modo de provisión), y más en general de la política social, combinan herencias del viejo modelo gestado durante el período de sustitución de importaciones, herramientas con inspiración en los modelos focalizadores y mercadocéntricos de los años noventa, e innovaciones recientes que redefinen las fronteras de cuatro dicotomías clásicas de las políticas sociales: universalismo-focalización, contributivo-rentas generales, público-privado y oferta-demanda. Al respecto, es importante ahondar en las variantes, la especificación y sobre todo las potenciales implicancias de estos instrumentos.

1. Protección social y prestaciones monetarias

Existen tres modalidades de financiamiento estatal de las prestaciones monetarias: i) contribuciones a la seguridad social en modelo solidario, ii) ahorro y capitalización individual obligatoria (modelo contributivo no solidario) y iii) rentas generales.

i) Modelo contributivo solidario. La seguridad social tradicional, definida como solidaria y de reparto, nace en la región con vocación universal de cobertura de los trabajadores y sus dependientes. Existe un conjunto de aseguramientos que refieren al reemplazo de ingresos o la garantía de ingresos ante eventos que el trabajador sufre en su vida: vejez, enfermedad, desempleo, discapacidad, parto, nacimiento de un hijo o etapa gestacional. A su vez, los dependientes generan otro conjunto de derechos que están asociados a la viudez, el aumento de costos por tenencia de hijos o la muerte de un generador de ingresos con efectos en las pensiones de los dependientes menores de edad. Estos son, en esencia, eventos que ocurren al trabajador: es el trabajador quien envejece, quien se enferma, quien se ve incapacitado de trabajar, quien queda desempleado o quien enfrenta el nacimiento de un hijo. Es también el trabajador quien muere, quien tiene dependientes a cargo o quien deja hijos menores tras su fallecimiento. Los derechos de aseguramiento en estos últimos casos se trasladan a los cónyuges o hijos porque esa persona es o fue un trabajador remunerado y, en general en dicho modelo, contribuyó con una parte de sus ingresos al sistema de seguridad social.

Todos los trabajadores dependientes deben aportar obligatoriamente a un sistema de seguro común. En su forma pura, se supone que dichos aportes financian la totalidad de las erogaciones que la seguridad social debe realizar cuando las personas enfrentan estos eventos. Los aportes y las prestaciones a que dan derecho pueden ser más o menos estratificados, con equivalencia entre el nivel de aportes y el nivel de beneficios, pero el equilibrio del sistema se apoya en la idea de que los aportes equivalen en el presente e intertemporalmente a las erogaciones.

Estos sistemas se consideran solidarios y se definen como sistemas de reparto: los empleados financian a los desempleados (a través del seguro de desempleo), los trabajadores que no están teniendo hijos financian a quienes sí los están haciendo (licencia por maternidad o paternidad) y los trabajadores activos financian a los pensionados (jubilaciones y pensiones) y a quienes tienen hijos (asignaciones familiares). En el recuadro IX.1 se destacan ciertas características inherentes a los sistemas solidarios de seguridad social, así como algunas de sus variantes.

* Autores: F. Filgueira y R. Martínez.

■ Recuadro IX.1

Características y variantes de los sistemas solidarios de seguridad social

La primera característica de los sistemas de seguridad social es que el modelo solidario solo se aplica a quienes están efectivamente aportando o aportaron durante cierta cantidad de años. Quienes no realizan aportaciones no integran dicho sistema de solidaridad. La segunda característica se refiere a que esta modalidad de financiamiento es, en rigor, un modelo de redistribución en dos dimensiones: redistribución de ingresos a lo largo del ciclo de vida y redistribución entre categorías de población (también puede implicar una redistribución entre personas con diferentes niveles de ingreso, pero ese no es el centro de la operación de estos sistemas).

Las variantes de estos sistemas también son relevantes. Los sistemas se financian a partir de tasas que se aplican a la nómina salarial y que solo pueden ser pagadas por el trabajador o por el empleador y el empleador, sumado a algún tipo de aporte que realiza el Estado (en este caso no estaríamos ante un régimen puro de financiamiento contributivo). Dichas tasas pueden ser homogéneas (todos los trabajadores pagan un mismo porcentaje de sus ingresos) o variables por categorías (trabajadores de diferentes ramas u ocupaciones pagan tasas diferenciales). Rara vez se aplican en estos modelos tasas diferenciales por niveles de ingreso, aunque ello puede suceder al estar correlacionadas las tasas por categorías ocupacionales con niveles de ingreso diferenciales. En general, no obstante, en este último caso, los niveles de las prestaciones también se encuentran estratificados.

Ello remite a cómo se definen, no ya las contribuciones, sino los beneficios, lo que se denomina tasas de reemplazo (es decir, el equivalente proporcional de los beneficios respecto de los ingresos previos a su otorgamiento). Por ejemplo, se define que una pensión será un 80% del ingreso medio de los últimos 10 años trabajados, que el seguro de desempleo será un 70% del ingreso previo a la situación de desempleo o que el pago por inactividad debido a maternidad será el 100% del ingreso salarial inmediato anterior.

A las definiciones de aportes (tasas) y beneficios se suman dos criterios que hacen a la elegibilidad: i) cuánto tiempo de aportes es necesario para ser elegible para una pensión, licencia paga por maternidad o seguro de desempleo, y ii) cuáles son las edades mínimas que habilitan al retiro en el caso de las pensiones. Estos cuatro factores (tasas de aportes, tasas de reemplazo, años o tiempo de aportes y años de edad para el retiro) son determinantes a la hora de definir las coberturas reales y el grado de progresividad o regresividad del sistema, tanto dentro del sistema como entre quienes están en él y quienes no son elegibles.

Fuente: Elaboración propia.

Resulta evidente, sobre todo en América Latina, que la universalidad de la cobertura de seguridad social para los trabajadores nunca se ha alcanzado. Como depende de la condición de aportante, esta solo se cumplirá si todos aportan. Hay una gran cantidad de trabajadores que no tienen coberturas adecuadas en materia de seguridad social y, por lo tanto, tampoco las tienen sus familias. En muchos otros casos, a pesar de aportar el conjunto de beneficios a que ello da derecho, no se incluyen muchos de los riesgos planteados en la segunda parte de este libro. Por ejemplo, se cubre el derecho pensional, pero sin derecho al seguro de desempleo, o se cubre la licencia por enfermedad, pero no se genera licencia por maternidad pagada. Finalmente, muchos de estos sistemas han sido estratificados en la cantidad, variedad y calidad de las prestaciones.

ii) Modelo contributivo no solidario. Este modelo de financiamiento muchas veces se cataloga como inversión privada y no como inversión pública. Los sistemas de pensiones y otros aseguramientos de capitalización individual, así como los seguros contra accidentes o de desempleo definidos desde cuentas individuales, son privados. Cuando el Estado obliga a los trabajadores asalariados a realizar dichos aportes estamos ante un modo de financiamiento estatal de los riesgos que enfrentan las personas, aun cuando los recursos recaudados sean administrados por privados.

Los sistemas contributivos de la región en general combinan al menos dos criterios de financiamiento. Muchos países muestran financiamiento desde rentas generales para políticas focalizadas, financiamiento contributivo en sistema de reparto, y cuentas de capitalización y aseguramiento individual obligatorias. En algunos países (Argentina, Brasil), esto último no está presente y en unos pocos el sistema de reparto persiste para muy pocas categorías (por ejemplo, militares o funcionarios públicos) o está en vías de desaparecer (Chile).

Otro elemento a destacar es que los esquemas de financiamiento pueden ser muy diferentes, incluso dentro de los mismos tipos de políticas y criterios de elegibilidad. Los sistemas contributivos rara vez se financian solamente con el aporte de trabajadores y empleadores, y casi siempre cuentan con subsidios provenientes de rentas generales. Estos subsidios se orientan a dos propósitos fundamentales: incluir a sectores vulnerables que no serían elegibles bajo las reglas del sistema puro y, en otros casos, sostener déficits actuariales para mantener o mejorar el valor de las prestaciones de quienes ya están en el sistema o cubrir disminuciones en los aportes de los activos. A su vez, los modelos de capitalización individual cuentan muchas veces con combinaciones que incluyen subsidios desde el Estado. Un ejemplo de esto es el “pilar solidario” de Chile, incorporado en la reforma de pensiones de 2008 y orientado a personas cuyos ahorros previsionales no alcanzan a cubrir una pensión mínima (Superintendencia de Pensiones de Chile, 2008).

En continuidad con la clasificación hecha por la CEPAL (2006), Cetrángolo y Goldschmit (2009) proponen un esquema de los tipos de financiamiento al sistema contributivo de la protección social según las categorías de obligatoriedad del aporte (obligatorio o voluntario), fuente de financiamiento (gubernamental o no gubernamental) y cumplimiento o no del “principio de beneficio”. La combinación de estas categorías permite identificar situaciones de beneficios público o privado, con carácter redistributivo o de “bienes meritorios”. Asimismo, se diferencia el cálculo de los valores de jubilaciones y pensiones, entre esquemas con beneficio definido (por ejemplo, promedio de ingreso mensual previo a las jubilaciones) y otros solo con aporte determinado (fijo o porcentual), en que el beneficio resulta de la cantidad de recursos acumulados y del modelo de capitalización (capitalización individual o cuentas nacionales).

iii) Modelo no contributivo. En la región siempre existieron modelos focalizados que se desarrollaron con mayor vigor en los últimos tiempos y tienen por objeto garantizar mínimos en materia de ingresos o paliar déficits en la generación de ingresos de los individuos y sus familias que no están asociados al sistema contributivo de la seguridad social. Las pensiones asistenciales, los programas de transferencias condicionadas y los programas de empleo subsidiados son modalidades en general focalizadas que reciben financiamiento de rentas generales y que determinan la elegibilidad no por los aportes realizados sino por criterios de necesidad (pobreza, indigencia y otros). Estos modelos generan prestaciones financiadas desde rentas generales a partir de la demostración o identificación por parte del Estado de necesidades no cubiertas.

Otro grupo posible de prestaciones no se apoya en criterios contributivos ni de necesidad, sino que otorga alguna prestación monetaria, generalmente homogénea y básica, a las personas por condición de ciudadanía. Prácticamente no existen países con prestaciones de este tipo en la región. Sin embargo, en muchos países de la OCDE, el piso pensional, los bonos o pagos de licencia por nacimiento o las asignaciones familiares son de carácter universal y se financian desde rentas generales.

Por último, cabe indicar que las tres categorías descritas no incluyen el financiamiento solidario entre hogares, en particular el referido a las remesas del extranjero provenientes de migrantes. Estos recursos han experimentado una fuerte alza desde los años noventa y han llegado a representar una parte importante del PIB de algunos países de la región a comienzos de la década de 2000 (Solimano y Allendes, 2007)¹⁰. Aun cuando no solo se usan para cubrir necesidades sociales, pues en algunos casos se destinan a inversiones de capital y productivas, se han convertido en un sustento clave para el consumo de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, cumpliendo de esta manera una función complementaria, y a veces sustitutiva, de sistema de protección social de carácter privado, con hogares receptores en condición de dependencia casi exclusiva de los ingresos provenientes de dichas remesas.

¹⁰ En 2014, en El Salvador, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua, las remesas aún tienen una importancia relativa muy elevada (mayor del 15%) con respecto al PIB (BID, 2015).

2. Protección social y acceso a la salud

El acceso a los servicios de salud puede financiarse de tres maneras en lo que hace al Estado: i) rentas generales, ii) aseguramiento contributivo y iii) seguros individuales obligatorios y copagos de servicio.

Existen ciertas prestaciones que tienden a financiarse de modo universal desde rentas generales: el caso más claro es el de las vacunas y la infraestructura sanitaria. Considerados estos aspectos como bienes públicos, o bienes preferentes por sus fuertes externalidades positivas o negativas en caso de infraconsumo, desde rentas generales, el Estado busca garantizar accesos básicos a estas prestaciones.

En muchos casos, sin embargo, estas prestaciones, especialmente la atención al parto y la atención primaria, son parte de seguros de corte contributivo similares en el modelo de financiamiento al sistema de seguridad social de las prestaciones monetarias: todos contribuyen y algunos usufructúan. El modelo solidario en este caso se apoya en que los sanos financian a los enfermos, o los que no tienen necesidad de asistencia financian a quienes sí la necesitan.

A estas dos modalidades de financiamiento se suman los seguros privados o individuales compulsivos. En este caso, el acceso a las prestaciones depende del monto de aportes y de los mecanismos de copago.

En la región se registran avances en la cobertura, ya sea mediante sistemas de aseguramiento contributivo subsidiado (Costa Rica, Uruguay), programas de aseguramiento segmentado a menores costes (por ejemplo, el Seguro Popular de México) o programas gratuitos de aseguramiento en un subconjunto de prestaciones básicas (por ejemplo, el Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas, o plan AUGÉ, de Chile). Los grados en que las prestaciones y las fuentes de financiamiento se encuentran más o menos integradas determinan tanto las brechas de cobertura como las brechas de calidad y variedad de prestaciones.

Parte IV A. Arenas (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*; D, pp. 288-290.

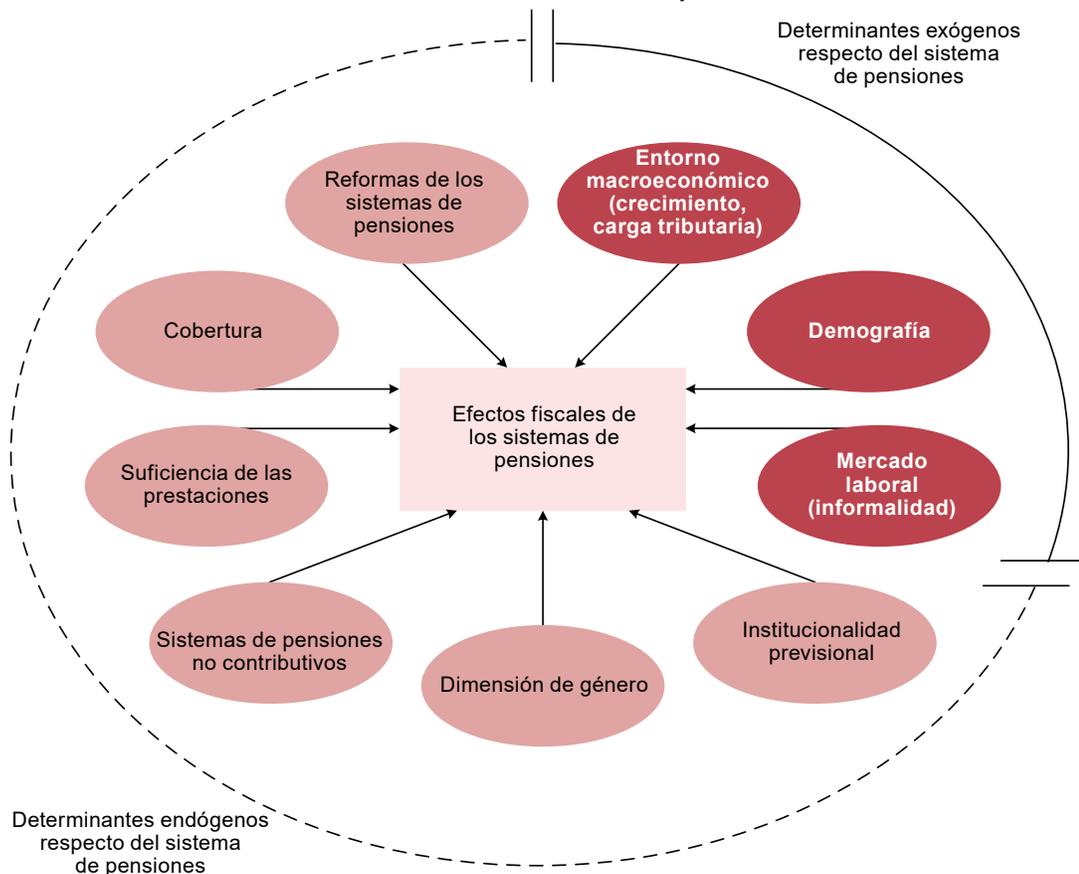
D. Vínculos de la política fiscal y los sistemas de pensiones

Los organismos internacionales han monitoreado de forma permanente los efectos sociales, económicos y políticos de la transición demográfica en América Latina; sin embargo, los efectos fiscales de los sistemas de pensiones, que son provocados por distintos factores, se han investigado menos y han despertado un gran interés en los últimos años.

Es posible identificar factores exógenos y endógenos que determinan los efectos fiscales de los sistemas de pensiones (véase el diagrama IX.2). Entre los determinantes exógenos se encuentran los tres siguientes: i) el entorno macroeconómico (el crecimiento, la carga tributaria y otros); ii) la demografía (el envejecimiento), y iii) el mercado laboral, entre otros factores, la generación de empleo y la informalidad del mercado del trabajo, ya que condicionan los resultados del sistema de pensiones. Respecto de los determinantes endógenos, pueden mencionarse los seis siguientes: i) la reforma de los sistemas de pensiones; ii) el nivel de la cobertura; iii) la suficiencia de las prestaciones; iv) la extensión de los sistemas de pensiones no contributivos; v) el desarrollo de la institucionalidad previsional, y vi) el debate sobre la inclusión de la dimensión de género en el diseño del sistema de pensiones.

■ **Diagrama IX.2**

Determinantes de los efectos fiscales de los sistemas de pensiones



Fuente: Elaboración propia.

El escenario macroeconómico, caracterizado por un crecimiento moderado, el acelerado envejecimiento poblacional y la importante proporción de informalidad en el mercado laboral son algunos de los principales factores exógenos respecto del sistema de pensiones que ejercerán presión para que se lleven a cabo reformas previsionales en los países de la región¹¹. Debido a la lentitud del crecimiento, entre otros factores, el nivel de los ingresos públicos no aumentará de forma significativa (a no ser que se hagan reformas tributarias) y se relacionará con una débil generación de empleo asalariado. El envejecimiento poblacional generará presiones sobre el gasto público, en especial en los sistemas de seguridad social (pensiones y salud). Por otra parte, la informalidad laboral restringirá el nivel de cobertura contributiva de los activos y la suficiencia de las prestaciones, lo que implicará más presión sobre el gasto público. La combinación de estos factores, entre otras dimensiones, pondrá a prueba la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, que dependerá de las reformas tanto previsionales como fiscales que se implementen.

En la actualidad, los sistemas de pensiones cubren cerca del 79% de las personas de 65 años y más en la región, lo que representa unos 36 millones de personas (véase el capítulo III). Si suponemos que en las próximas décadas se avanzará hacia la cobertura universal en materia de pensiones (que es un principio de la seguridad social y es lo que se observa en los países desarrollados), los sistemas previsionales deberían cubrir a cerca de 196 millones de personas de 65 años y más en 2065, más de cinco veces la población beneficiaria actual (CEPAL, 2017c).

En este contexto, el aumento potencial de la cobertura implicará que el sistema de pensiones ejerza presión sobre el gasto público. Además, si asumimos que el nivel de las prestaciones podría aumentar en las próximas décadas, concluiremos que una de las principales dimensiones de estudio de las finanzas públicas deberían ser los sistemas de pensiones y que las reformas previsionales serán una parte fundamental de los factores que permitirán asegurar la sostenibilidad fiscal en la región (Arenas de Mesa, 2016).

Además de las reformas previsionales, la sostenibilidad del sistema de pensiones dependerá en gran medida de que se hagan reformas fiscales integrales en que se consideren las dimensiones de los ingresos, los gastos y la institucionalidad fiscal. En los últimos años, en la región ha habido un importante activismo tributario que ha permitido mantener la participación de los ingresos públicos en el PIB (CEPAL, 2018a y 2019c). Sin embargo, la política fiscal depende en forma crucial de la eficiencia, la calidad y la composición del gasto público, especialmente en una coyuntura económica de desaceleración y teniendo en cuenta las crecientes demandas sociales, demográficas, institucionales y de género. En este contexto, será fundamental estimar y proyectar el gasto público en el sistema de pensiones para enfrentar con eficiencia las demandas presupuestarias del sistema de protección social, sobre todo de los sistemas de pensiones.

¹¹ En el capítulo II se hizo una revisión completa de las reformas de los sistemas de pensiones que se han implementado en los últimos diez años, así como de las nuevas tendencias en reformas previsionales.

Parte V

A. Sojo (2017), *Protección social en América Latina: la desigualdad en el bolsillo*; E, pp. 100-107.

E. Gastos de bolsillo en salud y desigualdad¹²

Los bienes y servicios de salud tienen tres fuentes principales de financiamiento, cuya importancia varía de un país a otro, según las características de cada sistema de salud: i) impuestos generales y específicos; ii) contribuciones a la seguridad social recaudadas mediante impuestos sobre la nómina, otros impuestos o cotizaciones, y iii) desembolsos realizados por los hogares. A continuación se analiza el gasto privado de los hogares latinoamericanos en el ámbito de la salud, particularmente los gastos directos o de bolsillo, derivados del pago o copago de prestaciones.

De acuerdo con la definición de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2007), el gasto de los hogares en servicios de salud abarca dos tipos de gasto. Los directos, denominados gastos de bolsillo en salud, corresponden a los desembolsos destinados a rubros tales como hospitalizaciones, procedimientos ambulatorios y medicamentos de carácter neto, es decir, una vez deducidos los reembolsos que se reciban del sistema de salud o del seguro al que se esté afiliado. Los gastos indirectos, por su parte, se destinan a planes de atención médica prepagados, seguros médicos privados y contribuciones al seguro público¹³.

Estos gastos son ajenos a una lógica de solidaridad o de diversificación de riesgos y se efectúan de manera fragmentada, por lo general al prestador del servicio. En algunos casos, su eficacia, eficiencia o pertinencia es incierta (por ejemplo, cuando son consecuencia de los altos precios de los medicamentos o sobrepagos de los servicios en determinados mercados, o de sobreprestaciones). Al reflejar las condiciones socioeconómicas de quienes los efectúan, son una de las formas menos justas de financiar la salud y su reducción supone un complejo desafío que es preciso abordar en el horizonte de una protección social más universal y solidaria. Pero no solo es importante reducir el gasto de bolsillo, sino también la regulación de los rubros relacionados. Cuando determinados ítems son asumidos por el aseguramiento universal y solidario, también debe velarse por sus precios para evitar fenómenos como el acontecido en Colombia, donde la radical reducción del gasto de bolsillo en medicamentos de la población asegurada fue a la par de una explosión del gasto en medicamentos con cargo al sistema de salud y al presupuesto nacional, por los sobrepagos impuestos por las compañías farmacéuticas en el marco de la judicialización del derecho a la salud.

La población es vulnerable en distinta medida a incurrir en gastos de bolsillo en salud que afecten sus condiciones socioeconómicas. El grado de vulnerabilidad es función tanto de la magnitud del gasto de bolsillo, como de la capacidad de gasto del hogar (véase el cuadro IX.1). La capacidad de gasto se define como el gasto total de los hogares menos el valor de la línea de subsistencia destinada a los gastos en alimentos, que corresponde al promedio de gastos en alimentos del grupo que destina alrededor del 50% a este rubro. La carga del gasto de bolsillo en salud expresa la proporción que representa respecto de la capacidad disponible de gasto del hogar; pueden establecerse determinados

¹² En este apartado se sintetizan planteamientos y cálculos efectuados en CEPAL (2013, cap. V).

¹³ Conviene señalar que en las encuestas no es posible distinguir si el monto del pago directo ya tiene descontado el monto reembolsado o, en otros casos, cuánto será el reembolso futuro. La carga del gasto de bolsillo expresa la magnitud del gasto respecto de la capacidad de gasto del hogar, que operativamente se define como el gasto total del hogar menos sus gastos de subsistencia (CEPAL, 2013).

umbrales, alrededor del 30% al 40%, para medir los gastos que por su cuantía son catastróficos¹⁴. En el presente análisis se adopta un umbral del 30%.

Como es de esperar, la magnitud del gasto de bolsillo varía mucho a lo largo de la distribución del ingreso. El menor gasto de bolsillo que se registra entre los más pobres puede ser un efecto del aseguramiento (variable que no puede medirse estrictamente por los tamaños de las muestras y el diverso detalle con que se registran y codifican los gastos en las encuestas) o, en su defecto, puede indicar la imposibilidad para realizar dicho gasto. La disparidad de los montos medios por quintiles de ingreso a escala de América Latina puede observarse en el gráfico IX.1. Si se considera la estructura del gasto, se verifica que los hogares de los quintiles de menores ingresos gastan proporcionalmente más en medicamentos, mientras que conforme se incrementan los ingresos, se gasta más en especialidades (véase el gráfico IX.1). Ello puede evidenciar la práctica de la automedicación como salida ante la desprotección en episodios de enfermedad en los hogares más vulnerables y la restricción para gastar en atenciones especializadas.

■ Cuadro IX.1

América Latina (18 países): indicadores generales relacionados con el gasto de bolsillo en salud, realizado en un mes
(En porcentajes)

| País | Capacidad de gasto como porcentaje del gasto total ^a | Gasto de bolsillo en salud | | Hogares sin gasto de bolsillo en salud | Hogares con gasto de bolsillo en salud: peso de dicho gasto en la capacidad total de gasto ^a |
|---|---|---------------------------------|---|--|---|
| | | Como proporción del gasto total | Como proporción de la capacidad de gasto ^a | | |
| Argentina (2004/2005) | 61,9 | 5,0 | 6,8 | 45,7 | 12,5 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) (2003/2004) | 58,8 | 3,1 | 4,5 | 43,2 | 7,9 |
| Brasil (2008/2009) | 85,5 | 5,0 | 5,7 | 14,3 | 6,7 |
| Chile (2006/2007) | 68,3 | 4,3 | 5,6 | 34,5 | 8,6 |
| Colombia (2007) | 59,4 | 1,9 | 2,9 | 36,4 | 4,6 |
| Costa Rica (2004) | 73,2 | 2,1 | 2,6 | 36,5 | 4,1 |
| Ecuador (2003/2004) | 72,9 | 4,7 | 6,2 | 4,0 | 6,5 |
| El Salvador (2006) | 65,4 | 4,3 | 6,1 | 13,7 | 7,1 |
| Guatemala (2006) | 56,8 | 6,2 | 9,4 | 11,3 | 10,6 |
| Honduras (2004) | 59,2 | 11,2 | 16,4 | 19,4 | 20,3 |

¹⁴ Xu (2005) y Murray y otros (2003) establecen el umbral en el 40%, que es el nivel adoptado en el análisis de la CEPAL (2008) y en Peticara (2008). Por su parte, Knaul y otros (2011) lo fijaron recientemente en el 30%, con lo que aumenta el universo de hogares cuyos gastos caen en esa categoría. En el presente análisis se adopta el umbral del 30% para mejorar la calidad muestral del universo susceptible de ser analizado con las encuestas; por esta razón, no son cifras comparables con CEPAL (2008) y Peticara (2008). Debe destacarse que la medición por medio de encuestas de ingresos y gastos permite dimensionar estrictamente el impacto de estos gastos en el mes en que se realiza la encuesta, pero no sus efectos más perdurables (por ejemplo, si el empobrecimiento coyuntural por un evento de salud catastrófico se proyecta en el mediano y largo plazo). Tampoco permite captar la recurrencia del gasto ni, por lo tanto, la dimensión temporal de su magnitud e intensidad. No obstante, ofrece una idea acerca de la capacidad desigual con que cuentan los hogares para enfrentar gastos que no están cubiertos por el aseguramiento en eventos de morbilidad agudos o crónicos. Véanse más detalles metodológicos sobre el uso de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares para analizar el gasto de bolsillo en salud en CEPAL (2013, recuadro V.2). Para calcular los gastos en dólares de 2005 expresados en paridad del poder adquisitivo (PPA), se usaron los factores de conversión a dólares PPA publicados en World Development Indicators del Banco Mundial; el tipo de cambio utilizado fue la serie rf de 2005. Como no era posible disponer de los tipos de cambio específicos de las submuestras a lo largo del período de referencia para todos los países, se consideraron los promedios de los índices de precios al consumidor del período completo de aplicación de la encuesta para la indexación y el cálculo en moneda local como promedio de 2005.

Cuadro IX.1 (conclusión)

| | | | | | |
|--|------|-----|------|------|------|
| México (2006) | 75,0 | 4,7 | 6,0 | 19,8 | 7,5 |
| Nicaragua (2005) | 42,7 | 6,6 | 12,6 | 17,2 | 15,2 |
| Panamá (2007) | 72,2 | 2,4 | 3,1 | 10,1 | 3,5 |
| Paraguay (1997) | 43,5 | 3,6 | 7,2 | 7,7 | 7,8 |
| Perú (2008) | 61,7 | 7,0 | 10,4 | 7,5 | 11,2 |
| República Dominicana (2007) | 42,6 | 6,4 | 11,9 | 18,6 | 14,6 |
| Uruguay (2005/2006) | 77,9 | 2,8 | 3,4 | 25,9 | 4,6 |
| Venezuela (República Bolivariana de) (2008/2009) | 53,5 | 3,1 | 4,4 | 60,4 | 11,1 |
| América Latina ^b | 62,8 | 4,7 | 7,0 | 23,7 | 9,1 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago, diciembre de 2013.

^a La capacidad de gasto se define como el gasto total del hogar menos sus gastos de subsistencia (gastos en alimentos en que incurre el hogar, calculados para cada país). De acuerdo con Xu (2005), se define una línea de subsistencia relativa, estimada como el gasto medio per cápita en alimentos equivalente al gasto que realiza una familia ubicada entre los percentiles 45 y 55 de la distribución de la razón entre gasto en alimentos y gasto total (número de miembros del hogar elevado a 0,56). Véase K. Xu, "Distribución del gasto en salud y gastos catastróficos. Metodología", *Discussion Paper*, N° 2, Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS), 2005 [en línea] http://www.paho.org/chi/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=149Itemid=.

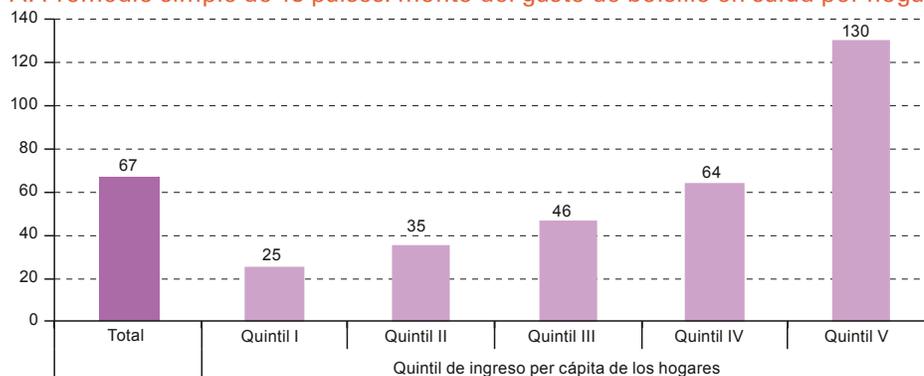
^b Promedio simple de los países.

■ Gráfico IX.1

América Latina: monto medio del gasto de bolsillo en salud por hogar, y gasto en medicamentos y en especialidades como porcentaje del gasto de bolsillo en salud, por quintiles de ingreso, realizado en un mes, alrededor de 2006

(En dólares de 2005 en paridad del poder adquisitivo (PPA) y porcentajes)

A. Promedio simple de 18 países: monto del gasto de bolsillo en salud por hogar



B. Promedio simple de 16 países: gasto en medicamentos como porcentaje del gasto de bolsillo en salud

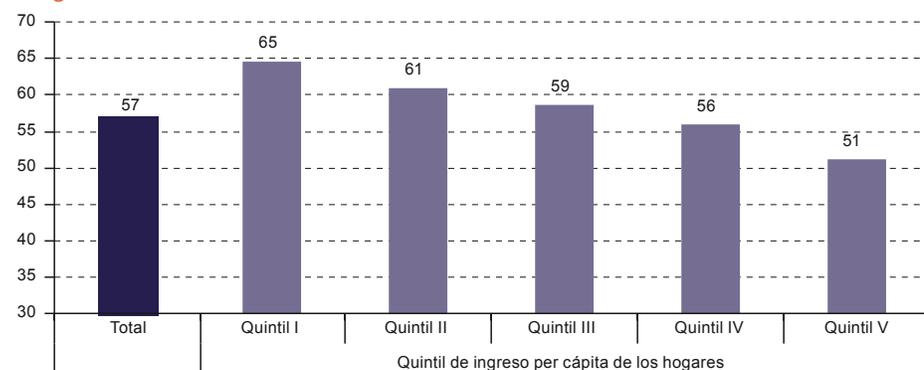
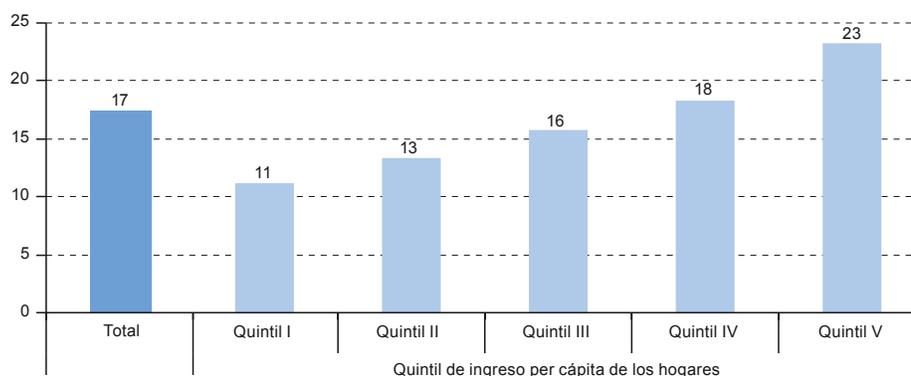


Gráfico IX.1 (conclusión)

C. Promedio simple de 18 países: gasto en especialidades como porcentaje del gasto de bolsillo en salud



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

Debido a altos gastos de bolsillo en salud, los hogares pueden empobrecerse. Para dimensionar este fenómeno, en primer lugar se consigna el porcentaje de hogares que se empobrecen entre los que efectúan gastos de bolsillo en salud. A continuación, esta forma de empobrecimiento se suma a la incidencia de la pobreza calculada estrictamente sobre la base de la línea de subsistencia destinada a alimentos. El ejercicio en 18 países de la región permite observar cómo se incrementa la incidencia de la pobreza en magnitudes que son apreciables en varios países de la región (véanse el cuadro IX.2 y el gráfico IX.2).

■ **Cuadro IX.2**

América Latina (18 países): indicadores de empobrecimiento relacionados con el gasto de bolsillo en salud, realizado en un mes
(En porcentajes)

| País | Incidencia de la pobreza | | | Hogares empobrecidos tras afrontar gastos de bolsillo | Hogares con gasto de bolsillo en salud catastrófico (30% o más de la capacidad de gasto) | | |
|---|--------------------------|--------------------------------------|---|---|--|---|---|
| | En el total de hogares | En los hogares sin gasto de bolsillo | En los hogares con gasto de bolsillo ^a | | Porcentaje de hogares con gastos catastróficos | Incidencia de la pobreza en hogares con gastos catastróficos ^a | Hogares empobrecidos tras afrontar gastos de bolsillo catastróficos |
| Argentina (2004/2005) | 14,3 | 24,2 | 6,0 | 1,2 | 6,7 | 7,7 | 12,7 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) (2003/2004) | 15,6 | 22,5 | 10,4 | 0,7 | 3,0 | 14,7 | 12,5 |
| Brasil (2008/2009) | 2,8 | 7,9 | 1,9 | 0,6 | 2,5 | 3,9 | 8,8 |
| Chile (2006/2007) | 8,2 | 17,7 | 3,2 | 0,5 | 3,7 | 4,8 | 8,6 |
| Colombia (2007) | 14,5 | 20,0 | 11,4 | 0,6 | 1,1 | 24,7 | 21,4 |
| Costa Rica (2004) | 7,6 | 15,4 | 3,1 | 0,3 | 0,5 | 5,4 | 13,3 |
| Ecuador (2003/2004) | 2,0 | 7,5 | 1,8 | 0,3 | 2,0 | 3,7 | 4,3 |
| El Salvador (2006) | 11,0 | 24,0 | 9,0 | 0,9 | 2,5 | 5,7 | 8,4 |
| Guatemala (2006) | 10,0 | 16,5 | 9,1 | 1,7 | 8,3 | 4,6 | 9,5 |
| Honduras (2004) | 18,8 | 24,9 | 17,3 | 4,7 | 20,0 | 12,4 | 18,9 |
| México (2006) | 2,8 | 5,6 | 2,1 | 0,5 | 4,1 | 2,8 | 4,1 |
| Nicaragua (2005) | 22,1 | 28,3 | 20,8 | 3,2 | 12,7 | 21,7 | 15,6 |

Cuadro IX.2 (conclusión)

| País | Incidencia de la pobreza | | | Hogares empobrecidos tras afrontar gastos de bolsillo | Hogares con gasto de bolsillo en salud catastrófico (30% o más de la capacidad de gasto) | | |
|--|--------------------------|--------------------------------------|---|---|--|---|---|
| | En el total de hogares | En los hogares sin gasto de bolsillo | En los hogares con gasto de bolsillo ^a | | Porcentaje de hogares con gastos catastróficos | Incidencia de la pobreza en hogares con gastos catastróficos ^a | Hogares empobrecidos tras afrontar gastos de bolsillo catastróficos |
| Panamá (2007) | 3,1 | 8,2 | 2,5 | 0,2 | 0,9 | 0,3 | 2,2 |
| Paraguay (1997) | 20,7 | 34,7 | 19,5 | 1,6 | 4,1 | 38,6 | 12,1 |
| Perú (2008) | 10,8 | 32,0 | 9,0 | 1,5 | 6,4 | 14,3 | 10,7 |
| República Dominicana (2007) | 16,0 | 23,1 | 14,4 | 3,4 | 11,9 | 26,1 | 19,8 |
| Uruguay (2005/2006) | 3,7 | 10,3 | 1,4 | 0,1 | 0,5 | 2,6 | 2,1 |
| Venezuela (República Bolivariana de) (2008/2009) | 16,6 | 23,4 | 6,1 | 1,0 | 4,0 | 10,5 | 17,3 |
| América Latina ^b | 11,1 | 19,2 | 8,3 | 1,3 | 5,3 | 11,4 | 11,2 |

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

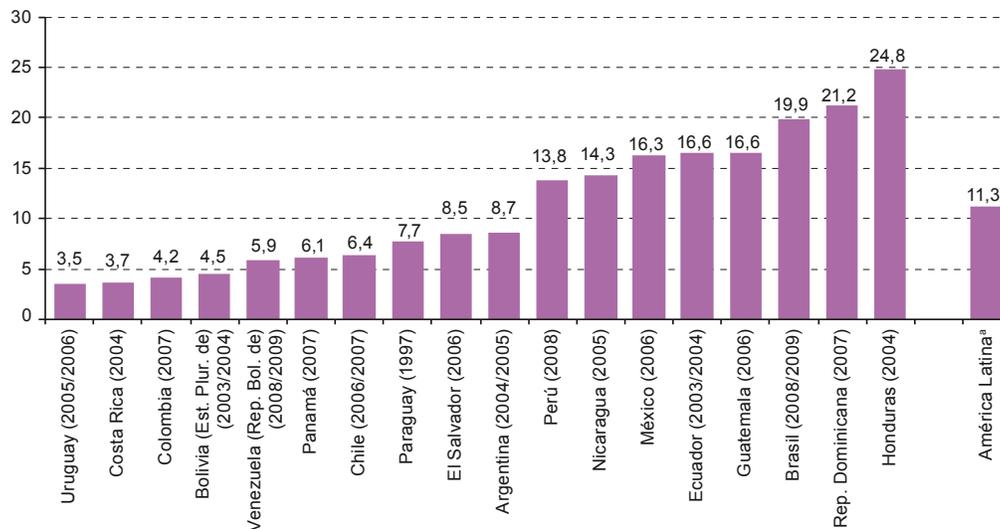
^a Hogares en situación de pobreza antes de efectuar el gasto de bolsillo, catastrófico o no.

^b Promedio simple de los países.

■ Gráfico IX.2

América Latina (18 países): incremento de la pobreza relativa como efecto de los gastos de bolsillo en salud, realizados en un mes

(En porcentajes)



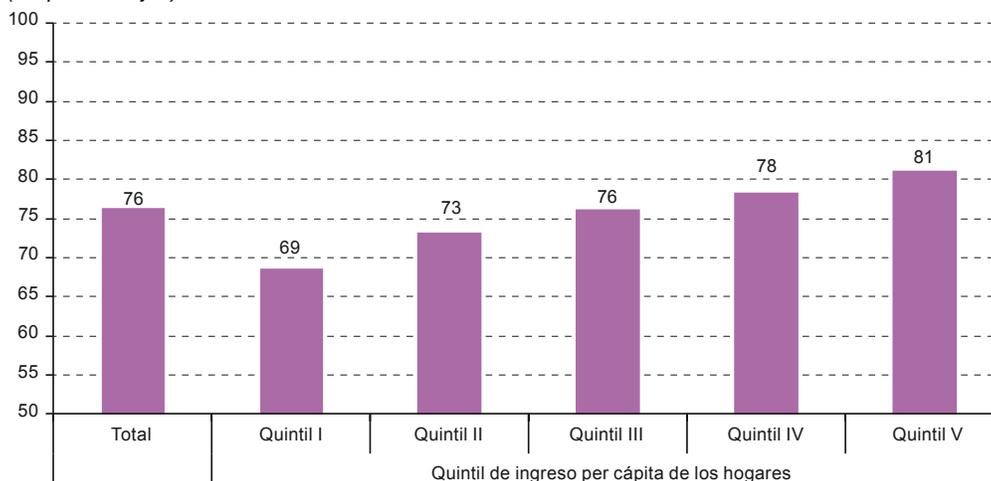
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de ingresos y gastos de los respectivos países.

^a Promedio simple de los países.

En el gráfico IX.3 puede observarse que la incidencia de la realización de gastos de bolsillo en salud difiere en los distintos quintiles de ingreso. Como un aspecto complementario que evidencia la desigualdad, es importante observar cómo la incidencia también difiere entre hogares no pobres y pobres. En este sentido, llama la atención que la incidencia de la pobreza (medida respecto de la línea de subsistencia) sea notoriamente mayor entre los hogares sin gasto de bolsillo, sobre todo en los países donde existen bajas coberturas de aseguramiento en salud (véase el gráfico IX.4)¹⁵. Teniendo presente que la población que vive en estos hogares, por sus condiciones socioeconómicas adversas, no suele ser muy saludable ni estar provista de buenos niveles de aseguramiento, la ausencia de gastos de bolsillo en salud parece evidenciar que una importante proporción de los pobres ve totalmente coartada su capacidad de incurrir en dichos gastos.

■ **Gráfico IX.3**

América Latina (promedio simple de 18 países): hogares que efectúan gastos de bolsillo en salud, por quintiles de ingreso, alrededor de 2006
(En porcentajes)



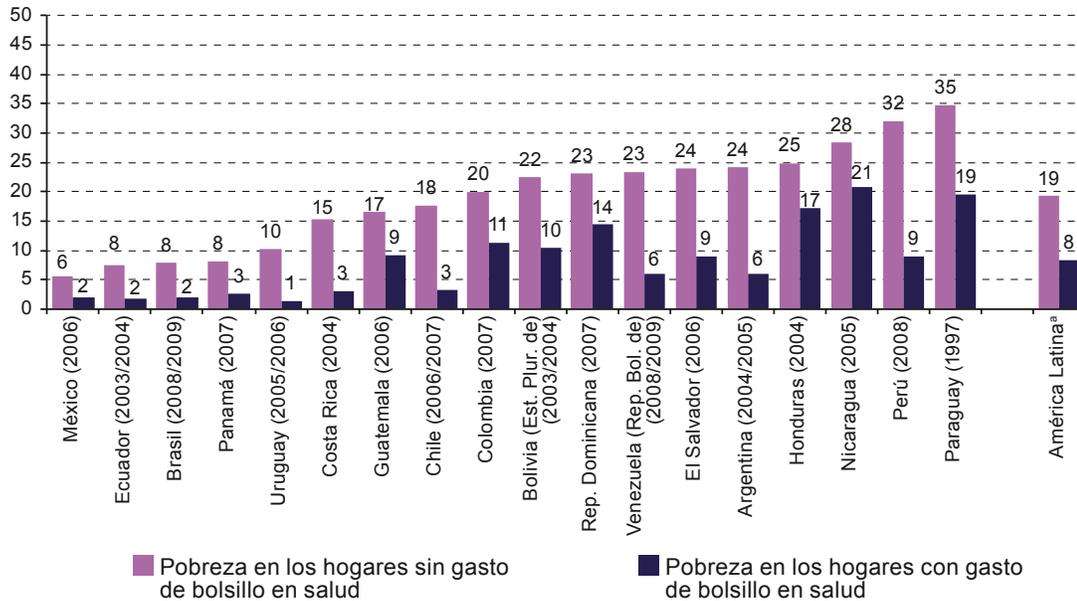
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de ingresos y gastos de los respectivos países.

Es decir que mientras el gasto catastrófico se asocia más bien con gastos de bolsillo muy altos que los hogares enfrentan con mucha dificultad, la restricción de los hogares con escasa capacidad de pago se expresa, fundamentalmente, como incapacidad para efectuar gastos de bolsillo en salud, aun cuando no estén asegurados (CEPAL, 2008).

¹⁵ Peticara (2008) llamó originalmente la atención sobre este aspecto.

■ Gráfico IX.4

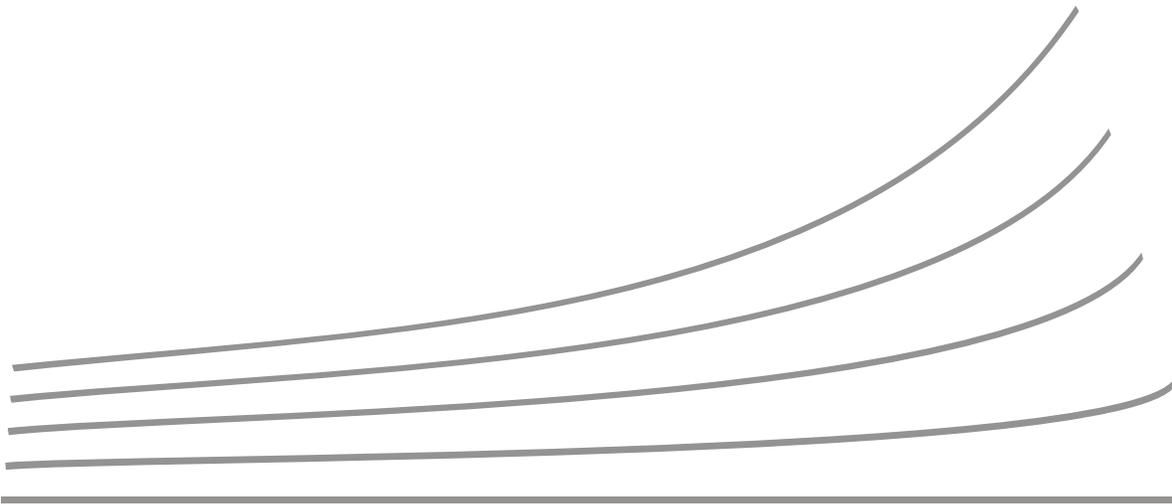
América Latina (18 países): incidencia de la pobreza en los hogares con y sin gasto de bolsillo en salud
(En porcentajes)



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

^a Promedio simple de los países.

El concepto de gasto catastrófico en salud se refiere a la magnitud de estos gastos de bolsillo respecto de la capacidad general de gasto de los hogares. En razón de este, se constriñe la capacidad de efectuar los demás gastos “normales”, se originan deudas o empobrecimiento. Cuando la magnitud de la carga de gastos de bolsillo supera un límite determinado se considera catastrófica; como se dijo, usualmente el umbral se fija en el 40% de la capacidad de pago (Xu, Evans y Aguilar, 2003) o en el 30%, como en nuestro análisis. Se trata de un fenómeno que en varios países de la región afecta también a un contingente significativo de hogares que ya eran pobres, independientemente del monto del gasto. Entre los países donde una proporción considerable de los hogares enfrentan gastos de bolsillo en salud catastróficos, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana son aquellos en que un mayor porcentaje de hogares se empobrecen por la magnitud de estos gastos.



Capítulo X

Pactos para la protección social universal

Fuente:

Parte I. CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2806/1/S2006002_es.pdf

Parte II. S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (editores) (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf

Introducción

Las definiciones estatales en materia de protección social son el resultado de procesos más o menos democráticos en que múltiples actores expresan sus intereses, invierten sus recursos de poder y generan, en definitiva, decisiones agregadas. La CEPAL ha abogado por pactos sociales y fiscales —entendidos como acuerdos explícitos entre diferentes actores sociales y políticos— como horizonte deseable para la construcción de sistemas de protección social universales, en pro de la igualdad, la redistribución y la inclusión social.

En el capítulo X se presenta la propuesta de la CEPAL respecto a un pacto para la protección social universal y se discuten algunas reformas a las políticas sociales y los sistemas de protección social que alcanzaron consensos amplios en Chile, Costa Rica, El Salvador, México y el Uruguay.

Parte I CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*; A, pp. 37-42.

A. 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)¹. 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

¹ 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).

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.

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.

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 privadas².

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

² 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.

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 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.

B. Algunas reformas a las políticas sociales y sistemas de protección social que lograron consensos amplios en la región*

1. Chile: la reforma al sistema previsional de 2005-2008³

La reforma de 2008 al sistema previsional de Chile fue aprobada con apoyo de todas las fuerzas políticas. Los resultados del sistema se caracterizaban por una cobertura de las pensiones contributivas, densidad de cotizaciones y tasas de remplazo bajas, entre otros problemas que dificultaban el acceso universal a un ingreso durante la vejez, incluso mínimo, para numerosos trabajadores cotizantes, informales o sin participación laboral. Desde esa perspectiva, la reforma de 2008 tuvo implicancias fiscales y sociales de primer orden, pues completó vacíos de cobertura, igualó condiciones de acceso, garantizó pisos mínimos de bienestar durante la vejez para ambos sexos y otorgó mayor capacidad regulatoria y fiscal al Estado. Paralelamente, el alcance de la reforma no se tradujo en una redefinición radical del sistema previsional, en el sentido que este preservó rasgos básicos como la capitalización individual y la gestión privada de los fondos de pensiones. Sin embargo, se estableció un nuevo sistema de pensiones solidarias (SPS), que definió beneficios universales y devolvió al Estado el papel de garante de la seguridad social para el 60% de la población más pobre. El SPS incluyó una pensión básica solidaria (PBS) dirigida a las personas sin ahorros previsionales suficientes para obtener una pensión mínima garantizada, así como un aporte previsional solidario (APS) dirigido a cotizantes con bajos recursos acumulados, con el fin de garantizarles mejores pensiones. En el caso de las mujeres, introdujo una prestación universal mediante el otorgamiento de un bono previsional por cada hijo nacido vivo o adoptado. Este beneficio se otorgó a todas las mujeres, hubiesen o no contribuido al sistema de pensiones, e independientemente de su condición o no de pobreza.

Además, el SPS incluyó subsidios previsionales para la contratación de trabajadores jóvenes y medidas dirigidas a aumentar la cobertura y los beneficios de los trabajadores independientes. También reforzó la capacidad regulatoria del Estado sobre el sistema previsional y la industria de las administradoras de fondos de pensiones (AFP). El carácter trascendental de esta reforma estribó en que también se trataba de un sector emblemático de política pública, que hasta 2008 se mantenía sin cambios estructurales desde el giro al modelo previsional impuesto durante el régimen militar en 1981. Además, es un sector con actores privados de gran influencia: la industria de las AFP que hasta entonces había pugnado por no modificar el sistema, particularmente en su dimensión social.

Cuatro etapas se pueden distinguir en el proceso político e institucional que originó esta reforma. La primera fase fue durante la campaña presidencial de 2005, cuando la reforma del sistema previsional alcanzó la cúspide de la agenda pública al ser integrada en el programa electoral de la candidata presidencial de la Concertación de Partidos por la Democracia, Michelle Bachelet. La segunda etapa ocurrió cuando Bachelet, la nueva Presidenta, en 2006, durante su primer año de gobierno, convocó un Consejo Asesor Presidencial (CAP) conformado por un grupo plural de expertos reconocidos en materia previsional. Este incluía voces favorables y críticas del sistema, y recibió el mandato explícito de elaborar un diagnóstico técnico sólido, consultar exhaustivamente al conjunto de actores sociales y económicos relevantes, y elaborar una serie de propuestas factibles para llenar los vacíos de cobertura, reducir las desigualdades en general y de género en particular, y garantizar pensiones mínimas al conjunto de la población. El diagnóstico elaborado por el CAP se basó en la creciente evidencia empírica acerca de las insuficiencias e inequidades del sistema previsional de capitalización individual.

³ Esta sección se basa en Maldonado Valera y Palma Roco (2013b).

* Autor: C. Maldonado.

En una tercera etapa, sobre la base de las recomendaciones del CAP, un Consejo de Ministros encabezado por las carteras de Trabajo y Hacienda elaboró un proyecto de ley que fue presentado al poder legislativo, en diciembre de 2006. La cuarta y última etapa abarcó largas negociaciones en ambas cámaras del Congreso. Después de algunas modificaciones profundas al proyecto del gobierno, la reforma fue aprobada. Entre los elementos negociados cabe destacar la cesión por parte del gobierno de no incluir en el proyecto principal disposiciones que permitían a la banca (privada y pública) participar y competir en la administración de fondos de pensiones. Después de negociar este aspecto con la oposición, la reforma fue aprobada prácticamente por unanimidad en el Congreso.

El elemento característico de este proceso de pacto fue la ventana de oportunidad política en que confluyeron cuatro factores: i) el acceso de la reforma previsional como asunto prioritario dentro de la agenda pública y gubernamental; ii) la disponibilidad y acumulación durante los años previos de creciente evidencia empírica acerca de las falencias del sistema previsional en materia de cobertura y equidad; iii) la elaboración de una propuesta por parte de una instancia plural técnicamente competente y reconocida por los principales actores políticos, el Consejo Asesor Presidencial, y iv) la disposición de estos actores a negociar una reforma que permitía avances en materia social, sin por esto cuestionar en su totalidad los rasgos e intereses asociados al sistema previsional de capitalización individual. En esta experiencia resalta el papel del CAP como una instancia clave para la construcción del consenso y el desenlace de la reforma, pues la consulta a diferentes sectores de la comunidad nacional contribuyó a la elaboración de una serie de propuestas aceptables para un gran número de actores.

Desde una perspectiva de mediano y largo plazo, resaltan algunas razones que explican la continuidad durante 1990-2006 del sistema previsional heredado de la dictadura. Por un lado, las limitaciones formales y fácticas de los primeros gobiernos democráticos —en especial hasta la reforma constitucional de 2005— y la cercanía e influencia de la industria de las AFP con actores con poder formal de decisión, sobre todo entre las coaliciones opositoras de los sucesivos gobiernos de la Concertación, explican la ausencia de grandes iniciativas de reforma durante los primeros años de gobernanza democrática. El consenso logrado dentro del legislativo con la oposición se podría explicar también por la decisión política del ejecutivo de dejar fuera de la negociación principal el tema controversial de la participación de la banca (en especial, la banca pública) en la industria de las AFP, con el fin de conseguir el objetivo primordial de consolidar el pilar solidario y recuperar un papel regulador preponderante del Estado, sin afectar por esto intereses estructurales de la industria. El tema fue dejado al margen de la negociación del proyecto de ley aprobado y votado en paralelo, como proyecto de ley separado, siendo rechazado por apenas algunos votos en el Senado, debido a fricciones dentro de la coalición oficialista.

Se observa también un factor cognitivo importante. Durante muchos años se acumuló un creciente volumen de evidencia empírica y técnica sobre las limitaciones e inequidades del sistema previsional de capitalización individual. De hecho, puede apreciarse un proceso de aprendizaje que culminó con la aceptación, incluso por parte de las fuerzas políticas ideológicamente más afines a las bondades del sistema existente, de varias de sus limitaciones. Llegado el momento de la negociación política, la oposición no se enfrentó abiertamente a las disposiciones que pretendían corregir el sistema, en especial en lo relativo a llenar los grandes vacíos de cobertura y la mitigación de la inequidad en los montos cotizados y finalmente obtenidos por los pensionistas. Ese elemento cognitivo tuvo una incidencia decisiva en la superación de las resistencias al cambio y la generación de un consenso.

Finalmente, debe destacarse que años después, al iniciarse un segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet en 2014, la creación de una AFP estatal, es decir, la posibilidad de que una entidad pública ingrese a la industria de la gestión de los fondos de pensiones, figuró en el nuevo programa electoral y de gobierno. También se planteó el compromiso de aumentar marginalmente los

beneficios del pilar solidario no contributivo. Al respecto, se convocó un Consejo Asesor Presidencial, encargado de elaborar un diagnóstico general del sistema previsional y plantear recomendaciones para resolver sus principales deficiencias. En junio de 2014, el ejecutivo presentó un proyecto de ley al parlamento, iniciando un proceso de reforma todavía en curso, y cuyo desenlace y alcance no están definidos al momento que se escriben estas líneas⁴. Entre los objetivos principales de este proyecto está el fortalecimiento de la competencia y reducir los costos en la industria, así como mejorar la cobertura de sectores no prioritarios para las AFP existentes, como los trabajadores independientes, de menores ingresos y de áreas alejadas de los centros urbanos.

Teniendo en perspectiva la experiencia de la reforma de 2008, en retrospectiva, este nuevo episodio de reforma refleja cómo, en contextos con grandes intereses creados y posiciones encontradas, la expansión del alcance de la protección social puede adquirir una dinámica incremental. Esto significa una sucesión de ajustes parciales, sujetos a negociaciones y cesiones coyunturales, que no necesariamente implican un cambio radical o sistémico (como sería, por ejemplo, el regreso a un sistema público de reparto), pero que sí generan ajustes acotados pero acumulativos, que permiten ir ampliando de forma paulatina las coberturas y cimentar pisos universales y crecientes de bienestar.

2. México: la Ley General de Desarrollo Social, 2004⁵

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) de México fue promulgada en 2004 después de una discusión legislativa extensa, que comenzó en 2000 y supuso la presentación y discusión de varios proyectos de ley presentados por los principales partidos. Hasta entonces, después de las reformas liberalizadoras y los ajustes motivados por la crisis de los años ochenta, así como aquellos intensificados debido a la recesión de 1995, el país carecía de un ordenamiento legal e institucional que diera un marco estable a los programas sociales federales destinados al combate a la pobreza. Además, una ley en ese ámbito era una demanda de diversos sectores políticos y sociales para fortalecer la prioridad fiscal de las políticas y programas sociales federales. En ese contexto, la LGDS introdujo varias disposiciones importantes. Aunque no estableció nuevos programas, beneficios o reformas específicas al sistema de protección social, sí definió un marco político e institucional que tiene implicancias para el funcionamiento del conjunto de programas de desarrollo social del Gobierno Federal. Además de las disposiciones relativas al funcionamiento de los programas sociales (reglas de operación, padrones de beneficiarios, evaluación anual y externa, y criterios para la definición de zonas de atención prioritaria, entre otras disposiciones), la LGDS introdujo una medición oficial y multidimensional de la pobreza y el desarrollo social, sobre la base de lineamientos centrados en los derechos sociales que garantiza la Constitución. Extendió a todos los programas sociales federales la obligación de ser evaluados de forma externa y estableció reglas para la definición del monto de la inversión social del Gobierno Federal, con el propósito de evitar su volatilidad o reducción drástica. Para la evaluación de los programas, definición de la metodología y llevar a cabo las mediciones de pobreza, la ley creó una instancia técnica y autónoma (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, CONEVAL) integrada por expertos que, por requisito legal, debían tener experiencia y pertenecer al sistema nacional de investigadores. Finalmente, la ley estableció un ordenamiento institucional que reúne —en distintas instancias y con diferentes funciones— al Gobierno Federal, a los gobiernos estatales y al poder legislativo federal.

Más allá de las disposiciones y efectos que esta ley tiene en la política social de México, el proceso que le dio origen presenta como principal elemento de interés el haber sido resultado de un voto unánime de todos los partidos. Al respecto, lo más relevante es que se trató de un

⁴ Véase el proyecto de ley [en línea] <http://www.mintrab.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/Proyecto-de-Ley-que-crea-AFP-Estatal-9399-13.pdf>.

⁵ Esta sección se basa en Maldonado Valera (2013).

consenso improbable y poco predecible, pues ocurrió en un Congreso que desde 1997 —y hasta el presente— carece de mayorías favorables al ejecutivo en una o ambas cámaras, en lo que se ha denominado una situación de gobierno dividido. Esto último, en el contexto de un sistema de partidos políticos caracterizado por la presencia de tres grandes partidos, hace que el statu quo legislativo no pueda ser modificado sin el apoyo de al menos dos de estos y, en el caso de cambios al ordenamiento constitucional, de los tres. Además, significativamente, el consenso se logró en un sector de política pública conflictivo —las políticas sociales federales—, marcado por tensiones recurrentes relacionadas al clientelismo, la fiscalidad y la descentralización de fondos federales y municipios destinados a fines sociales.

Entre los elementos centrales que surgen del análisis de los anteproyectos de ley, el contexto, los actores, las inercias institucionales y los conflictos sobre la orientación de la política social en este proceso de generación de acuerdos, sobresale la búsqueda decidida y persistente de un consenso por parte de los actores políticos. Destaca el papel de los legisladores de los tres principales partidos políticos, y del gobierno (en especial a través de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL), que mantuvo por largo tiempo la orientación de lograr un consenso antes que forzar un acuerdo separado con uno solo de los dos grandes partidos de la oposición.

A pesar de las tensiones evidentes en cuanto al papel subsidiario o garante del Estado, así como en lo relativo a la orientación focalizada o universalista de la política social, predominó la idea de lograr un cambio en el papel de la política social federal, con un fuerte énfasis en los avances hacia mejores niveles de transparencia, rendición de cuentas y eficiencia técnica en el uso de los recursos, la evaluación de los programas, la medición de la pobreza y el monto y focalización de la inversión social. Dicho espacio de consenso estuvo decisivamente marcado por la extensa historia de pugnas acerca del uso discrecional de los recursos, de tal suerte que en una coyuntura marcada por la alternancia, un cambio de administración y el mayor empoderamiento de algunos actores, fue posible lograr un acuerdo en la materia durante un período limitado, después del cual ganó terreno la polarización y desacuerdos habituales en el contexto de gobierno dividido de México desde 1997. El debate del reglamento de la ley de 2004 a 2006 y, posteriormente, la controversia constitucional del Partido de la Revolución Democrática (PRD) para cuestionarlo signan el final de ese período.

También en la factibilidad política y los contenidos de la LGDS destacan factores relativos a la inercia de experiencias y decisiones previas en materia de política pública. El papel de las evaluaciones, los padrones de beneficiarios, las reglas de operación y la focalización en el caso de Progres- Oportunidades y otros programas federales, así como la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en 2001-2002 y la puesta en marcha de un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en 2002-2005, influyeron decisivamente sobre los contenidos de la ley con respecto al marco institucional de los programas sociales federales y la creación del CONEVAL. El análisis de los anteproyectos de ley y la comparación con la ley aprobada revelan en especial que se omitieron aquellas propuestas que buscaban una reorientación de los programas hacia un mayor universalismo. A la vez, sugieren que buena parte de las disposiciones institucionales adoptadas estaban en línea con la experiencia y rasgos principales del programa Progres- Oportunidades, como también con las presiones del Congreso para generalizar a todos los programas sociales la aplicación de mayores mecanismos de rendición de cuentas.

Con respecto a las lecturas de este proceso destacan dos aspectos. En primer lugar, una observación centrada en los incentivos institucionales derivados del sistema de partidos, el sistema electoral y las facultades legislativas de los tres poderes, ayuda a caracterizar el proceso de toma de decisiones que atravesaron la ley y su reglamento. Desde aquí se derivan el tipo y la dinámica de las negociaciones (cupulares) y se aprecia cuán sorprendente es que haya logrado un consenso. Esto orienta el análisis hacia lo decisivo de la insistencia gubernamental en buscar un consenso al

menos hasta 2005, cuando la polarización política y electoral cobró mayor importancia y sobrevino la controversia constitucional sobre el reglamento de la ley.

En segundo término, una lectura de conjunto ayuda a explicar los contenidos de la ley (sus disposiciones, limitaciones y contradicciones), con énfasis en las inercias de decisiones previas de política pública, las tensiones recurrentes en torno al uso político y electoral de la política social por parte del Gobierno Federal, la coincidencia de una agenda federal más abierta a partir de 2000 a la transparencia y la rendición de cuentas, y la suspicacia de los partidos de oposición con respecto a la discrecionalidad en el uso de recursos federales. Por un lado, la ley se inscribe en la continuidad de las formas que de 1995 a 1997 reorientaron las políticas sociales federales hacia un modelo más focalizado y residual. Por otro lado, constituye también un mecanismo adicional de rendición de cuentas impuesto desde el Congreso sobre el Gobierno Federal, en especial con miras a limitar el uso discrecional de los recursos federales. Así, la unanimidad se explica debido a dos factores: i) los mecanismos de rendición de cuentas contenidos en la ley resultaban atractivos para los principales partidos (incluidos los de oposición); ii) la ley expresa mayor continuidad que ruptura y generalizó en todos los programas sociales federales dispositivos institucionales (padrones de beneficiarios, reglas de operación, evaluación externa de los programas y énfasis en la focalización, entre otros) provenientes de una experiencia previa legitimada, el programa Progres-a-Oportunidades, una de las piezas centrales en la reorientación de las políticas sociales federales ocurrida años antes. Desde esa perspectiva, la ley se inscribe en un sendero de dependencia (*path dependency*) respecto a la ‘coyuntura crítica’ de 1995-1997 e institucionaliza elementos característicos del modelo de política social adoptado entonces.

En suma, como se puede apreciar en el recuadro X.1, en el contexto institucional de México y con las inercias y restricciones que pesan sobre la toma de decisiones en el nivel federal, la unanimidad se explica en buena medida porque la ley se sitúa en un sendero de continuidad más que de ruptura respecto al modelo de política social en vigor, y forma parte del proceso en que el Congreso ha buscado en distintas dimensiones sumar mecanismos de rendición de cuentas sobre el Gobierno Federal.

■ Recuadro X.1

Factores que explican la unanimidad en la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) de México

- La ley no puso en duda el modelo anterior de política social, sino que en buena medida lo fortaleció.
- La ley generalizó rasgos institucionales y mecanismos de rendición de cuentas a partir de una experiencia previa relativamente exitosa y legitimada (Progres-a-Oportunidades).
- Fue un momento de una serie de reformas (reforma electoral de 1996, Ley de Transparencia de 2002) que puso límites a la discrecionalidad del Gobierno Federal en materia electoral, de acceso a la información, uso de recursos destinados al desarrollo social y medición y evaluación de los programas federales.
- Se trató de un momento excepcional que declinó en el marco de un proceso de polarización política y electoral al aproximarse la elección presidencial de 2006.
- La iniciativa del ejecutivo de dejar a los partidos presentar y discutir proyectos de Ley permitió generar un proyecto final en que se reunieron diversos aportes de todos los partidos.

Fuente: Martín Hopenhayn y otros, “Pactos para una protección social más inclusiva”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 76 (LC/L.3820), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, mayo de 2014, pág. 75.

3. Uruguay: el caso del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares, 2004-2009⁶

La reforma de la Ley de Asignaciones Familiares del Uruguay reviste un doble interés. Por una parte, se trata de un cambio de rumbo profundo en materia de política social, en un contexto de crisis económica y de cambio de coalición gobernante. Por otra parte, en tanto proceso de generación de pactos y consensos, fue una iniciativa aprobada por unanimidad, algo significativo puesto que el apoyo de la oposición no era una condición estrictamente necesaria para su aplicación, dado que el gobierno tenía una amplia mayoría legislativa. En suma, fue una reforma importante del sistema de protección social uruguayo, dado que instauró un mecanismo permanente de asignación de transferencias a las familias más pobres, independientemente de la situación laboral de sus miembros, a partir de un diagnóstico que situó a la pobreza infantil como uno de los principales retos de la política social.

Dos años después de la profunda crisis económica de 2002, el Frente Amplio, una agrupación de partidos y organizaciones de izquierda logró una amplia victoria electoral al alcanzar la presidencia y mayoría absoluta en ambas cámaras del poder legislativo. Como parte de su programa electoral, la nueva coalición puso en vigor el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y, posteriormente, en 2008, el Plan de Equidad, un compendio de reformas y medidas permanentes. Como parte de este Plan, la reforma a la Ley de Asignaciones Familiares reemplazó un mecanismo de emergencia, el programa Ingreso Ciudadano del PANES. Este último planteaba la idea de que es indispensable un piso mínimo de bienestar efectivo para asegurar el ejercicio de los derechos y libertades que formalmente tienen las personas, y apelaba a la provisión de un nivel mínimo de recursos como elemento constitutivo de la ciudadanía. No obstante, los actores políticos relacionados al centro y a la derecha del espectro político desaprobaban este programa, pues consideraban que los beneficiarios no cumplían con requisitos suficientes para obtener la transferencia monetaria, que el sistema era poco eficiente, desincentivaba el empleo formal y, con ello, la recuperación económica y social.

Ante la situación, los actores gubernamentales decidieron transformar un instrumento ya validado históricamente (las asignaciones familiares) para presentarlo en el marco del Plan Equidad con una orientación distinta: un programa más amplio en cobertura y en principio mejor focalizado de transferencias condicionadas. Esto permitía dar continuidad al programa Ingreso Ciudadano (aunque con un diseño más complejo en cuanto a la focalización de las transferencias y la gestión en general) e incorporar a más hogares con niños al sistema, en especial aquellos situados fuera del mercado laboral formal. La estrategia de abandonar el registro ‘universalista’ con que inicialmente fue planteado el programa emergente, obtuvo un amplio apoyo por parte de los actores políticos y sociales, de modo que durante el proceso de deliberación en el Gabinete Social y, sobre todo, en el poder legislativo, no se formularon grandes objeciones de fondo al proyecto final.

La reforma atravesó por tres grandes etapas. En la primera, los actores del gobierno comenzaron a debatir cómo se extenderían los beneficios —especialmente los relacionados a las transferencias monetarias— que la población más vulnerable había alcanzado con el PANES, entre 2005 y 2007. En esa primera etapa se generó una discusión entre los órganos técnicos del gobierno, dependientes principalmente del Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Economía y Finanzas, además del Banco de Previsión Social, instruidos según los lineamientos planteados desde la Presidencia. También se incorporaron a la discusión el Instituto de Economía de la Universidad de la República —que había participado antes en el diseño y aplicación del PANES—, el Consejo Nacional de Políticas Sociales y el resto de los participantes que componían el Gabinete Social. Además, para socializar las necesidades y efectos de este nuevo plan, se realizó un diálogo entre los organismos del Estado,

⁶ Esta sección se basa en Maldonado Valera y Palma Roco (2013a).

partidos políticos, organizaciones civiles como sindicatos, agrupaciones de jubilados y pensionistas, empresarios y medios de comunicación. Después de este debate siguió una segunda etapa donde se plantearon los componentes del Plan de Equidad y el nuevo régimen de asignaciones familiares, que no solo buscaba reemplazar al programa de transferencias monetarias Ingreso Ciudadano, sino también reformar el sistema de asignaciones familiares existentes para incluir a la población más vulnerable, sin importar su participación en el mercado laboral, otorgando los beneficios de acuerdo con las condicionalidades planteadas en la legislación. En esta discusión se incluyó a personalidades del gobierno con un perfil más técnico, incorporando a los asesores que provenían de la Universidad de la República. En esta etapa, si bien fue clave el papel del Ministerio de Desarrollo Social, fue menos sobresaliente que en la elaboración y seguimiento del PANES, debido a problemas propios de su reciente creación y a una agenda de trabajo en proceso de definición. Fue entonces cuando el Banco de Previsión Social asumió un papel de mayor fundamental en la discusión mediante la verificación de los beneficiarios y el control de las condicionalidades, en conjunto con el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Salud.

La tercera y última etapa de este proceso consistió en el debate y posterior aprobación en el parlamento de esta nueva legislación, en que los actores de la bancada de partidos políticos opositores al gobierno pudieron manifestarse y discutir sobre ella. El proyecto fue aceptado por unanimidad en el Parlamento debido a su implicancia social y sólo se hicieron algunas indicaciones sobre su forma. La importancia de modificar el sistema y establecer de manera definitiva un régimen de transferencias monetarias no contributivas en beneficio de los más pobres del Uruguay, logró generar consenso, a pesar de la objeción de algunos parlamentarios opositores respecto del poco impacto que tendría esta reforma en la clase media. Después de tres meses de discusión, el Congreso aprobó esta ley y entró en vigencia en enero de 2008. Al momento de comenzar a elaborar la propuesta de reforma de las asignaciones familiares, estaba en marcha en el país un amplio debate sobre la seguridad social, después de la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y del desarrollo del PANES y del Plan de Equidad. La reforma de 2007 aumentó la cobertura del sistema de asignaciones familiares al enfocarlo hacia el 20% de la población más pobre, estuviera o no incorporada al mercado laboral, tomando como principales beneficiarios a los niños y las jefas de hogar. Así, el espíritu inicial de las asignaciones familiares pasó definitivamente desde el mundo del trabajo formal a la protección de los más vulnerables.

En suma, el nuevo régimen de asignaciones familiares:

- Generó un amplio consenso y logró una aprobación unánime, incluidos los partidos de la oposición.
- Institucionalizó un programa social de emergencia (Ingreso Ciudadano), que había sido fuertemente criticado por la oposición.
- Aprobó por ley una transferencia monetaria condicionada permanente, orientada a los hogares más pobres, asegurando pisos mínimos de bienestar independientemente del estatus laboral de los beneficiarios.
- Constituyó una de las principales reformas del Plan de Equidad que adoptó el gobierno encabezado por Tabaré Vasquez en un contexto de crisis.
- La reforma implicó retomar y reformar un mecanismo antiguo del régimen de bienestar social del Uruguay (asignaciones familiares).

Desde una perspectiva política, esta reforma aparece como una respuesta del sistema político a los cambios en las coaliciones políticas y electorales dominantes, como también frente a las demandas de ciertos actores organizados. El arribo de una nueva coalición mayoritaria al gobierno y el papel de diversos grupos de interés que históricamente limitaron el proceso de liberalización

de los años noventa y que, después de 2004 ayudaron a impulsar un fortalecimiento del sistema de protección social y un cuestionamiento a las reformas liberalizadoras aplicadas en la década de 1990, explicarían el vuelco hacia un mayor papel del Estado en la provisión de bienestar y la regulación de la economía y del mercado laboral. En esa coyuntura, los actores relacionados al mundo del trabajo presionaban, a través de su influencia en las cúpulas partidarias del Frente Amplio, por una mejora en las condiciones laborales así como por distintas reformas al mercado del trabajo, las cuales se materializaron, en parte, en el PANES y en lo planteado en el Plan de Equidad, iniciativas entre las que destacan las asignaciones familiares.

Desde esa misma óptica la reforma puede considerarse un ejercicio de conciliación entre la oposición y el oficialismo, que redundó en la adopción de una ley que refleja las preferencias del conjunto de actores involucrados. La nueva legislación (y el consenso que la origina) sintetizan un equilibrio de las preferencias del conjunto de actores, que se expresa en el ajuste a un dispositivo con gran continuidad y legitimidad histórica, contando con la aprobación de la coalición gobernante, los actores organizados y las fuerzas opositoras.

Otra clave se relaciona con los elementos narrativos o cognitivos que posibilitaron el consenso. En este caso, el sistema de asignaciones familiares constituía un instrumento de política pública validado por los actores políticos, académicos y la ciudadanía, debido a su larga trayectoria y asociación con las políticas sociales históricamente impulsadas en el Uruguay, aunque se reconocieran sus limitaciones. Destaca en especial que las asignaciones incluían desde tiempo atrás condicionalidades asociadas a la asistencia al sistema escolar y sanitario. Había sectores de la derecha que apoyaban la introducción de condicionalidades más estrictas, además de entregar garantías a la clase media respecto de la efectividad del instrumento. También, algunos partidarios de la izquierda proponían terminar con estas, dado que las consideraban discriminatorias, excluyentes y contradictorias con una orientación más universalista e igualitaria. Por otro lado, se discutió la necesidad de aumentar o no los montos del beneficio pues, por ejemplo, para algunos sectores de izquierda estos no permitían cubrir las necesidades de un hogar, mientras que aquellos situados en la derecha temían que se desincentivara el trabajo y esfuerzo personal de los beneficiarios. Finalmente, se debatió el nivel de cobertura, poniendo en el tapete la necesidad de reconocer a los trabajadores informales. A partir de estos elementos narrativos, la perspectiva de los distintos actores fue adaptándose de forma paulatina, principalmente debido a la crisis económica de 2002, que alentó la búsqueda de instrumentos alternativos de política pública capaces de contener la grave situación social del país. La reforma incorporó un giro narrativo, logró dar continuidad al programa Ingreso Ciudadano, incorporó más beneficios al sistema, pero abandonó el registro 'universalista' que lo regía desde sus inicios. A la luz de esta estrategia de replantear las transferencias del programa Ingreso Ciudadano a través de un dispositivo preexistente y legitimado, se puede entender mejor su aprobación por unanimidad en ambas cámaras del poder legislativo.

Desde una perspectiva histórica y de largo plazo, el caso de la Ley de las Asignaciones Familiares (junto con otras reformas introducidas a partir de 2004), también puede observarse como el desenlace de una coyuntura crítica (crisis económica), que puso fin a una fase de relativo retiro del Estado y de mayor predominio del mercado y reafirmó un mecanismo histórico del sistema de bienestar, al modificarlo de modo que pudiese expandir su alcance al conjunto de la población más vulnerable, independientemente del origen de sus ingresos (sector formal o informal). Desde esa perspectiva, el consenso al momento de su aprobación expresaría un nuevo equilibrio de mediano y largo plazo en el alcance del sistema de protección social, en lo relativo a las transferencias de ingreso.

La noción de ventana de oportunidad política permite integrar mejor los elementos descritos, en el marco de tres aspectos: i) la corriente de los problemas (confluencia de las prioridades de la agenda pública y gubernamental); ii) la corriente de las soluciones (elaboración de diagnósticos y alternativas de política pública), y iii) la corriente de la política (negociaciones y dinámica conflictiva de los actores políticos).

- i) La crisis económica y social de 1999-2002 puso en el centro de la agenda pública el aumento de la pobreza, la disminución del empleo y del crecimiento económico, además de una expansión de la desigualdad, así como el desprestigio creciente de la orientación hacia un mayor predominio del mercado de las políticas sociales aplicadas en años previos. Esto dejó a la agenda social como problema prioritario del debate público y de la agenda gubernamental. Tal centralidad de lo social se expresa en el ascenso al poder del Frente Amplio y la configuración de los pilares de la Tarjeta Uruguay Social, la creación del MIDES, la promulgación del PANES y la introducción del programa Ingreso ciudadano⁷. El dramático aumento de la pobreza y la indigencia, en especial en la población menor de 18 años, puso de manifiesto el fenómeno de la creciente pobreza de la población infantil en comparación con otros grupos etarios y la ineficacia de otros instrumentos existentes. Como secuela de la crisis y sus efectos sociales, creció no sólo el desprestigio de los partidos tradicionales (Nacional y Colorado), sino también del viraje de los años noventa hacia un modelo de Estado mixto, cuyo epítome era un régimen de pensiones en que participa el Estado y los privados.
- ii) Con respecto a la generación de evidencia empírica, análisis y alternativas de política pública, sobresale el diagnóstico acerca de las deficiencias de los esquemas existentes de protección social, centrados en el empleo formal, lo que atizó la búsqueda de nuevas opciones de política. El amplio debate generado por académicos de la Universidad de La República, especialmente del Instituto de Economía, junto con representantes del gobierno y del Frente Amplio, sobre cómo enfrentar la urgencia social constituyó un momento crucial, pues influyó en los contenidos del PANES, cuyo alcance temporal era de solo dos años, pero que fue el antecedente de reformas sociales permanentes y de mayor impacto a través del Plan Equidad. Este último sí establecía una reestructuración a la matriz de protección social y una red asistencial en la que se incluía un cambio a la Ley de Asignaciones Familiares, centralizando los instrumentos de transferencias condicionadas (antiguas leyes de asignaciones familiares, el programa Ingreso Ciudadano y el programa Tarjeta Alimentaria) en un esquema único, aumentando sus beneficiarios y montos. El programa Ingreso Ciudadano como transferencia condicionada del PANES emergió como un precedente decisivo, pero que carecía de apoyo de la oposición. La adaptación de un instrumento preexistente y legitimado (las asignaciones familiares) al nuevo escenario constituyó un momento definitorio, tanto porque se consolidó una alternativa de política factible, como porque esta concitó un apoyo político mayor que otras opciones previas.
- iii) La elección de una coalición de izquierda con amplias mayorías en ambas cámaras abrió la posibilidad de adopción de nuevas políticas. La reforma al régimen de asignaciones familiares era uno de los ejes centrales del programa de gobierno, en el contexto de la intención de reemplazar el programa Ingreso Ciudadano. Alcanzar un consenso más allá de las filas gubernamentales no era un requisito impuesto por la correlación política y electoral de fuerzas en el poder legislativo, y la anuencia de la oposición no era necesaria para aprobar la reforma. En cambio, sí resultó clave la legitimidad del instrumento propuesto, la reformulación de las asignaciones familiares, para posibilitar un apoyo transversal de las fuerzas políticas. El consenso logrado permitió un viraje más duradero, a pesar de las reticencias iniciales que generó en la oposición el programa Ingreso Ciudadano.

En suma, el trayecto de la nueva Ley de Asignaciones Familiares constituye un ejemplo de programa de transferencias monetarias condicionadas que, por sus características (alcance considerable pero con focalización y condicionalidades), pudo ser introducido con un amplio consenso político, de forma similar al caso brasileño (véase el recuadro X.2). En el caso del Uruguay, este consenso fue posible en buena medida por la reformulación de un instrumento de política históricamente

⁷ La Tarjeta Uruguay Social tenía como objetivo principal permitir que las personas más desprotegidas accedieran a una canasta básica de bienes y tuvieran la posibilidad de alimentarse y comprar artículos de primera necesidad de acuerdo a las características de su núcleo familiar. Para más información sobre este programa, consultar el siguiente enlace: <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=39>.

legitimado. A la vez, constituye un caso en que la focalización aparece como instrumento de una estrategia con fines de tipo universalista, puesto que permitió incorporar a los hogares más pobres independientemente de su inserción en el mercado laboral formal.

■ Recuadro X.2

Brasil: la construcción de amplios consensos en torno al programa *Bolsa Família*

El surgimiento y consolidación del programa *Bolsa Família* constituye otro caso interesante de generación de consensos amplios en torno a un programa focalizado de transferencia de ingresos. En primer lugar, porque la coalición gobernante de centroizquierda que lo formula en 2003-2004, había planteado reparos previos a la introducción de transferencias condicionadas por parte de gobiernos anteriores, y albergaba una tradición más universalista, en especial en torno a la noción de un ingreso ciudadano. En segundo término, porque durante los primeros años este programa sufrió fuertes embates por parte de las fuerzas de oposición y de la opinión pública sobre su uso político y diversos problemas operacionales y de aplicación.

Durante los años noventa, a medida que fue consolidándose una mayor estabilidad macroeconómica, dos aspectos clave ganaron prominencia creciente en la agenda pública: una inversión social ineficiente y la persistente y elevada incidencia de la pobreza y desigualdad. En ese contexto, la proliferación de programas de transferencias condicionadas a nivel municipal y la atención de la opinión pública y política, motivaron el surgimiento de varios programas nacionales de transferencias como respuesta de política pública desde el Gobierno Federal. En 2003, en el contexto del arribo al gobierno de una nueva coalición de centroizquierda, se unificaron varios programas nacionales mediante la creación de *Bolsa Família*.

Sobresalen tres elementos explicativos de la continuidad, consolidación y creciente aceptación del programa. Por un lado, aunque la persistencia y consolidación de las transferencias condicionadas bajo un gobierno de tendencia —en principio— más universalista pueda parecer paradójica, expresa una inercia de continuidad en el contexto de ajustes graduales hacia un sistema de protección social con rasgos más universalistas. En otras palabras, la focalización y la condicionalidad fueron pareciendo cada vez menos como los rasgos “deseables” de una política social residual y subsidiaria del esfuerzo individual, sino más bien como la puerta de entrada hacia un sistema de protección social con creciente cobertura, y mayores beneficios y servicios garantizados. Lo anterior porque los programas de transferencias condicionadas combinan elementos propios de sistemas de bienestar residuales (en particular, la focalización y condicionalidad) con aspectos operativos y discursivos de sistemas de bienestar orientados hacia el universalismo y la garantía de derechos.

En segundo término, después de las críticas que enfrentó el programa inicialmente, la introducción en 2005-2006 de nuevos instrumentos de gestión y cambios legales para enmarcar la expansión de la cobertura y los componentes de este lograron imprimirle simultáneamente mayor transparencia pública, y concitaron más apoyo de los gobiernos locales y creciente aceptación ante la opinión pública. Resaltan instrumentos como los Términos de Acuerdo entre el gobierno federal y los municipios, el Indicador de Administración Descentralizada, y la promulgación de proyectos de ley en el Parlamento y de decretos y otras regulaciones por parte del Gobierno Federal. El nuevo arreglo institucional instauró un monopolio en la toma de decisiones en el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, que decidió finalmente la inclusión de nuevos beneficiarios, los montos de las transferencias y la entrega de financiamiento para solventar los gastos de los gobiernos locales, entre otras medidas. Este nuevo trato, de gestión descentralizada pero coordinada centralmente, obtuvo un amplio apoyo a lo largo del espectro político. Los municipios conservaron la responsabilidad de identificar e inscribir a los nuevos beneficiarios (aunque sujetos a la aprobación final del Gobierno Federal), manteniendo cierta legitimidad política al participar en la aplicación del programa. Además, obtuvieron beneficios financieros para llevar a cabo esas tareas, dado que el Gobierno Federal subsidia los gastos incurridos por los municipios en su ejecución.

Fuente: Luis Hernán Vargas Faulbaum, “La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de Bolsa Família en el Brasil”, *serie Políticas Sociales*, N° 209 (LC/L.3884), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto de 2014, pág. 63.

4. El Salvador: el Sistema de Protección Social Universal y la Ley de Desarrollo y Protección Social, 2009-2014⁸

La construcción de un sistema de protección social universal en El Salvador ha sido un proceso centrado en la puesta en marcha de un esquema de política pública en principio basado en derechos y con vocación universal. En especial, resaltan dos instrumentos de política pública: el Sistema de Protección Social Universal (SPSU) —introducido por el Gobierno de Mauricio Funes (2009-2014)— y la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS), una iniciativa que surgió con la finalidad de institucionalizar el SPSU, adoptada en abril de 2014 con el apoyo unánime de todas las fuerzas políticas.

A nivel discursivo, el SPSU constituye un hito en la orientación de las políticas sociales de El Salvador, en contraste con los marcos conceptuales dominantes hasta entonces, donde la caridad y una perspectiva liberal habían prevalecido históricamente, dejando en la persona la tarea de asegurar su propio bienestar, con un Estado social mínimo, y pequeños pero poderosos grupos que se valían de su posición privilegiada en las relaciones sociales, económicas y políticas. Esto ha contribuido a que la protección social contributiva y no contributiva cuente con una cobertura limitada, redundando en una desigualdad elevada, niveles de violencia altos y una migración amplia por razones económicas. El viraje en la orientación gubernamental abre una oportunidad política para acuerdos de mayor calado, que permitan avanzar en la consecución de niveles de bienestar crecientes, la reducción de las brechas y la búsqueda de paliativos para fenómenos que aparentemente sin salida, como los niveles de violencia elevados que padece el país. Los objetivos específicos del SPSU son garantizar el goce progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población; establecer una política integral para que toda la población alcance un nivel de vida adecuado, a través de una mejoría en la distribución del ingreso y la reducción de la desigualdad y la pobreza; avanzar hacia la igualdad entre hombres y mujeres y entre zonas rurales y urbanas, combatiendo la discriminación y la exclusión social, y garantizar una protección social amplia, segura y suficiente desde una perspectiva de derechos. Destaca en el SPSU la relevancia del enfoque de derechos como fundamento de la protección social, lo que se complementa con la noción de ciclo de vida e igualdad de género. Asimismo, se hace hincapié en la importancia de la participación ciudadana.

El SPSU era coordinado por la Secretaría Técnica de la Presidencia y estuvo constituido por un conjunto de programas sociales orientados hacia la población más vulnerable y excluida de la protección social formal. La mayoría de estos programas fueron introducidos como parte del Plan Anticrisis lanzado en 2009, aunque también se incorporó en el sistema al principal programa de transferencias condicionadas, Comunidades Solidarias Rurales, que comenzó en 2005.

La Ley de Desarrollo y Protección Social aprobada en abril de 2014 dotó al SPSU de un marco institucional, así como una serie de disposiciones sobre los principios que deben regir la política social del gobierno. Entre sus principales disposiciones destacan:

- La definición de la política social como política de Estado, conformada por tres componentes: desarrollo económico y social; protección social e inclusión social.
- La obligatoriedad de establecer al inicio de cada gobierno un Plan de Desarrollo, Protección, Inclusión Social (PDPIIS), con sus tres componentes detallados, así como un diagnóstico de la situación social, los principales objetivos estratégicos, metas y alternativas de solución, las reglas de operación de los programas, y los respectivos mecanismos de seguimiento, evaluación, transparencia y rendición de cuentas.
- Un Sistema Nacional de Desarrollo y Protección Social (SNDPS), conformado por las principales carteras ministeriales y coordinado por una entidad coordinadora designada por

⁸ Esta sección se basa en Miranda Baires (2014).

la presidencia y encargada de elaborar el PDPIS, proponer los recursos presupuestarios para el Sistema, coordinar a todas las instancias gubernamentales, y coordinar, monitorear y emitir lineamientos para la ejecución de los programas del Subsistema de Protección Social Universal, entre otras tareas.

- Un Subsistema de Protección Social Universal (SPSU) a cargo de todos los programas de protección social centrados en “otorgar seguridad a las personas frente a los riesgos y desafíos que se enfrentan en el ciclo de vida, particularmente para aquellas que carecen de seguridad social contributiva y las que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad económica, social y ambiental” (Art.27). Un Comité Intersectorial coordina el SPSU, conformado por todas las instituciones a cargo de los programas; y estos últimos son sujetos de una evaluación permanente, rigurosa y objetiva.
- Una instancia de asesoría técnica designada por la presidencia, a cargo de establecer una medición multidimensional de la pobreza y la desigualdad en coordinación con la Dirección General de Estadísticas y Censos. Las dimensiones a considerar son al menos: ingreso per cápita del hogar, acceso a la alimentación, educación, servicios de salud, empleo, seguridad social, vivienda y servicios básicos.

El SPSU quedó como un subsistema compuesto por quince programas sociales, entre los que resalta el principal programa de transferencias monetarias del país (Comunidades Solidarias, Urbanas y Rurales), un programa de empleo y transferencia de ingresos temporal (Programa de Apoyo Temporal al Ingreso), y una pensión no contributiva (Pensión Básica Universal), entre otros.

No obstante los avances y precisiones mencionados, la ley dejó sin definir elementos como la entidad coordinadora del sistema, las modalidades específicas de evaluación de los programas y la entidad de asesoría técnica encargada de medir la pobreza, determinada por el reglamento de la ley. Asimismo, la coordinación de los componentes del Subsistema y entre estos y el pilar contributivo de la protección social quedó como una labor por construir. Sin embargo, la ley introdujo por primera vez un marco jurídico e institucional para las políticas y programas sociales.

El proceso de construcción del Sistema de Protección Social Universal y la Ley de Desarrollo y Protección Social estuvo marcado por varios momentos importantes, entre los que se destacan: la aplicación del Plan anticrisis y la introducción de los programas del SPSU de 2009 en adelante; a partir de 2013, la presentación y discusión del proyecto de LDPS en diversos foros, y finalmente, la discusión legislativa que se produjo en el contexto de una mayoría favorable al ejecutivo, durante la campaña presidencial de 2013-2014.

Dos factores, uno de mediano aliento y otro de carácter más coyuntural, favorecieron la apertura de ventanas de oportunidad política a favor de un acuerdo que concluyó con la aprobación unánime de la LDPS. El primero es la llegada al poder de una nueva coalición política y electoral con mayoría legislativa, en el contexto de la gran crisis económica de 2008-2009. La crisis puso en duda el modelo económico imperante y a las fuerzas políticas asociadas a este. Lo anterior propició la alternancia y un aumento de la inversión social, y la creación del SPSU como una de las prioridades en la agenda gubernamental (se incluyó en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014), con la participación clave en todas las etapas del proceso de actores como la Secretaría Técnica de la Presidencia, que después también impulsó estrategias orientadas a la promoción eficaz del proyecto de LDPS. El SPSU Se presentó el SPSU como un instrumento de integración de las políticas sociales, con el fin último de erradicar la pobreza, la exclusión social y las desigualdades, tanto en materia de distribución del ingreso como de género.

El segundo factor se vincula a la coyuntura de la campaña presidencial de 2013-2014, un contexto en que inesperadamente el congreso aprobó esta ley por unanimidad. Entre los elementos facilitadores de índole más coyuntural que propiciaron ese viraje está la propia dinámica de la

campaña electoral, un clima de opinión favorable a los programas sociales del SPSU y, como consecuencia, el giro discursivo de la campaña de la oposición (Alianza Republicana Nacionalista, ARENA) respecto a estos programas. En esta coyuntura en la discusión pública se habría redefinido, al menos momentáneamente, el papel del Estado como garante de los derechos y el bienestar. Su papel central en materia social significó en la práctica una ruptura con los enfoques conceptuales privilegiados en gobiernos anteriores.

Desde el punto de vista de los actores que no eran parte del poder ejecutivo, en el proceso de instalación de acuerdos en pos del SPSU se contó la presencia de actores de contexto que sirvieron de apoyo y/o de referentes a la administración del Presidente Mauricio Funes: los organismos internacionales con “vocación social” de las Naciones Unidas (por ejemplo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)), los organismos de la cooperación internacional que financiaron parcialmente varios de los programas sociales del SPSU y a diversos expertos nacionales e internacionales. Además, el ejecutivo contó con el apoyo de su coalición, en especial, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), cuyo plan de gobierno incluía el SPSU.

Los opositores principales al SPSU eran la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), el mayor partido de oposición, que estuvo 20 años en el poder ejecutivo (1989-2009), grupos de presión del sector privado como la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), centros de pensamiento como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y los grandes medios privados de comunicación. A pesar de la oposición de ARENA y sus críticas al SPSU así como a la ley que buscaba perpetuar los programas que lo conformaban, el proceso reveló una correlación de fuerzas más favorable que en décadas anteriores al avance de la protección social, incluso entre los partidos de la derecha, abriendo por primera vez la posibilidad de discutir la garantía de pisos mínimos de protección social. La situación se tornó incluso más favorable durante la coyuntura electoral de 2014-2015, debido a los costos políticos y electorales de retrotraer los programas sociales contenidos en el SPSU⁹.

En suma, el contexto en que se aprobó la ley presentó una ventana de oportunidad política abierta con respecto a la consolidación de un SPSU basado en la LDPS. Por una parte, la configuración de la Asamblea Legislativa en 2010-2014 era favorable al gobierno, lo que hacía factible la adopción del proyecto. Pero fue el contexto de campaña electoral, con señales crecientes de que la ciudadanía era receptiva hacia los programas del sistema, el factor que posibilitó el apoyo no solo de la coalición legislativa favorable al gobierno, sino también del principal partido de oposición. En consecuencia, se trató de un acuerdo o pacto coyuntural. Si por un lado, el discurso y propuestas del gobierno movilizaban un enfoque universalista anclado en un enfoque de derechos, la oposición albergó un discurso centrado en la pertinencia de que la política social se constituya de acciones residuales, temporales y focalizadas.

La aprobación de la LDPS remite entonces al caso de una reforma puntual y parcial en la construcción de un sistema de protección social que no existía en el pasado, pero cuya consolidación, expansión y perfeccionamiento serán materia de reformas fiscales y de política aún pendientes. Cabe destacar la conformación de una coalición política y social que permitió la institucionalización de un marco de forma y fondo más complejo para los programas sociales, en comparación con esquemas previos. Aunque ese pacto coyuntural no descansa todavía en un consenso, pacto o acuerdo nacional extenso en cuanto al contenido, alcance y proyección de la política y la protección social en un sentido amplio, la aprobación unánime de la ley fue un primer paso en esa dirección.

⁹ El marco electoral de El Salvador establece la elección presidencial en febrero-marzo de 2014 y la renovación del poder legislativo y de los municipios mediante elecciones en 2015, lo que constituye un extenso período marcado por las campañas electorales.

En lo inmediato, quedó planteado el desafío de diseñar un reglamento que confiera operatividad a la LDPS así como el reto ineludible de garantizar la sostenibilidad fiscal, política, cultural y conceptual del SPSU.

5. Costa Rica: la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, 2010-2014¹⁰

A poco más de un mes de concluir el Gobierno de Laura Chinchilla (2010-2014), culminó un proceso que partió al comienzo de esta administración: el 24 de marzo de 2014, fue promulgada la Ley N° 9.220, “Red Nacional de Cuido¹¹ y Desarrollo Infantil” (REDCUDI), aprobada en la Asamblea Legislativa tres semanas antes con amplio respaldo de las principales fuerzas políticas. La ley institucionalizó el programa social REDCUDI, que en 2010-2014 buscó articular distintos esquemas preexistentes de cuidado infantil, con el propósito de extender la cobertura y dar acceso al conjunto de la población infantil temprana a estos servicios, bajo un sistema de financiamiento solidario, con la ambición de homogeneizar estándares de calidad y reforzar la noción de sistema universal de cuidado. La reforma tuvo incidencia en el compromiso del Estado costarricense con el cuidado infantil y con las mujeres y su adecuada inserción en la vida laboral. Ambos focos de atención —el cuidado de niñas y niños, y el apoyo a las mujeres trabajadoras— fueron los ejes de discusión y controversia entre los actores del proceso, lo que en cierta forma incorporó este tema como parte de las discusiones acerca de la protección social, al igual que en otros países de la región (véase el recuadro X.3 sobre el caso del Uruguay).

Incorporada al programa de gobierno y posteriormente al Plan Nacional de Desarrollo, la creación de la REDCUDI se presentó inicialmente como un programa cuyo objetivo era “articular las diferentes actividades que se desarrollan en el país en materia de cuidado y desarrollo infantil, tanto públicas como privadas para fortalecer las modalidades existentes y ampliar las alternativas de atención infantil integral” (Decreto Ejecutivo N° 36.916, 2011). Para esto se procuró articular y complementar las modalidades existentes de cuidado infantil del país. Entre las principales se encuentran los Hogares Comunitarios, espacios de cuidado de la primera infancia a escala comunal dependientes del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), los Centros de Educación y Nutrición / Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CEN-CINAI) dependientes del Ministerio de Salud, los Centros de Atención Integral (CAI), que ofrecían diversas alternativas de atención infantil (temporal diurna y nocturna, y de residencia transitoria), y los Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil (CECUDI), una modalidad adicional operada por las municipalidades, entre otras modalidades ejecutadas por organizaciones de la sociedad civil. El objetivo último era la convergencia de todas las instancias hacia un modelo y estándares básicos compartidos.

La REDCUDI tuvo un sistema mixto de financiamiento, con parte del financiamiento solidario gubernamental a través del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), las municipalidades y el aporte de aquellas empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil que decidieron brindar una especie de donación o ayuda monetaria para el mantenimiento y administración de varios de los CECUDI. Además, el Estado puede subsidiar, de modo parcial o total, a familias en condición de pobreza o de riesgo y vulnerabilidad social, de acuerdo con la normativa vigente para las instituciones correspondientes (IMAS y Patronato Nacional de la Infancia, PANI, entre otras)¹².

¹⁰ Esta sección se basa en Guzmán León (2014).

¹¹ “Cuido” tiene la misma acepción en Costa Rica que el término “cuidado” en el resto de los países de la región.

¹² Para facilitar el acceso a mecanismos de protección social en cuidado infantil, los subsidios a las personas se determinaban según su capacidad de pagar total o parcialmente los costos del servicio. El subsidio parcial o total era entonces un monto variable que se entregaba mensualmente por cada persona menor de edad atendida en el sistema, previo estudio del IMAS de las condiciones socioeconómicas y las necesidades de servicios de cuidado de cada caso. En 2013, más de 32.000 niños y niñas, en su mayoría de familias en condición de pobreza, vulnerabilidad y riesgo social, participaban de este programa.

A través de la Ley de la REDCUDI se agregó una Secretaría Técnica adscrita al IMAS para coordinar la Red, así como una Comisión Técnica Interinstitucional, conformada por todas las instancias gubernamentales involucradas. Para el financiamiento se queda con al menos el 4% de los recursos anuales del FODESAF, además de los recursos ejecutados por las demás dependencias públicas de la red. Tales fondos no podrían formar parte del 8% del PIB destinado a la educación. La Red ha sido presentada como una iniciativa centrada en la necesidad de garantizar el desarrollo y cuidado de la niñez, y también capaz de ofrecer alternativas de conciliación a las madres vinculadas al mercado laboral o el estudio. Entre los retos futuros persisten la aplicación y universalización de la red para cubrir todo el territorio y grupos poblacionales, así como el financiamiento en el largo plazo de esta expansión.

Los factores que explican el avance de esta iniciativa pueden ilustrarse a partir de la ventana de oportunidad política que momentáneamente hizo posible un acuerdo amplio. En primer lugar, la ampliación de los servicios de cuidado infantil fue una prioridad de gobierno, inscrita en el programa electoral y el Plan de Desarrollo, lo que situó esta iniciativa en la cúspide de la agenda pública y gubernamental de 2010 a 2014, y garantizó el liderazgo y apoyo de la iniciativa por parte de todas las instancias del poder ejecutivo. En segundo término, desde la corriente de las soluciones o alternativas de política, la Red se estructuró y presentó basada sobre los demás esquemas preexistentes, aunque con la intención de ampliar coberturas y unificar estándares de cuidado. La elaboración del proyecto de ley partió por el estudio comparado sobre las normativas vigentes en países de Europa y América Latina y una revisión exhaustiva de las iniciativas de ley al respecto en Costa Rica en los últimos 10 años. La redacción del proyecto de ley estuvo a cargo de un equipo multidisciplinario de juristas, expertos en derechos de la infancia y de las mujeres en procesos parlamentarios y en política social y económica.

La tercera corriente —de la política— tuvo como horizonte la discusión del proyecto en el poder legislativo durante un período de campaña presidencial. El gobierno mantuvo sesiones de discusión con diferentes fracciones legislativas, grupos de trabajo sectoriales, asesores parlamentarios y desarrolló actividades de información y sensibilización. Hacia la esfera más amplia de la sociedad se coordinaron visitas de maestras y niños y niñas a los despachos de los legisladores, reuniones con autoridades municipales y encuentros entre legisladores y madres beneficiarias. A pesar del clima electoral y la campaña en curso, el proyecto de ley fue aceptado cerca del final de la administración saliente, después de la primera vuelta electoral. De hecho, en la contienda electoral que se desarrolló de octubre de 2013 a abril de 2014, la REDCUDI estuvo en el debate de campaña y los partidos contendientes, y en general plantearon propuestas de expansión y fortalecimiento. Este aspecto se reflejó también en que la aprobación de la ley logró el apoyo de diputados de diferentes fracciones legislativas. Según sus promotores, entre los factores que ayudaron a ese resultado estuvieron resalta que el proyecto de ley era breve y de estructura simple, no trataba materias impositivas complejas y tampoco reformaba leyes de este tipo, contenía una sólida exposición de motivos, y se logró un proceso efectivo de información y sensibilización sobre el problema público al que se pretendía dar solución¹³. No obstante, algunos de esos rasgos constituyen también desafíos futuros, como por ejemplo la definición de los recursos fiscales necesarios para expandir la infraestructura y cobertura en el largo plazo. No obstante la aprobación de la Ley de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil por unanimidad en la Comisión, en el primer y segundo debate del plenario legislativo, se observa que hubo espacio para concretar un acuerdo bastante más amplio que el representado inicialmente por la Red como programa coyuntural del gobierno.

¹³ Véase la presentación de la ex Vice ministra de Bienestar Social y Familia, Isabel Brenes, en el Seminario “El establecimiento y la renovación de pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, retos y horizontes en América Latina, desde una perspectiva internacional”, 2 y 3 de junio 2014, Santiago de Chile [en línea] <http://dds.cepal.org/proteccion-social/pacto-social/seminario-internacional-proteccion-social-CEPAL-2014/dia1/Presentacion-Isabel-Brenes.pdf>.

■ Recuadro X.3

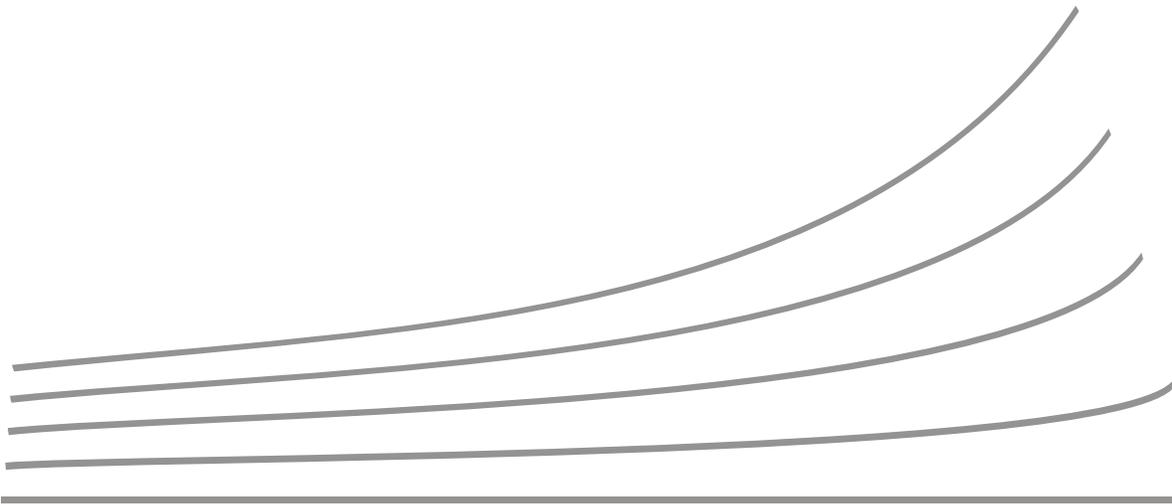
Ventanas parciales de oportunidad política: el caso de la construcción del Sistema Nacional de Cuidados en el Uruguay, 2008-2014

Las ventanas de oportunidad política pueden abrirse parcialmente incluso cuando solo una parte de sus determinantes están presentes, a veces hasta por períodos extensos en los que no se concretan avances definitivos. En tal sentido, el proceso de definición de un Sistema Nacional de Cuidados en el Uruguay, y en general la integración del problema del cuidado dentro de las discusiones de la protección social en este país, constituyen una experiencia relevante. Varios elementos favorables para una reforma de envergadura y con amplios apoyos han acercado la posibilidad que surja un sistema susceptible de articular los servicios de cuidado orientados al conjunto de grupos poblacionales y etarios, sobre la base de servicios públicos y privados coordinados, y con recursos fiscales que garanticen acceso y mayores coberturas. Entre estos elementos favorables se encuentran, por ejemplo, la permanencia y acceso del Sistema de Cuidados dentro del programa electoral y la agenda gubernamental, la presencia de una mayoría legislativa en principio favorable, así como notables esfuerzos de consulta y participación de actores sociales y políticos de todo el espectro.

La idea de un sistema de cuidados ingresó al programa de gobierno de la coalición oficialista (Frente Amplio) en 2008. En 2010, la Resolución 86/010 creó un Grupo de Trabajo Interinstitucional del Sistema Nacional de Cuidados, con un programa de trabajo aprobado por el Gabinete Social. En 2011 hubo una etapa de amplio debate y consulta nacional, que desembocó en 2012 en una propuesta de diseño para este Sistema, presentada y aprobada por el Gabinete Social. La propuesta desarrollada por el Grupo de Trabajo del Sistema Nacional de Cuidados constituyó un avance considerable, pues identificó los grupos de población objetivo del sistema. También determinó las necesidades insatisfechas de servicios de cuidado, incorporó una innovación conceptual al considerar a las personas a cargo de proveer cuidados como sujetas de derechos de dicho sistema e identificó el conjunto de dependencias y servicios que deberían articularse para lograr una oferta de cuidado durante el ciclo de vida, desde una perspectiva de derechos y de género.

No obstante, varios factores obstaculizadores han limitado la concreción de una reforma en la dirección descrita mediante la presentación de un proyecto de legislación definitivo, así como la generación de un consenso amplio a favor de la incorporación del cuidado como componente del sistema de protección social. Entre estos factores, destacan la dificultad de definir fuentes adicionales de financiamiento público para los servicios gubernamentales y las asociaciones civiles que podrían participar en el sistema, las tensiones entre integración y sectorialización de las instituciones involucradas, el debate persistente entre la focalización de servicios hacia los sectores más vulnerables o hacia el conjunto de la población, un escaso compromiso empresarial, así como una presencia del Sistema de Cuidados dentro de la agenda gubernamental que no alcanzó el nivel requerido de prioridad en comparación a otros asuntos del período. No obstante, la presencia continua del cuidado dentro de la discusión pública abrió la posibilidad de que el cuidado se mantenga como parte de la redefinición de la matriz de protección social del Uruguay, al tiempo que la propuesta de diseño del Sistema Nacional de Cuidados en sí constituye una propuesta sofisticada para mayores avances futuros.

Fuente: Rosario Aguirre y Fernanda Ferrari, “La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay: En busca de consensos para una protección social más igualitaria”, *serie Políticas Sociales*, N° 193 (LC/L.3805), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril de 2014.



Capítulo XI

Impactos de la protección social sobre el bienestar

Fuente:

Parte I. CEPAL (2018), *La ineficiencia de la desigualdad*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf

Parte II. CEPAL (2016), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf

Parte III. L. Abramo, S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44602/1/S1900005_es.pdf

Parte IV. CEPAL (2018), *Panorama Social de América Latina 2017*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/7/S1800002_es.pdf

Introducción

El fin último de la protección social universal es promover la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de la población, mejorando sus condiciones de vida, contribuyendo a la erradicación de la pobreza y cerrando brechas de desigualdad. Para ello es necesario medir los impactos de la protección social sobre el bienestar de la población, tanto a nivel agregado como de sus diferentes políticas y programas.

En el capítulo XI se examinan los efectos positivos de la protección social universal y el cuidado en el crecimiento y en el empleo, y se detallan los impactos sobre la pobreza, la desigualdad y otros indicadores sociales de programas específicos: las transferencias condicionadas, los programas de inclusión laboral y productiva y las pensiones.

Parte I CEPAL (2018), *La ineficiencia de la desigualdad*; A, pp. 140-143.**A. Efectos positivos de la protección social y el cuidado en el crecimiento y el empleo**

La protección social busca asegurar un nivel básico de ingresos, el acceso a los servicios —incluidos los de cuidado— y el desarrollo de las capacidades humanas y las oportunidades de trabajo decente a lo largo del ciclo de vida (Cecchini y Martínez, 2011). Contribuye a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, a la superación de la pobreza y a la reducción de la desigualdad, al tiempo que puede generar ganancias de productividad que impulsen el crecimiento (Arim, 2017; CEPAL, 2006).

La evidencia del impacto de las políticas de protección social proviene en gran medida del análisis de los programas de transferencias monetarias no contributivas para la superación de la pobreza. Esta evidencia permite adoptar una perspectiva diferente respecto de las políticas de protección social, que a menudo se consideran mecanismos de compensación potencialmente ineficientes que pueden generar dependencia de las políticas públicas, así como un problema para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La realidad muestra que esas transferencias han tenido efectos importantes en materia de matriculación, asistencia, progresión y retención escolar (CEPAL, 2014a) y han contribuido a mejorar el acceso a los servicios de salud, especialmente en relación con los controles preventivos y la cobertura de inmunización (Cecchini y Veras Soares, 2015). Sin embargo, las evaluaciones de impacto indican que los resultados en el aprendizaje, los resultados antropométricos y nutricionales y los efectos en el estado de salud son heterogéneos y dependen, en gran medida, de la cantidad y calidad de la oferta de servicios públicos universales (véase el recuadro XI.1).

■ Recuadro XI.1**Efectos de la protección social no contributiva en los indicadores finales de capacidades humanas**

Existe vasta evidencia sobre los efectos positivos de los programas de transferencias condicionadas en la región. Báez y Camacho (2011) encuentran que los alumnos que participan en el programa Familias en Acción, de Colombia, tienen entre 4 y 8 puntos porcentuales más de probabilidades de terminar la secundaria que el grupo de control. García y otros (2012) señalan que la participación en dicho programa aumenta las puntuaciones en las pruebas estandarizadas de matemáticas en 1,07 desviaciones estándar. Barham, Macours y Maluccio (2013) y Barham y otros (2016) estiman los efectos de la Red de Protección Social de Nicaragua, diez años después de su inicio, en quienes participaron en el programa durante tres años, concentrándose principalmente en el logro educativo de los menores de edad que habían participado entre los 9 y los 12 años de edad. Sus resultados muestran una acumulación de 0,5 grados adicionales en la escuela y mejores resultados de aprendizaje. En México, el programa Prospera (antes denominado Oportunidades) ha contribuido a la reducción y casi desaparición de las brechas de género en la matriculación en estudios secundarios, sobre todo en zonas rurales (Parker, 2003), y ha incrementado la matrícula y las tasas de promoción de los estudiantes indígenas (Escobar y González, 2002 y 2009). Por último, Rasella y otros (2013) indican que el programa Bolsa Familia, en el Brasil, ha contribuido a disminuir un 17% la mortalidad de los niños menores de 5 años entre 2004 y 2009, gracias a su efecto sobre las causas de muerte relacionadas con la pobreza, como la malnutrición y la disentería.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Baez y A. Camacho, “Assessing the long-term effects of conditional cash transfers on human capital: evidence from Colombia”, *IZA Discussion Paper*, N° 5751, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), 2011; A. García y otros, “Impactos de largo plazo del programa Familias en Acción en municipios de menos de 100.000 habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano. Informe final”, Bogotá, Unión Temporal Econometría/Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2012 [en línea] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/393_Impactos_de_Largo_Plazo_en_el_Programa_Familias_en_Accion_DOC.pdf; T. Barham, K. Macours y J. Maluccio, “More schooling and more learning? Effects of a three-year conditional cash transfer program in Nicaragua after 10 years”, *IDB Working Paper series*, N° 432, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2013; T. Barham y otros, “Long-term impacts of conditional cash transfers in Latin America: review of the evidence”, *IDB Working Paper series*, N° 732, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2016; S. Parker, “Evaluación del impacto de oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior”, *Documentos de Investigación*, N° 6, Ciudad de México, Instituto Nacional de Salud Pública/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2003; D. Rasella y otros, “Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities”, *The Lancet*, vol. 382, N° 9886, Amsterdam, Elsevier, 2013; A. Escobar y M. González, “Girls, mothers and poverty reduction in Mexico: evaluating ProgresA-Oportunidades”, *The Gendered Impacts of Liberalization: Towards “Embedded Liberalism”*, S. Razavi (ed.) Nueva York, Routledge, 2009; “Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semiurbanos: localidades de 2500 a 50000 habitantes, 2001”, Guadalajara, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2002 [en línea] <http://lanic.utexas.edu/project/etext/oportunidades/2002/escobar1.pdf>.

En relación con el empleo, los programas de transferencias monetarias para la superación de la pobreza no desincentivan la participación laboral a nivel de hogar y, de hecho, pueden fomentarla. Encontramos pruebas de ello tanto en ensayos controlados aleatorios en países de América Latina (Honduras, México y Nicaragua), Asia (Indonesia y Filipinas) y África (Marruecos) (Banerjee, Chassang y Snowberg, 2016) como en evaluaciones de impacto llevadas a cabo en América Latina (CEPAL, 2017a; CEPAL/OIT, 2014). En el caso del programa brasileño Bolsa Família, por ejemplo, la proporción de personas que buscan trabajo es significativamente mayor en los hogares usuarios del programa (De Oliveira y otros, 2007) y las tasas de participación laboral en los tres deciles inferiores de la distribución del ingreso son más elevadas entre los destinatarios del programa que entre los no destinatarios (Medeiros, Britto y Soares, 2008).

En Colombia, una evaluación de Familias en Acción muestra que este programa tiene un impacto positivo significativo sobre la tasa de ocupación en los hogares urbanos y reduce en una disminución de las tasas de inactividad y de desempleo de 3,2 puntos porcentuales y 0,7 puntos porcentuales, respectivamente. Además, genera un aumento del ingreso per cápita de los hogares de un 25% en promedio (Núñez, 2011). Los resultados relacionados con la inclusión laboral de las mujeres son mixtos (Holmes y otros, 2010). Los efectos diferenciados en hombres y mujeres se deben a razones que pueden actuar con diferente peso en cada caso, dependiendo de factores como el diseño de las condicionalidades, las características de los mercados de trabajo locales y la disponibilidad de servicios o prestaciones relacionadas con el cuidado. Una de ellas es el tiempo requerido para cumplir las condicionalidades de los programas y la carga de responsabilidad que ello representa, asignada primordialmente a las mujeres (CEPAL, 2014 y 2017b; Martínez y Voorend, 2008). Otra razón es que recibir regularmente la transferencia, aunque el monto sea pequeño, permite a las mujeres —insertas en el mercado de trabajo en peores condiciones que los hombres— no someterse a condiciones de trabajo demasiado desfavorables, como ingresos bajos, jornadas extensas, largos tiempos de desplazamiento entre la casa y el trabajo o la exposición a abusos (CEPAL, 2017a).

Los canales mediante los cuales la protección social puede afectar la productividad son diversos, están interconectados y se pueden dar a nivel micro —individual o de los hogares—, meso —comunidades y economías locales— y macro (Alderman y Yemtsov, 2012). Mediante la interacción de estos tres niveles —y la articulación con estrategias de desarrollo productivo y de promoción del trabajo decente, con enfoque de género y de promoción de la igualdad étnica y racial—, la protección social puede contribuir a crear un círculo virtuoso de generación de ingresos autónomos, con importantes efectos multiplicadores (CEPAL, 2017a; Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010; Samson, 2009)¹.

A nivel individual, la protección social mejora los niveles de educación y salud, así como los indicadores de empleo y la capacidad de generar ingresos en las familias (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010; Samson, 2009). Las transferencias monetarias tienen también efectos multiplicadores sobre las economías locales, al aumentar el consumo y la demanda. Los participantes de los programas de protección social no contributiva gastan gran parte de las transferencias monetarias recibidas de los programas a nivel local, particularmente en alimentos (Cecchini, 2014; Ibarrarán y otros, 2017), lo que genera externalidades positivas sobre los hogares no usuarios de los programas o los propietarios de negocios². A nivel comunitario, el efecto multiplicador ocurre gracias a una mayor inversión pública en infraestructura.

¹ La magnitud del impacto de la protección social en el crecimiento económico se ve influida por el tamaño del gasto en protección social y su distribución. Aunque la protección social tenga efectos en la capacidad productiva a nivel individual o comunitario, es poco probable que su efecto directo sea significativo en el crecimiento agregado en países con bajos niveles de gasto social y gran desigualdad (Mathers y Slater, 2014).

² Davis, Di Giuseppe y Zezza (2017), mediante modelos de equilibrio general basados en microdatos de encuestas de hogares, calculan los multiplicadores de las transferencias monetarias de siete programas en África Subsahariana y encuentran que todos generan efectos positivos en la economía local. Los multiplicadores de los ingresos reales oscilan entre 1,08 (Kenia) y 1,81 (Etiopía).

Con respecto a las pensiones rurales en el Brasil, Schwarzer (2000) describe el efecto dinamizador del aumento del poder de compra de quienes reciben las transferencias monetarias en las economías de los municipios del estado de Paraná. El día de pago es cuando se “mueve la rueda de la economía” en las pequeñas localidades rurales y muchas empresas —entre las que se cuentan los bancos comerciales— logran ganancias gracias a esas transferencias. Se han observado resultados similares en el caso de Bolsa Família: Luiz Pereira y otros (2008) encuentran que, en los cinco municipios de menor índice de desarrollo humano del Brasil en 2006, las transferencias monetarias del programa implican aumentos importantes en las ganancias de las tiendas que venden alimentos y que, si no existiera el programa, el comercio perdería un 40% de sus ingresos. Asimismo, Landim (2009) muestra, para 5.500 municipios brasileños, que un incremento de un 10% anual per cápita de las transferencias del programa Bolsa Família aumenta el PIB municipal en un 0,6%, debido en buena medida al aumento de la actividad comercial³.

A nivel agregado, el impacto de la protección social —contributiva y no contributiva— puede darse a raíz de las variaciones en la demanda agregada, los cambios en la participación laboral agregada y la activación de los mercados de capitales, por ejemplo, a través de los fondos de pensiones (Mathers y Slater, 2014; Alderman y Yemtsov, 2012), así como de la promoción de la cohesión social y la reducción de la violencia, acciones que contribuyen a crear un entorno más propicio para el crecimiento. Asimismo, la protección social puede actuar como un estabilizador económico durante las crisis, sosteniendo la demanda interna (Videt, 2014).

El efecto multiplicador de la protección social no actúa solamente a nivel local, sino también en el conjunto de la economía. En los Estados Unidos, en el marco del paquete de estímulo fiscal del gobierno de Barack Obama que se implementó para hacer frente a la crisis financiera de 2008, un incremento de un dólar en los cupones de alimentos tuvo un efecto multiplicador de 1,73 dólares del PIB, al tiempo que la extensión de los beneficios del seguro de desempleo generó un aumento de 1,63 dólares del PIB por cada dólar gastado (Zandi, 2009). A su vez, Chimerine, Black y Coffey (1999) estiman que el seguro de desempleo en los Estados Unidos desempeñó un papel anticíclico significativo en los cambios en el PIB real durante tres décadas, gracias a lo cual se conservaron en promedio 131.000 empleos anuales, y que cada dólar agregado a la economía por el seguro de desempleo incrementó el PIB en 2,15 dólares⁴. En el caso del Brasil, Mostafa, Monteiro y Ferreira (2010) y Côrtes, Monteiro y Guimarães (2013) estimaron los multiplicadores de corto plazo para transferencias monetarias gubernamentales. Sus resultados muestran que Bolsa Família tiene un efecto mayor que las demás prestaciones; por ejemplo, cada real invertido en el programa en 2009 agregó 1,78 reales al PIB del país⁵.

Otras políticas que buscan incrementar la igualdad y cuyos efectos pueden ser relevantes en relación con la productividad son las de cuidado infantil. Los sistemas de protección social en países desarrollados han hecho esfuerzos importantes para aumentar la extensión del cuidado infantil, basándose en distintos argumentos. Por un lado, la evidencia sobre los altos retornos de la educación inicial, en particular en el caso de los hogares que sufren mayores niveles de privación, es abundante y ha comenzado a ser utilizada como uno de los principales argumentos para la inversión en políticas públicas dirigidas a este grupo etario. Los trabajos más recientes sobre educación sostienen no solo que las habilidades adquiridas en las primeras etapas de la vida tienen rendimientos acumulativos sobre la adquisición de capacidades en las etapas siguientes, sino que,

³ Adicionalmente, se observa que el dinero invertido en el programa regresa a las arcas públicas municipales. Así, un aumento del 10% de la población destinataria incrementa en promedio la recaudación de impuestos municipal en un 1,05%, mientras que un aumento del 10% en el valor de las transferencias incrementa la recaudación en un 1,36%.

⁴ El seguro de desempleo cubrió en promedio a 5 millones de personas en el momento más crítico de las recesiones, atenuando la pérdida de PIB real en aproximadamente un 15% trimestral durante las cinco recesiones que se presentaron entre 1969 y principios de la década de 1990.

⁵ Las otras prestaciones analizadas son el Beneficio de Prestación Continua (BPC), el seguro de desempleo, el abono salarial, el Régimen General de Previsión Social, el Régimen Propio de Previsión Social y el Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS).

además, algunas habilidades son más difíciles de alcanzar después de cierta edad (Cunha y otros, 2006; Cunha y Heckman, 2010). Por otro lado, los servicios de cuidado infantil son un medio para estimular el mercado laboral y avanzar hacia la igualdad de género mediante el aumento de la tasa de participación laboral femenina.

En los países en desarrollo, las experiencias de políticas de esta índole, así como el análisis de sus efectos, son más recientes⁶. En relación con los efectos en el desarrollo infantil, los datos se concentran en los programas de cuidado o desarrollo infantil focalizados en los niños más vulnerables, y los resultados son, por lo general, positivos. Probablemente esto se debe a las alternativas que tendrían esos niños si no asistieran a un centro de cuidados, es decir, lo que harían si no dispusieran de estos servicios. Los efectos dependen de la calidad de los servicios y del cuidado y la estimulación que recibirían en sus casas. En el caso de los niños que provienen de contextos más desfavorecidos y cuyos cuidadores (madres, padres o abuelos, entre otros) tienen bajos niveles educativos, incluso los servicios de baja calidad pueden tener consecuencias positivas en su desarrollo cognitivo y no cognitivo (Cascio y Whitmore, 2013).

La situación de los servicios universales de cuidado infantil es ambigua. En la revisión bibliográfica que presenta Cascio (2015), se encuentran efectos positivos en los resultados cognitivos y no cognitivos. Asimismo, los servicios de alta calidad pueden aumentar la asistencia de los adultos a centros educativos y su empleabilidad. En casi todos los estudios, los resultados son mejores para los niños que provienen de hogares más vulnerables, aunque los resultados positivos disminuyen o desaparecen a medida que crecen. En los casos en que la calidad es baja, los efectos de las políticas de cuidado pueden incluso ser negativos.

En América Latina, los investigadores documentan efectos positivos en el desarrollo de los niños, aun cuando la calidad de los servicios difiere sustancialmente entre los países y territorios de esta región⁷. En el Ecuador y en uno de los estudios disponibles sobre Chile, se concluye que los servicios de cuidado de baja calidad producen efectos negativos. En general, dichos efectos dependen de la edad (son mayores en el caso de los niños de más edad), la vulnerabilidad de los hogares y la duración de la exposición al programa (una exposición más prolongada potencia los efectos). En los estudios en que se evalúan los efectos (en la Argentina, Colombia y el Uruguay), años después de la asistencia del niño al servicio de cuidado, se comprueba que estos son persistentes. Respecto a la participación laboral de las mujeres, Del Boca (2015) se centra en estudios realizados en Europa y los Estados Unidos y encuentra que los efectos dependen del punto de partida de cada país en relación con esa variable. En países donde la participación era relativamente baja, los programas de cuidado infantil producen por lo general efectos positivos. Si la participación era alta, los programas no logran mejoras en la oferta laboral dirigida a las mujeres y generan básicamente un efecto de desplazamiento entre los cuidados informales y los formales. En general, los efectos difieren entre grupos y benefician más a las mujeres con menor nivel educativo.

⁶ El principal problema de las evaluaciones es la identificación del efecto causal de las políticas, ya que las familias que optan por la utilización de los servicios de cuidado tienen, por lo general, particularidades que pueden repercutir en la participación laboral de las mujeres y en el desarrollo de los niños, aun si no asistieran a estos servicios. La revisión se centra en los estudios que toman en cuenta esta endogeneidad, concentrándose en evaluaciones de impacto (ex post) de los programas de cuidado infantil.

⁷ Los estudios de programas focalizados a los que se hace referencia son Behrman, Cheng y Todd (2004) sobre el Estado Plurinacional de Bolivia, Attanasio, Meghir y Vera-Hernández (2007) y Bernal y otros (2009) sobre Colombia, Rosero y Oosterbeek (2011) sobre el Ecuador, Ángeles y otros (2011) sobre México y Urzúa y Veramendi (2011) y Noboa-Hidalgo y Urzúa (2012) sobre Chile. Cuatro estudios analizan programas universales: Berlinski, Galiani y Gertler (2009) en la Argentina y Berlinski, Galiani y Manacorda (2008), Borraz y Cid (2013) y Mullin y Vairo (2015) en el Uruguay.

En América Latina, los estudios que analizan los efectos de los servicios de cuidado infantil en la participación laboral de las madres muestran la importancia de contar con programas cuya extensión horaria cubra la jornada laboral, así como el efecto significativo del número de hijos y de sus edades, incluidos los que no se ven directamente afectados por la política evaluada⁸. En Chile, donde los servicios de cuidado a menores de 6 años son de horario parcial y, por lo tanto, no permiten combinar la vida laboral de las madres con el trabajo remunerado a tiempo completo, no se producen efectos sobre su participación laboral. Sin embargo, cuando se analizan los programas de extensión del horario escolar, sí se encuentran efectos positivos y significativos.

En la Argentina, el efecto en la participación laboral de las mujeres se observa exclusivamente en los casos en que el hijo que accede al servicio de preescolar es el menor, mientras que en el Uruguay se encuentra un efecto positivo de las escuelas de tiempo completo sobre la participación laboral de las madres que no conviven con niños menores de 6 años. Los resultados de los estudios realizados en Río de Janeiro, Colombia, el Ecuador y México, que se refieren a programas más focalizados en situaciones de vulnerabilidad, son siempre positivos y los efectos son mayores para las madres que no trabajaban antes de que sus hijos accedieran al programa.

⁸ Se hace referencia a los estudios de Berlinski y Galiani (2007) y Berlinski, Galiani y McEwan (2011) sobre la Argentina, Nollenberger y Perazzo (2016) y Vairo (2014) sobre el Uruguay, Barros y otros (2011) sobre Río de Janeiro, Attanasio, Meghir y Vera-Hernández (2007) sobre Colombia, Rosero y Oosterbeek (2011) sobre el Ecuador y Ángeles y otros (2011) sobre México. Destaca el elevado número de estudios sobre Chile: Encina y Martínez (2009), Medrano (2009), Aguirre (2011), Bentancor (2013), Manley y Vázquez (2013), Contreras, Sepúlveda y Cabrera (2010) y Martínez y Perticará (2017).

B. Los programas de transferencias condicionadas y sus efectos sociales y económicos

Un elevado número de evaluaciones de impacto permiten analizar los resultados obtenidos por los programas de transferencias de ingresos —especialmente los programas de transferencias condicionadas— para la superación de la pobreza en los diferentes países de la región, tanto en relación con los indicadores de pobreza de ingresos, como respecto de los indicadores de educación, salud y nutrición. Como se verá más adelante, los resultados son promisorios en lo que respecta a la disminución de brechas sociales y a coberturas, pero también son relevantes respecto del objetivo redistributivo de la política social, con ajustes a la distribución del ingreso primario, y de los beneficios económicos que esta genera, no solo en los destinatarios directos, sino en el conjunto de la economía.

A continuación se resumen algunos de los aprendizajes que dejan estos estudios.

1. Efectos en pobreza y desigualdad

Los programas de transferencias condicionadas aplican procedimientos y técnicas de selección de los destinatarios que minimizan los errores de exclusión (familias que satisfacen los criterios de elegibilidad, pero no participan en el programa) e inclusión (familias que no satisfacen los criterios de elegibilidad, pero participan). Los efectos sobre los indicadores de pobreza y desigualdad dependen entonces de la calidad de la focalización, la amplitud de su cobertura y el monto de las transferencias. Dado que las transferencias tienden a focalizarse en los más pobres, pero no siempre representan un monto elevado, el impacto en la pobreza —más que sobre el índice de recuento (FGT0)— se observa sobre todo en los indicadores relativos a la parte más baja de la distribución del ingreso, como la brecha de pobreza (FGT1) y la severidad de la pobreza (FGT2) (Cruces y Gasparini, 2012; Veras Soares, 2009). Esto significa que el impacto se expresa principalmente en acercar los ingresos de los hogares a la línea de pobreza o extrema pobreza, pero no necesariamente en superarlas⁹.

La evidencia de los efectos positivos de los programas de transferencias condicionadas sobre el porcentaje de personas en situación de pobreza o indigencia proviene de países donde estos programas tienen un amplio alcance y efectividad, y los montos de las transferencias son significativos¹⁰. Se trata principalmente de países de renta media-alta. En el caso del Brasil, por ejemplo, según Soares (2012), el Programa Bolsa Família contribuye a una reducción del 8% del índice de recuento de la pobreza (FGT0), del 18% de la brecha de pobreza (FGT1) y del 22% de la severidad de la pobreza (FGT2). En los países en que la cobertura y el monto de las transferencias son inferiores (generalmente países de renta más baja) no se observan mayores repercusiones en materia de pobreza. En el caso de Honduras, Guerreiro Osório (2008) concluyó que el monto reducido

⁹ El indicador más utilizado para medir la pobreza —el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza o “índice de recuento”— corresponde al FGT0 de la familia de índices paramétricos de medición de la pobreza de Foster, Greer y Thorbecke (1984). El FGT1 es el indicador de brecha de pobreza, que pondera el porcentaje de personas pobres por el déficit relativo de sus ingresos con respecto al valor de la línea de pobreza. A su vez, el FGT2 asigna un mayor peso relativo en el resultado final a quienes están más lejos de superar la pobreza, al elevar al cuadrado el déficit relativo de ingresos (CEPAL, 2014b).

¹⁰ Este es el caso de la Argentina (Agis, Cañete y Panigo, 2010; Cruces y Gasparini, 2012; Lustig, Pessino y Scott, 2013), el Brasil (Cruces y Gasparini, 2012; Fiszbein y Schady, 2009; Lustig, Pessino y Scott, 2013; Soares, 2012; Veras Soares y otros, 2006), el Ecuador (Naranjo, 2008; Fiszbein y Schady, 2009), Jamaica (Fiszbein y Schady, 2009), México (Cruces y Gasparini, 2012; Fiszbein y Schady, 2009; Lustig, Pessino y Scott, 2013) y el Uruguay (Colafranceschi y Vigorito, 2013; Cruces y Gasparini, 2012; Lustig, Pessino y Scott, 2013).

de las transferencias del Programa de Asignación Familiar (PRAF) solo lograba disminuir la pobreza en 0,02 puntos porcentuales.

Mediante el ejercicio de simulación aritmética realizado por Amarante y Jiménez (2013) para nueve países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) con microdatos de las encuestas de hogares de 2011, con el objetivo de medir el efecto de los programas de transferencias condicionadas sobre la pobreza de ingresos se llegó a resultados similares: los efectos son mayores respecto de la reducción de la brecha de pobreza y especialmente en su severidad, y los efectos sobre la incidencia son más reducidos.

Por otra parte, cabe advertir que para evaluar el impacto de los programas de transferencias condicionadas en la reducción de la pobreza no basta con medir sus efectos inmediatos sobre los ingresos en un año determinado a partir de los datos de las encuestas de hogares. Además de los montos de las transferencias, hay que tomar en cuenta si el tiempo durante el cual estas se reciben permite a las familias superar ciertos umbrales de carencias y con ello estar en mejores condiciones para invertir en las capacidades de los niños, tener una inserción laboral más digna, invertir en pequeños emprendimientos o actividades agrícolas, y así mejorar su inclusión económica (CEPAL, 2012b; Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010). Difícilmente el impacto de los programas de transferencias condicionadas en los ingresos tendrá consecuencias que trasciendan la duración de las transferencias si estas no se complementan con otros programas o intervenciones orientadas a brindar acceso a la batería de políticas sectoriales y programas de promoción social que fomenten la inserción laboral y productiva de sus destinatarios.

2. Efectos en capacidades humanas

Respecto del fortalecimiento de las capacidades humanas en áreas como educación, salud y nutrición, las evaluaciones de impacto de los programas de transferencias condicionadas revelan que se han producido avances en materia de acceso a las escuelas y a los servicios de salud. También indican que los resultados en el aprendizaje, el estado de salud y la situación nutricional dependen, en gran medida, de la cantidad y calidad de la oferta de servicios públicos. Sin embargo, los resultados no son homogéneos y varían según el indicador, el país, el programa, el área de residencia y la edad de las personas que participan en los programas. Las evaluaciones de los efectos sobre las capacidades humanas no siempre logran aclarar cuál es el canal que permite obtener dichos resultados, ni la relación de causalidad que existe entre ellos. En particular, no sabemos si los efectos positivos se deben principalmente al incremento del ingreso disponible de las familias pobres (“efecto ingreso”) o a los compromisos que deben adquirir para obtener las transferencias (“efecto condicionalidades”) (Cecchini, 2013). No obstante, en el diseño de los programas de transferencias condicionadas existe la hipótesis explícita o tácita de que estas mejoras están muy relacionadas con las condicionalidades.

En los componentes de educación de los programas de transferencias condicionadas, en general los efectos se observan en incrementos de la matrícula y la asistencia escolar. Estos tienden a ser mayores en países donde los niveles de referencia eran más bajos, en los grados escolares de transición que presentaban altas tasas de deserción (como el paso de la primaria a la secundaria) y en los hogares y localidades más pobres. Las evaluaciones de impacto proveen poca información sobre el aprendizaje de los niños (Cecchini, 2014). En el caso de los componentes de salud y nutrición, se observan aumentos de los indicadores de acceso a la salud, como la cobertura de controles de crecimiento para niños, los controles médicos preventivos y las vacunaciones. La evidencia respecto del estado de salud y nutricional de los niños es más heterogénea (Hoddinott y Bassett, 2009; Cecchini y Veras Soares, 2014) (véase el recuadro XI.1).

■ Recuadro XI.2

Efectos de los programas de transferencias condicionadas sobre las capacidades humanas

En materia de educación, salud y nutrición, en la región existe un gran número de evaluaciones acerca del impacto de los programas de transferencias condicionadas sobre diferentes variables, cuyos principales resultados se resumen a continuación.

En educación, los aumentos de la matrícula y la asistencia escolar son los efectos más comúnmente observados. En México, De Brauw y Hoddinott (2008) identifican, para el caso del componente educativo de Progresá, un aumento significativo de la probabilidad de asistir a la escuela. Asimismo, como resultado de Oportunidades, se ha encontrado que las brechas de género en la matrícula en la secundaria, sobre todo en zonas rurales, prácticamente han desaparecido (Parker, 2003 y 2004). Este programa también ha tenido efectos positivos en lo que respecta a incrementos en la matrícula y las tasas de promoción de los niños indígenas (Escobar y de la Rocha, 2002 y 2008). En otras evaluaciones (SEDESOL, 2008) se verifican notorios avances en la disminución de la deserción escolar, el aumento de la matrícula escolar y el mejoramiento de las calificaciones, aunque todo esto se da en zonas geográficas, rangos de edad y niveles de escolaridad específicos. De manera similar, la asistencia escolar ha aumentado como consecuencia de la implementación de programas de transferencias condicionadas en el Brasil, Colombia, Jamaica, el Paraguay y la República Dominicana. En el Brasil, Silveira Neto (2010) encuentra que la tasa de asistencia escolar para alumnos de 7 a 14 años aumenta entre 2,2 y 2,9 puntos porcentuales, según la metodología de análisis utilizada. De Brauw y otros (2012), observan que en el período 2005-2009, las tasas de asistencia para niños y niñas de entre 6 y 15 años que participan en el programa Bolsa Familia aumentaron entre un 4,1% y un 4,5%, según el grupo de control. En Colombia, Attanasio y otros (2008) constatan que el programa Familias en Acción aumenta la asistencia escolar más entre los niños de secundaria que de primaria, lo que se puede atribuir a los niveles ya altos de asistencia en la primaria antes de la implementación del programa. En Jamaica, el Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) aumenta en 0,5 días por mes la asistencia escolar de niños de entre 6 y 17 años, lo que representa un resultado importante si se consideran las muy elevadas tasas de asistencia (96%) (Levy y Ohls, 2007). En el Paraguay, el programa Tekoporã ha contribuido a aumentar un 2,5% la tasa de matrícula entre los niños de familias destinatarias, mientras la tasa de asistencia escolar se eleva entre 5 y 8 puntos porcentuales (Veras Soares, Pérez Ribas e Hirata, 2008). En la República Dominicana, el programa Solidaridad ha incrementado en 14 puntos porcentuales la probabilidad de asistir a la escuela entre los niños de 14 a 16 años (Programa Solidaridad, 2008).

También hay evidencia de efectos sobre otras variables, como la repitencia y el abandono escolar o la conclusión de la secundaria. En el Brasil, Oliveira y Soares (2013), encuentran efectos positivos de Bolsa Familia sobre la repitencia escolar, ya que el programa disminuye un 11% la probabilidad de que los alumnos que participan repitan los cursos. Tanto De Brauw y otros (2012) como Cireno, Silva y Proença (2013) verifican disminuciones en las tasas de abandono escolar como efecto de participar en Bolsa Familia, del rango del -1,9% al -2,9% en el primer caso y del -0,1% en el segundo. De Brauw y otros (2012) también constatan efectos positivos de Bolsa Familia sobre la progresión al siguiente grado escolar, algo particularmente significativo para las jóvenes de 15 años. En Colombia, Baez y Camacho (2011) encuentran que los alumnos que participan de Familias en Acción tienen entre 4 y 8 puntos porcentuales más de probabilidades de terminar la secundaria en comparación con el grupo de control, y estiman que esto implicaría entre 100.000 y 200.000 más graduados de los que existirían sin el programa de transferencias condicionadas.

De todas formas, es claro que una mayor retroalimentación y coordinación entre los programas de transferencias condicionadas y otros tipos de programas educativos puede llevar a importantes mejoras en los procesos y resultados en la educación. Al respecto, Gertler, Patrinos y Rubio-Codina (2007) han evaluado el papel de las políticas de educación en las escuelas mexicanas donde un gran porcentaje de estudiantes participa en Oportunidades y encuentran que los programas que buscan empoderar a las asociaciones de padres —en particular el programa de Apoyo a la Gestión Escolar (AGE), que forma parte de un programa más amplio de Compensación Educacional— logran disminuir la repitición y la deserción escolar.

En el campo de la salud, las evaluaciones muestran cambios positivos en el acceso a los controles preventivos de salud y la cobertura de inmunización. Respecto de la salud preventiva, en México, la utilización de los servicios de salud pública para controles de salud (de niños y adultos) y monitoreo del estado nutricional (de niños) aumentó más rápidamente en las localidades que participaban en Progresá que en las localidades de control (Gertler y Boyce, 2001). Una evaluación más reciente de Oportunidades ha confirmado estos resultados tanto en áreas rurales como

urbanas (Gutiérrez y otros, 2005). En Jamaica, los controles médicos aumentaron un 38% entre los niños menores de 6 años que participan del programa PATH (Levy y Ohls, 2007). En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2006) señaló un incremento de un 30% en la proporción de niños menores de 2 años que asisten a las clínicas de salud. De manera similar, en El Salvador, los controles aumentaron 10 puntos porcentuales entre los niños menores de 1 año (IFPRI/FUSADES, 2010). En Guatemala, sin embargo, no se registró un impacto significativo en el uso de servicios preventivos de salud por parte de los niños que participan en el programa Mi Familia Progres (Gutiérrez, 2011). Evaluaciones de impacto llevadas a cabo en el Brasil (De Brauw y otros, 2012) y el Perú (Perova y Vakis, 2009; Sánchez y Jaramillo, 2012) revelan que los niños que participan en los programas de transferencias condicionadas tienen mayores probabilidades de ser vacunados.

En El Salvador, entre 2006 y 2007, el programa Red Solidaria (hoy llamado Comunidades Solidarias) logró aumentar significativamente el porcentaje de nacimientos atendidos por personal calificado (16,5 puntos porcentuales), así como el porcentaje de nacimientos en un centro de salud (17 puntos porcentuales) (De Brauw y Peterman, 2011). La condicionalidad explícita de este programa de transferencias condicionadas no es efectuar el parto en un centro de salud o con personal calificado, sino asistir a los controles prenatales. Por lo tanto, como destacan De Brauw y Peterman (2011), la forma mediante la cual se genera el impacto no es inmediatamente obvia y puede depender de una combinación del efecto ingreso, el efecto de otras condicionalidades, la participación de las mujeres en capacitaciones en salud y el aumento de su poder de decisión, y el mejoramiento de la oferta de servicios de salud.

En el Brasil, Jannuzzi y Pinto (2014) identifican, entre los participantes del programa Bolsa Família, los siguientes efectos: aumento del número de controles prenatales de las mujeres embarazadas (1,6 controles más respecto de las mujeres embarazadas que no participan) y disminución del 19% al 5% de las mujeres que no se habían controlado, peso más elevado de los niños al nacer y mayor proporción de niños alimentados exclusivamente con leche materna en los primeros seis meses de vida.

Los efectos en los resultados nutricionales y antropométricos, así como en el estado de salud, son variados. Los programas de transferencias condicionadas no tienen condicionalidades respecto del estado nutricional de los niños, pero a veces incluyen prestaciones específicas para mejorar la nutrición, como capacitaciones y consejerías en salud para las madres. Los programas que proveen prestaciones nutricionales, tales como Oportunidades, Más Familias en Acción, Bolsa Família, Bono de Desarrollo Humano y la extinta Red de Protección Social (RPS) en Nicaragua, han mejorado los indicadores de nutrición de los niños en edad preescolar. En el caso de México, Gertler (2004) señala que los niños tratados son 0,96 cm más altos y tienen un 25,5% menos de probabilidades de ser anémicos que los niños en el grupo de control. Fernald, Gertler y Neufeld (2008) muestran que el aumento de la transferencia monetaria se asocia con una prevalencia menor de atrofia y niños con sobrepeso. En Colombia, los niños que participan en Familias en Acción son 0,45 cm más altos que los niños en el grupo de control (DNP, 2006) y tienen menores probabilidades de desnutrición (Attanasio, Trias y Vera-Hernández, 2009). Sin embargo, Tekoporá en el Paraguay y el Programa de Asignaciones Familiares (PRAF) en Honduras no muestran tales efectos positivos (Barrios, Galeano y Sánchez, 2008; Bassett, 2008; Hoddinott y Bassett, 2009). Las evaluaciones del programa Bolsa Família del Brasil evidenciaron mejoras en algunos indicadores antropométricos como el peso, la estatura y el índice de masa corporal en niños menores de 5 años.

En relación con el impacto sobre las enfermedades de los niños, Attanasio, Trias y Vera-Hernández (2009) han encontrado una disminución de la prevalencia de la disentería y las enfermedades respiratorias agudas entre los niños que participan en Familias en Acción. En México, SEDESOL (2008) ha observado un significativo descenso en el número de días de enfermedad de los niños que participan en Progres/Oportunidades, mientras que en una evaluación realizada por Fernald, Gertler y Neufeld (2008) no se encontró una disminución significativa de las tasas de enfermedad de los niños como resultado de la implementación de Oportunidades.

Por último, Rasella y otros (2013) indican que Bolsa Família ha contribuido a disminuir significativamente (un 17% entre 2004 y 2009) la mortalidad de los niños menores de 5 años en el Brasil gracias a su impacto sobre algunas causas de muerte infantil relacionadas con la pobreza, como la malnutrición y la disentería. Los autores muestran, asimismo, que esos efectos han sido más expresivos en los municipios en que la cobertura del programa era más extendida y el tiempo de permanencia de las familias era igual o superior a cuatro años. Evidencian también la importancia de la acción combinada entre Bolsa Família y el Programa de Salud de la Familia, la principal estrategia de atención primaria a la salud existente en el país, que actualmente abarca el 54,8% de la población, en especial en áreas carentes y rurales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los autores citados.

C. Impactos de los programas de inclusión laboral y productiva

1. Evidencia para América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe, el crecimiento de los programas de inclusión laboral y productiva en los últimos años ha incentivado las evaluaciones en lo que refiere a sus efectos a nivel micro, sobre los participantes (Bucheli, 2005), pero aún no se cuenta con una amplia base de información, especialmente en comparación con otros programas sociales, como los programas de transferencias condicionadas¹¹. En este sentido, cabe recordar la advertencia de la OIT (2016) sobre la importancia de llevar a cabo evaluaciones rigurosas antes de masificar los programas de inclusión laboral y productiva, para conocer en mayor profundidad su alcance y sus limitaciones.

En esta sección se aborda la revisión de 37 estudios cuantitativos que evalúan los resultados de 22 programas de inclusión laboral y productiva (aún en curso o finalizados) en la región en el período 1998-2014¹². En 32 de los estudios examinados se analizan diversos indicadores de oferta e inserción laboral de los participantes; por ejemplo, la probabilidad de empleo, desempleo y subempleo, las horas trabajadas y los ingresos laborales. En 23 estudios se evalúan los efectos de los programas en la calidad del empleo, es decir, se muestran los efectos en la probabilidad de obtener un empleo formal, tener contratos escritos y contribuciones destinadas a la cobertura de pensiones y servicios de salud, entre otros¹³.

Poco más de la mitad de los 645 indicadores revisados (58%) presenta algún grado de significación estadística. En el 73% de los casos significativos (269 indicadores) se evalúa el impacto en la oferta e inserción laboral de los adultos que participan en los programas de inclusión laboral y productiva y se encuentran efectos positivos para el 71% de los indicadores (190 indicadores). El restante 27% de los indicadores estadísticamente significativos evalúa la formalización laboral de los participantes, con efectos positivos en el 69% de los casos (70 indicadores) (véanse el diagrama XI.1 y el cuadro XI.1).

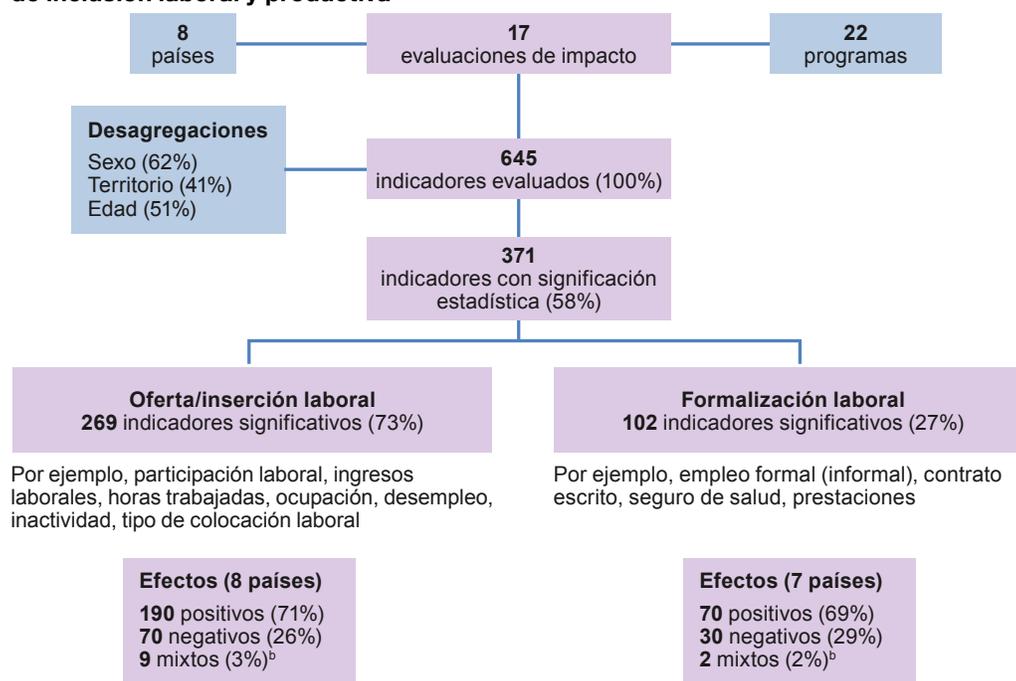
¹¹ Hay también algunas evaluaciones macro sobre el impacto neto en el empleo y el desempleo agregado y unas pocas sobre el análisis costo-beneficio de las distintas alternativas de línea de acción (Bucheli, 2005), que no se incluyen en la revisión hecha en esta sección.

¹² Se trata de una actualización y profundización del trabajo presentado en CEPAL (2017a).

¹³ En algunas evaluaciones se presentan los dos efectos, es decir, no son mutuamente excluyentes.

■ Diagrama XI.1

América Latina y el Caribe (8 países): revisión de las evaluaciones de impacto de programas de inclusión laboral y productiva^a



Fuente: Elaboración propia.

^a Los países son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador (solamente oferta e inserción laboral), México, Perú y República Dominicana.

^b Los resultados se consideran mixtos en caso de efectos diferenciados según, por ejemplo, el momento de la estimación de un mismo indicador.

■ Cuadro XI.1

América Latina y el Caribe (8 países): evaluaciones de impacto de programas de inclusión laboral y productiva

| País | Programas | Evaluaciones | Indicadores | Indicadores con significación estadística | | | | | Indicadores sin significación estadística | | | | |
|----------------------|-----------|--------------|-------------|---|--------------|------------|------------|-------------|---|--------------|------------|-----------|-----------|
| | | | | Indicadores | Efecto | | | Indicadores | Efecto | | | | |
| | | | | | + | - | +/- | | + | - | +/- | | |
| Argentina | 3 | 4 | 121 | 73 | 60,3% | 47 | 26 | 0 | 48 | 39,7% | 31 | 15 | 2 |
| Brasil | 2 | 5 | 64 | 30 | 46,9% | 10 | 20 | 0 | 34 | 53,1% | 34 | 0 | 0 |
| Chile | 6 | 6 | 103 | 45 | 43,7% | 45 | 0 | 0 | 58 | 56,3% | 38 | 12 | 8 |
| Colombia | 4 | 7 | 102 | 67 | 65,7% | 47 | 15 | 5 | 35 | 34,3% | 25 | 9 | 1 |
| El Salvador | 1 | 1 | 8 | 8 | 100,0% | 8 | 0 | 0 | 0 | 0,0% | 0 | 0 | 0 |
| México | 2 | 3 | 43 | 36 | 83,7% | 33 | 0 | 3 | 7 | 16,3% | 7 | 0 | 0 |
| Perú | 3 | 7 | 134 | 79 | 59,0% | 50 | 26 | 3 | 55 | 41,0% | 41 | 6 | 8 |
| República Dominicana | 1 | 4 | 70 | 33 | 47,1% | 20 | 13 | 0 | 37 | 52,9% | 22 | 9 | 6 |
| Total | 22 | 37 | 645 | 371 | 57,5% | 260 | 100 | 11 | 274 | 42,5% | 198 | 51 | 25 |

Fuente: Elaboración propia.

Notas: +: efecto positivo; -: efecto negativo; +/-: efecto mixto.

En 32 de los 37 estudios revisados se desagregan los efectos por grupos específicos de la población. Esto es muy importante, pues permite observar las heterogeneidades en los resultados según distintos ejes de la matriz de desigualdad social (CEPAL, 2016a). Los criterios de desagregación utilizados son: sexo (en 19 estudios), edad (en 16 estudios) y territorio de residencia (en 19 estudios, 8 de los cuales se concentran exclusivamente en zonas urbanas y 2 en zonas rurales). En ninguno de los estudios revisados se desagrega según etnia y raza, que la CEPAL (2016a) ha identificado como dimensiones que influyen notablemente en las posibilidades de acceso al trabajo¹⁴.

Las evaluaciones de impacto revisadas se basan en datos de encuestas continuas de hogares (13 evaluaciones), censos (1), encuestas propias (19) o registros administrativos (15)¹⁵. Se utilizan diferentes metodologías y períodos de análisis. En su mayoría son evaluaciones cuasiexperimentales (78%), mientras que las metodologías más utilizadas son el emparejamiento por puntaje de propensión (*propensity score matching*) y diferencias en diferencias.

El resumen de los resultados de las diversas evaluaciones evidencia que los efectos en los indicadores de inclusión laboral son mayoritariamente positivos, en especial para las mujeres en el caso de los indicadores de oferta e inserción laboral (véase el gráfico XI.1) y para los hombres en el caso de los indicadores de formalización (véase el gráfico XI.2).

Sin embargo, cabe destacar que las evaluaciones de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva en América Latina y el Caribe pueden tener una serie de limitaciones metodológicas. Entre las limitaciones más importantes, González-Velosa, Ripani y Rosas-Shady (2012) señalan que rara vez en los estudios se determina en forma aislada el impacto de cada una de las intervenciones ofrecidas por un mismo programa y, como se vio anteriormente, la mayoría de los programas ofrece una combinación de intervenciones. La evaluación de un programa en su totalidad limita las posibilidades de conocer el componente o la combinación de componentes más eficaz, algo muy relevante para los responsables de la toma de decisiones. Asimismo, no siempre se señala en qué circunstancias y contextos los programas son más efectivos y en pocas ocasiones se incorpora un análisis de la relación costo-eficacia¹⁶. A su vez, McKenzie (2017) destaca que también las evaluaciones de impacto en materia de programas de inclusión laboral y productiva presentan problemas, como baja representatividad de las muestras y poca medición de los efectos a largo plazo. Las diferencias metodológicas de cada evaluación y la disponibilidad y calidad de los datos utilizados en las evaluaciones también limitan la comparación entre países y entre programas (Urzúa y Puentes, 2010).

¹⁴ La falta de desagregación de datos según esas variables no depende necesariamente de la falta de interés por parte de los investigadores, sino que está influenciada por el hecho de que, por un lado, en muchos casos, esa desagregación no está contemplada en los registros administrativos de los programas y, por otro lado, pocas encuestas de hogares en la región incluyen esas variables y, aun si las incluyen, no siempre se puede realizar el análisis por razones de significación estadística. Véase una discusión de los desafíos en materia de calidad y cobertura de la información estadística sobre la población afrodescendiente en CEPAL (2017b y 2017c).

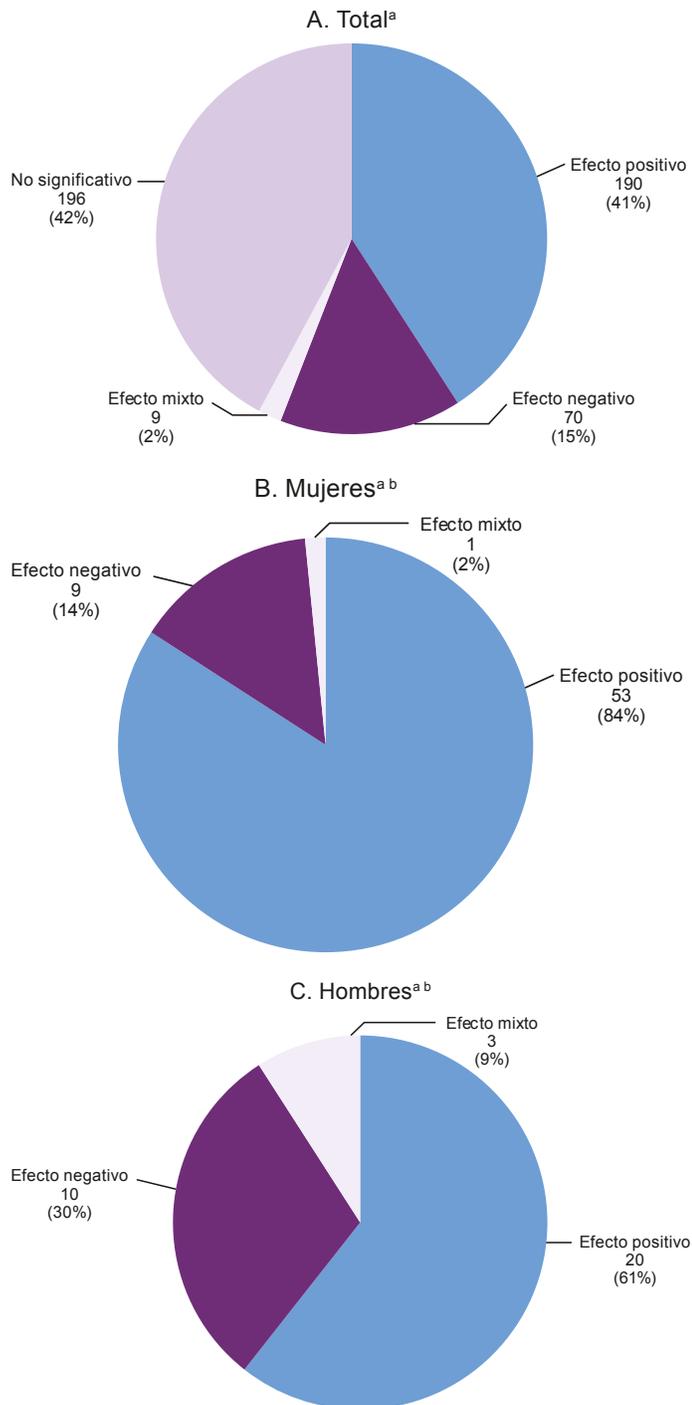
¹⁵ En algunos estudios se utiliza una combinación de fuentes primarias y secundarias.

¹⁶ De acuerdo con McKenzie (2017), desde una perspectiva de costo-beneficio, los participantes de los programas de capacitación tardarían por lo menos entre tres y cuatro años en recuperar el costo (de mínimo 500 dólares mensuales) con sus ganancias salariales. Sin embargo, el costo por participante de los programas de intermediación laboral es bajo (25 dólares por participante), de manera que un impacto de apenas el 2% en la probabilidad de empleo (efecto de una intervención típica) sería suficiente para justificar su implementación.

■ **Gráfico XI.1**

América Latina y el Caribe (8 países): resultados de los indicadores de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva en la oferta e inserción laboral de los participantes

(En números y porcentajes)



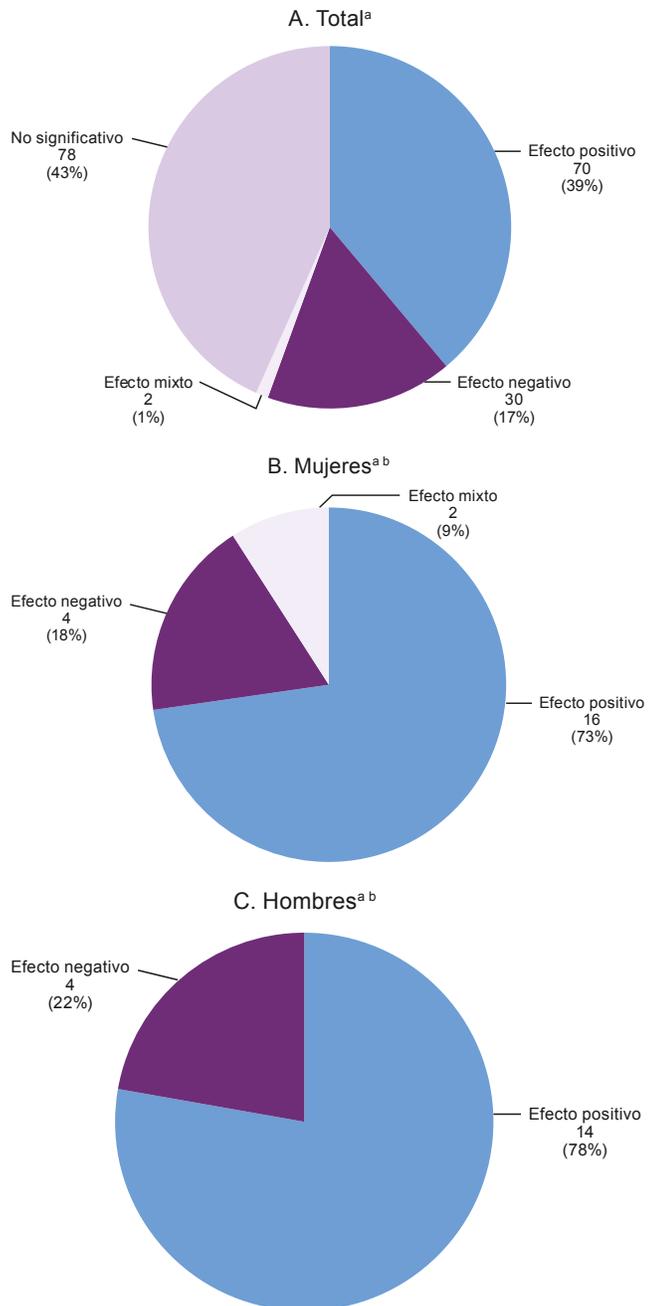
Fuente: Elaboración propia.

^a Los resultados se consideran mixtos en caso de efectos diferenciados según, por ejemplo, el momento de la estimación de un mismo indicador.

^b Se consideran solo los resultados estadísticamente significativos.

■ **Gráfico XI.2**

América Latina y el Caribe (7 países): resultados de los indicadores de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva en la formalización laboral de los participantes
(En números y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

^a Los resultados se consideran mixtos en caso de efectos diferenciados según, por ejemplo, el momento de la estimación de un mismo indicador.

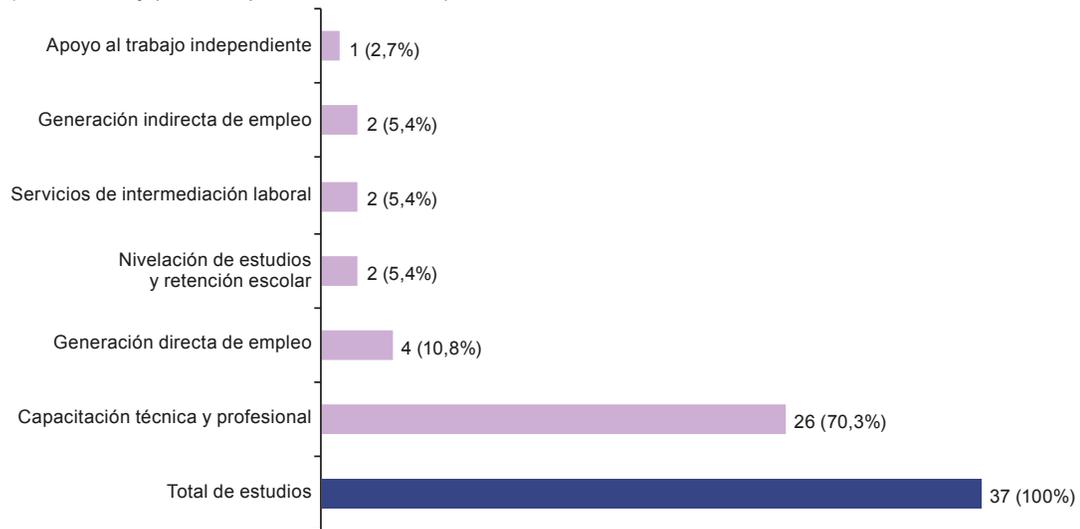
^b Se consideran solo los resultados estadísticamente significativos.

Pese a las limitaciones mencionadas, a continuación se presentan los resultados de las evaluaciones según el ámbito de acción. En los casos en que los estudios no especifican el componente evaluado (probablemente porque se evalúa el programa en su totalidad), la clasificación se realizó considerando el enfoque principal de las conclusiones de los autores o, de contar con la información, dando prioridad al componente con mayor cantidad de participantes. Se encuentra que la mayoría de las evaluaciones corresponden al ámbito de capacitación técnica y profesional, seguido por la generación directa de empleo (véase el gráfico XI.3).

■ **Gráfico XI.3**

América Latina (8 países): evaluaciones de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva, por componente

(En número y porcentaje de evaluaciones)



Fuente: Elaboración propia.

Parte IV CEPAL (2018), *Panorama Social de América Latina 2017*; D, pp. 109-112.**D. Pobreza e ingresos por pensiones**

En esta sección se analizan los ingresos percibidos en concepto de pensiones contributivas de vejez, discapacidad y supervivencia en función de tres umbrales: por debajo de una línea de pobreza, entre una y dos líneas de pobreza y por encima de dos líneas de pobreza¹⁷. El criterio de selección del primer umbral es el mismo que en el caso de los ocupados, es decir, identificar aquellos ingresos procedentes de pensiones que no bastan para que su receptor se sitúe fuera de la pobreza. El segundo umbral, de dos líneas de pobreza, se establece para las situaciones en que los perceptores tampoco podrían mantener fuera de la pobreza, además de a sí mismos, a una persona adicional¹⁸. Los datos que se presentan se refieren, en todos los casos, a personas de 65 años o más.

En 2016 el 10% de los perceptores de pensiones recibían ingresos inferiores a una línea de pobreza. El grupo siguiente lo conformaban quienes percibían ingresos equivalentes a entre una y dos líneas de pobreza (33%), mientras que el 57% restante reportaba ingresos por encima de dos líneas de pobreza. La situación suponía una mejora respecto de 2002, cuando el porcentaje de jubilados cuyas pensiones eran inferiores a una línea de pobreza era casi la cuarta parte del total (22,5%); ese mismo año el 36% percibía una suma equivalente a entre una y dos líneas de pobreza y el 41% declaraba ingresos por encima de las dos líneas de pobreza (véase el gráfico XI.4).

■ Gráfico XI.4**América Latina (15 países^a): ingresos de los perceptores de pensiones de 65 años y más según las líneas de pobreza, 2002, 2008, 2012 y 2016***(En porcentajes)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

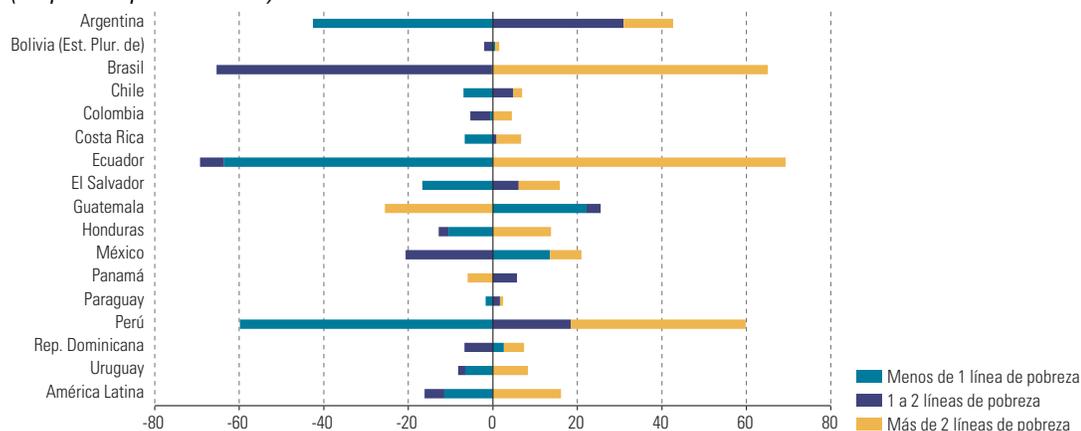
¹⁷ Dado que el objetivo es analizar la adecuación de las prestaciones que efectivamente proveen los sistemas de pensiones contributivas, no se incluyen en este caso los tramos de edad en que las personas no perciben ingresos de esta fuente. Asimismo, se consideran solamente las pensiones contributivas en los países donde la encuesta permite distinguirlas de las no contributivas. En los demás países se asume que las pensiones registradas son principalmente contributivas.

¹⁸ Este criterio toma en cuenta el ingreso necesario para mantener fuera de la pobreza a personas que viven solas o, por ejemplo, con su pareja en la etapa en que, de haber tenido hijos, estos ya son adultos y han abandonado el hogar familiar.

Salvo en un par de excepciones, la tendencia a la mejora de las pensiones estuvo presente en todos los países de la región. En la Argentina, Chile, el Ecuador, El Salvador, Honduras, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay se registró una caída en la participación de los perceptores de ingresos inferiores a una línea de pobreza que fue acompañada de un incremento de la participación de los dos tramos siguientes. En el Brasil y Colombia, la mejora se tradujo en una menor participación de las pensiones cuyo valor se situaba entre una y dos líneas de pobreza y un incremento de aquellas por encima de las dos líneas de pobreza¹⁹. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay la variación fue de escasa significación, en México y la República Dominicana se registró una variación mixta y en Panamá la estructura de perceptores se desplazó hacia menores ingresos (véase el gráfico XI.5)²⁰.

■ Gráfico XI.5

América Latina (15 países): variación de los ingresos de los perceptores de pensiones de 65 años y más, según las líneas de pobreza, entre 2002 y 2016^a
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a 2002 y 2016 excepto en el caso de: Argentina (2003 y 2016), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002 y 2015), Brasil (2002 y 2015), Chile (2003 y 2015), Ecuador (2001 y 2016), El Salvador (2001 y 2016) y Panamá (2001 y 2016).

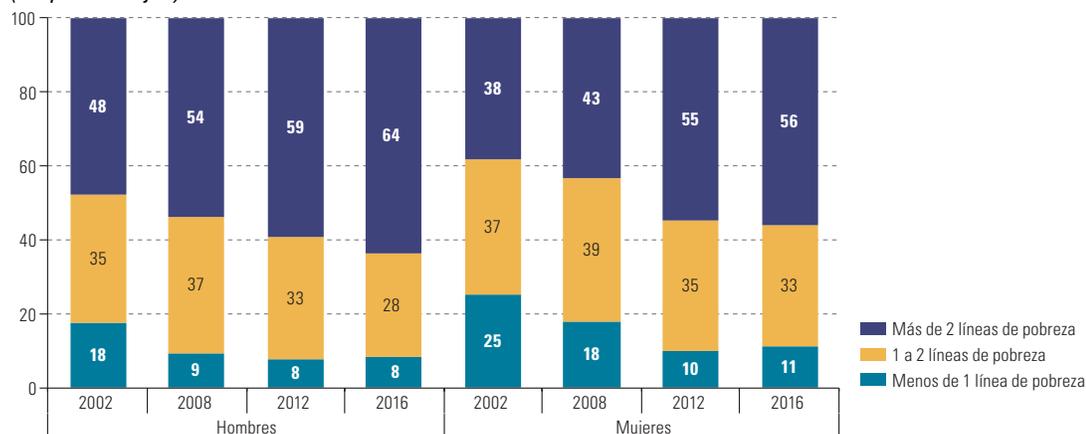
Al igual que en el caso de los ingresos laborales, existen diferencias por sexo en el monto percibido en concepto de pensiones: una mayor proporción de mujeres se encuentra en los tramos de ingresos más bajos. Sin embargo, entre 2002 y 2016 la brecha por sexo disminuyó levemente, probablemente debido al aumento de la proporción de mujeres beneficiarias directas de pensiones tras la fuerte expansión de la participación laboral femenina registrada en las últimas décadas. Como consecuencia, en el período analizado y los tramos de ingreso considerados la estructura de ingresos de pensiones se desplazó más hacia ingresos mayores entre las mujeres que entre los hombres (véanse los gráficos XI.6 y XI.7).

¹⁹ El caso del Brasil presenta la particularidad de que existe un valor mínimo para las pensiones que las iguala al valor del salario mínimo vigente. Por otro lado, este experimentó una fuerte evolución en términos reales en el período analizado.

²⁰ En ocho países de la región se cuenta, además, con información detallada de las pensiones no contributivas. Al considerarlas junto con las pensiones contributivas, se producen dos efectos: por un lado, un fuerte incremento de la cobertura y, por otro, un desplazamiento de la estructura de ingresos percibidos por esta fuente hacia valores menores, especialmente en el caso del grupo cuyos ingresos se sitúan por debajo de una línea de pobreza o entre una y dos líneas, dependiendo del país que se analice.

■ **Gráfico XI.6**

América Latina (16 países^a): nivel de ingresos de los perceptores de pensiones de 65 años y más según las líneas de pobreza, por sexos, 2002, 2008, 2012 y 2016
(En porcentajes)

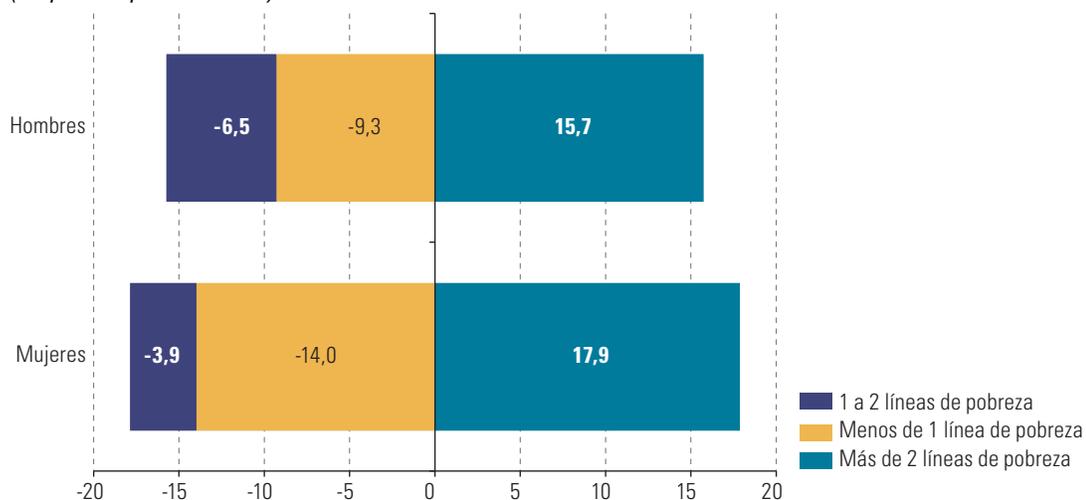


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

■ **Gráfico XI.7**

América Latina (16 países^a): variación de los ingresos de los perceptores de pensiones de 65 años y más según las líneas de pobreza, por sexos, entre 2002 y 2016^b
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

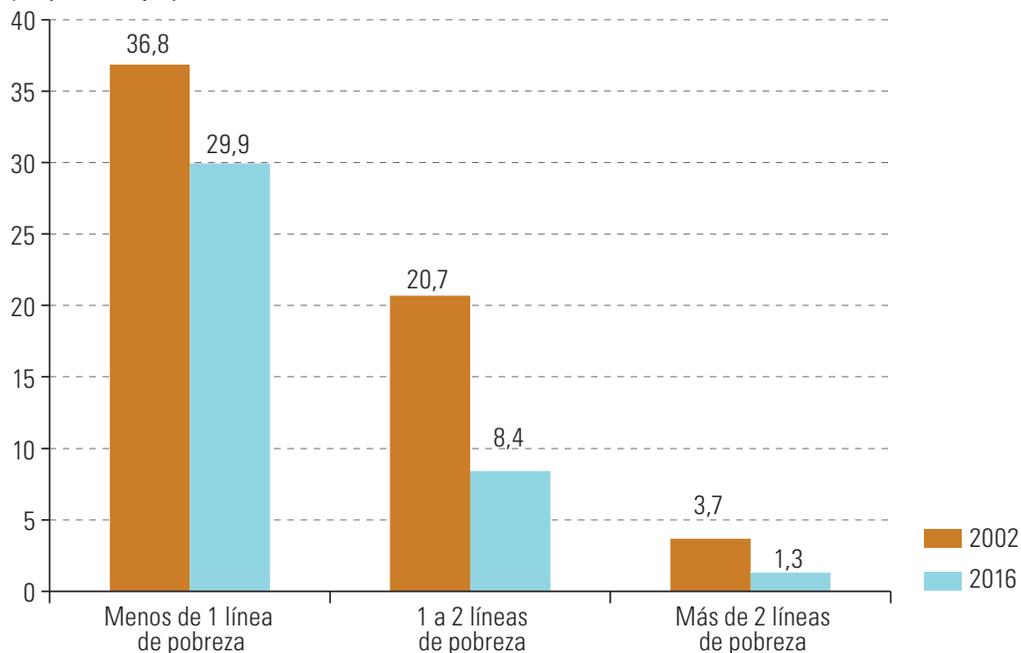
^b Los datos corresponden a 2002 y 2016 excepto en el caso de: Argentina (2003 y 2016), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002 y 2015), Brasil (2002 y 2015), Chile (2003 y 2015), Ecuador (2001 y 2016), El Salvador (2001 y 2016), Guatemala (2000 y 2014) y Panamá (2001 y 2016).

La percepción de ingresos de pensiones por debajo de determinados umbrales impacta en la situación de bienestar de los perceptores y de sus hogares. Si bien esta no es la única fuente de ingresos de las personas de 65 años y más, la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema se cuantifica en este grupo de acuerdo con el nivel de sus ingresos por pensiones respecto a los tramos de las líneas de pobreza. En el gráfico XI.8 puede apreciarse que en 2016 la pobreza alcanzó al 29,9% de las personas de 65 años y más que percibían pensiones por debajo de una línea de pobreza. A su vez, la incidencia entre los perceptores de pensiones cuyo monto se situaba entre una y dos líneas de pobreza fue del 8,4%, y en el caso de las pensiones que superaban el umbral de dos líneas de pobreza esta apenas rebasó el 1%. La situación de pobreza de los perceptores de pensiones, al igual que la de los ocupados, es producto de la conformación de su hogar y de la percepción de ingresos de distintas fuentes por parte de cada miembro de este. Entre 2002 y 2016 la situación mejoró de forma apreciable, especialmente entre quienes percibían ingresos de entre una y dos líneas de pobreza: la incidencia de la pobreza en este grupo disminuyó más de 12 puntos porcentuales en 12 años.

■ **Gráfico XI.8**

América Latina (15 países^a): incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en perceptores de pensiones de 65 años y más según las líneas de pobreza en función de sus ingresos de pensiones, 2002 y 2016^b

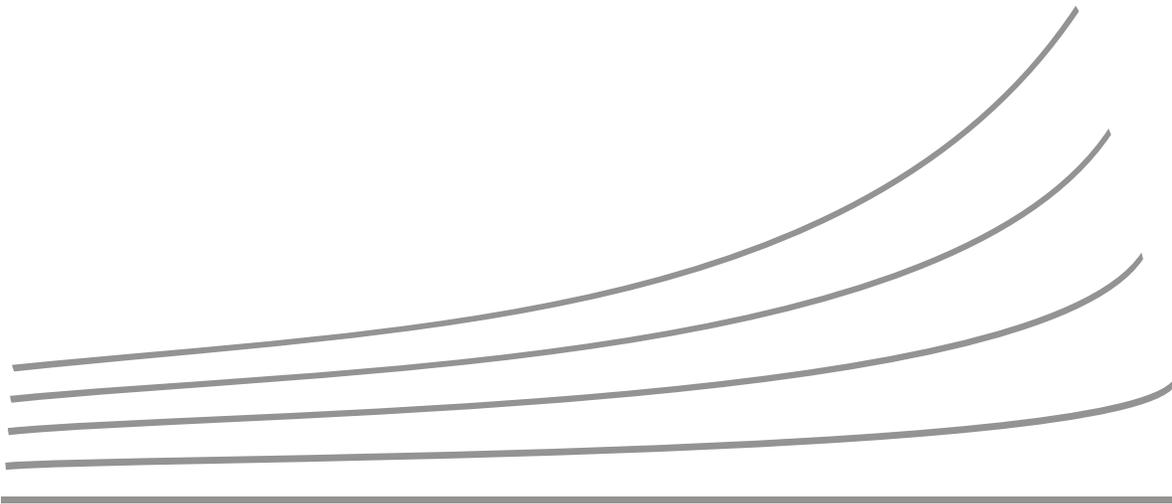
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Los datos corresponden a 2016 excepto en el caso de: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2015), Brasil (2015) y Chile (2015).



Capítulo XII

Desafíos emergentes

Fuente:

Parte I. CEPAL (2018), *Panorama Social de América Latina 2017*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/7/S1800002_es.pdf

Parte II. CEPAL (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769_es.pdf

Parte III. CEPAL (2018), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44019/4/S1800662_es.pdf

Parte IV. CEPAL (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769_es.pdf

Introducción

América Latina y el Caribe enfrenta no solo desafíos estructurales, sino también una serie de nudos críticos emergentes que obstaculizan el logro del desarrollo social inclusivo y que deben ser tomados en cuenta en el diseño, implementación y reforma de las políticas y programas de protección social. Estos incluyen, entre otros, el acelerado proceso de envejecimiento poblacional, la revolución tecnológica, la creciente migración intrarregional y los desastres asociados a fenómenos naturales.

En el capítulo XII se presentan brevemente cuatro nudos críticos emergentes que representan importantes desafíos para los sistemas de protección social universal: el envejecimiento, la revolución tecnológica, la migración¹ y los desastres.

¹ Para profundizar en el tema de la migración, véase el N° 7 de esta misma colección digital, L. Reboiras (comp.) "Migración y desarrollo sostenible: la centralidad de los derechos humanos. Textos seleccionados 2008-2019", Páginas selectas de la CEPAL (LC/M.2019/4), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre de 2019.

Parte I CEPAL (2018), *Panorama Social de América Latina 2017*; A, pp. 24-25.

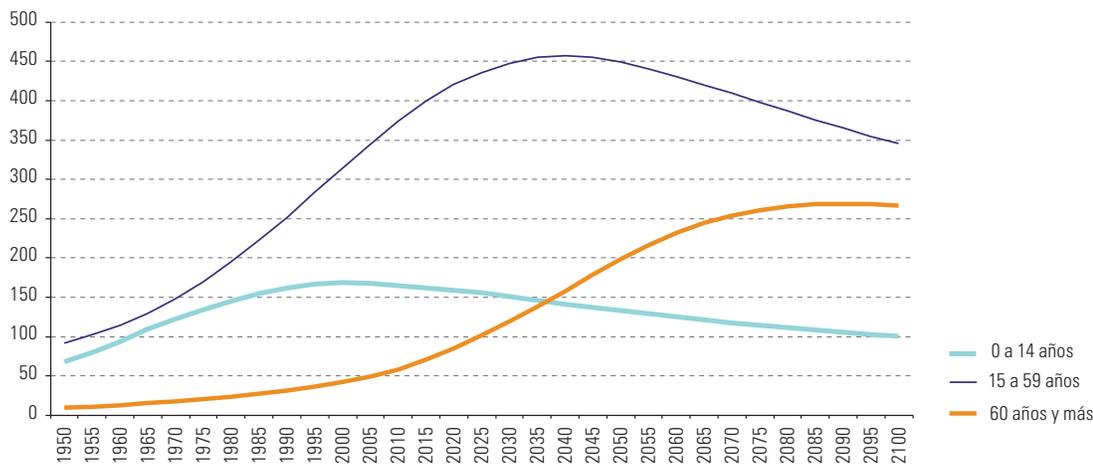
A. El proceso de envejecimiento de la población en la región

Las transformaciones demográficas suponen cambios cuantitativos y cualitativos en la organización social y es importante tenerlas en cuenta para la planificación de las políticas de protección y seguridad social (CEPAL, 2016a). En particular, la transición demográfica aumenta las interrogantes sobre la situación actual de la ecuación Estado-mercado-familia e incrementa la demanda de respuestas públicas contundentes para hacer frente a antiguas y nuevas necesidades que surgen de los cambios en la distribución por edades de la población (CEPAL, 2011a).

El envejecimiento sostenido de la población se refleja en el aumento del porcentaje de personas mayores y la disminución del porcentaje de niños. A nivel regional, se estima que el número de personas de 60 años o más superará por primera vez el de niños, niñas y adolescentes menores de 15 años cerca de 2036 y seguirá creciendo hasta 2080 (Naciones Unidas, 2017) (véase el gráfico XII.1). La región pasó de una estructura de población joven en 1950 a una población en proceso de envejecimiento en la actualidad, una tendencia que continuará acentuándose en las próximas décadas.

■ Gráfico XII.1

América Latina y el Caribe: población por grandes grupos de edad, 1950-2100
(En millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, “World Population Prospects: The 2017 Revision”, 2017 [en línea] <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

La reducción de la población infantil disminuye en cierta medida las demandas de educación, cuidados y servicios de salud materno-infantil en algunos países de la región, debido a que existe un amplio contingente de población en edades potencialmente activas (15 a 59 años), mientras que la población mayor (equivalente a 76 millones de personas en 2017) constituye aún un segmento relativamente moderado dentro del conjunto de la población. En 2060 esta cifra se habrá triplicado y al final del siglo XXI llegará a 266 millones de personas. En este marco, el Estado debe desempeñar un papel protagónico y activo para prevenir los efectos del rápido envejecimiento de la población en los sistemas de protección social y, en particular, en los sistemas de pensiones.

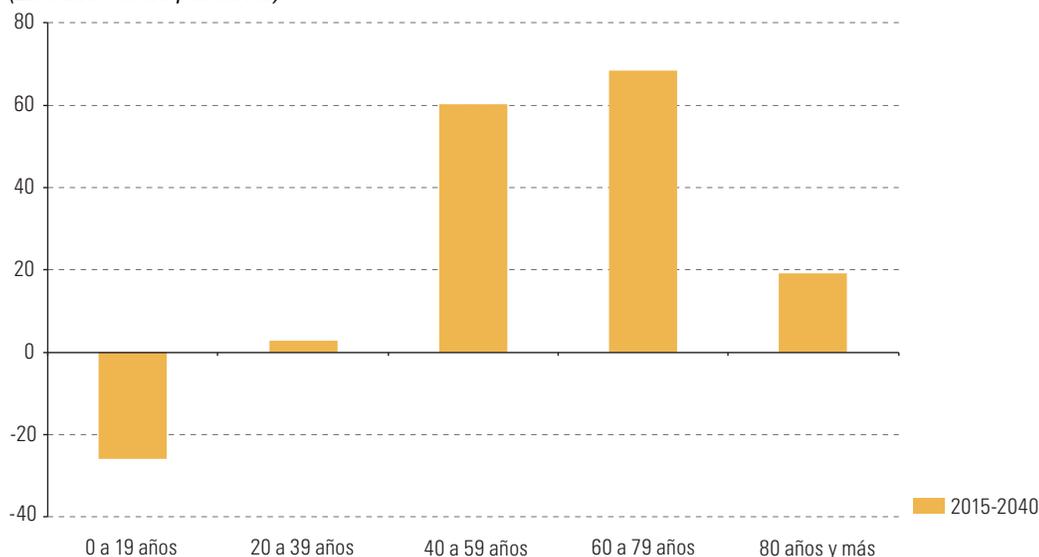
Desde 1970 se observa una disminución de la proporción de niños, niñas y adolescentes menores de 15 años en el total de la población, al pasar del 40% en 1950 a aproximadamente el

25% en 2017. Se prevé que ese grupo representará el 19% en 2040 y menos del 15% en 2100. En cifras absolutas, el grupo de menores de 15 años alcanzó su nivel máximo en 2000 (169 millones) y desde entonces empezó a decrecer. A su vez, las variaciones del peso relativo de la población de 15 a 59 años cobran gran relevancia, pues teóricamente este grupo corresponde a la población en edad activa. En 1950, este grupo poblacional representaba alrededor del 54% de la población de la región, porcentaje que aumentó en forma sostenida hasta alcanzar un valor máximo del 63% en 2017 para luego empezar a decaer paulatinamente². Se estima que en 2040 las personas de 15 a 59 años representarán el 60% de la población de la región y que en 2100 ese porcentaje se reducirá al 49%. En términos absolutos, el grupo de jóvenes y adultos en edad activa llegaría a su valor máximo en 2040 (457 millones de personas) y comenzaría a disminuir a partir de entonces. En consecuencia, el grupo de personas de 60 años y más cobra un mayor peso relativo, al pasar de apenas el 5,6% de la población regional en 1950 al 12% en 2017. Se calcula que esta proporción llegará al 21% en 2040 y a casi el 37% de la población en 2100, alcanzando un valor máximo —en números absolutos— de 269 millones de personas en 2090.

Se estima que, entre 2015 y 2040, el grupo de personas de 60 o más años en América Latina y el Caribe crecerá casi 87 millones de personas y la población de 20 a 59 años casi 63 millones de personas. Por el contrario, la población menor de 20 años sufrirá una reducción de 26 millones de personas en 2040 con respecto a 2015 (véase el gráfico XII.2). En términos relativos, las personas de edad registrarían tasas de crecimiento muy elevadas. Se prevé que la población de personas de 60 años o más en América Latina y el Caribe aumentará a razón del 3,4% anual en el período 2015-2040, mucho más rápido que la población de 20 a 59 años, que crecería un 0,5% al año, y que la población de menores de 20 años, que disminuiría un 0,5% al año.

■ Gráfico XII.2

América Latina y el Caribe: variación de la población por grupos de edad, 2015-2040
(En millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, “World Population Prospects: The 2017 Revision”, 2017 [en línea] <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

² El período en que aumenta la proporción de personas en edades potencialmente activas se conoce con el nombre de bono demográfico.

B. La revolución tecnológica y el futuro del trabajo

Profundos cambios, ligados a la nueva etapa de la revolución tecnológica (aumento exponencial de la digitalización, robotización y aplicación a la industria de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, y de la inteligencia artificial), pero también a la mayor complejidad de las cadenas de valor a nivel global, a los nuevos desafíos y oportunidades derivados de la necesidad de transitar hacia una economía con bajas emisiones de carbono (ambientalmente sostenible) y a las tendencias demográficas, están afectando el mundo del trabajo y tienen implicaciones para muchos de los temas discutidos a lo largo de este y los demás capítulos de este documento, como la inclusión laboral, los sistemas educativos, la formación técnico-profesional, los programas de inclusión laboral y productiva y los sistemas de protección social.

El tema de los impactos de las nuevas tecnologías y los nuevos procesos de organización de la producción en el empleo, los actores del mundo del trabajo y las instituciones laborales no es nuevo en América Latina. Desde fines de la década de 1980, la crisis del taylorismo y el fordismo y la irrupción de las nuevas tecnologías basadas en la microelectrónica han dado lugar a numerosos estudios, investigaciones y discusiones sobre las consecuencias de esos procesos para el mundo del trabajo. Una visión optimista identificaba el posfordismo y la especialización flexible como una oportunidad para el surgimiento de nuevos empleos, más calificados, y la superación de formas de trabajo basadas en tareas repetitivas y poco calificadas (Piore y Sabel, 1984; Coriat, 1993). A su vez, otros estudios llamaban la atención sobre el hecho de que esas oportunidades eran limitadas y sobre el surgimiento o profundización de nuevas formas de segmentación, precarización e intensificación del trabajo que tendían a producirse entre los trabajadores, tanto en las empresas que se modernizaban como a lo largo de las cadenas productivas (Castillo, 1994; Novick y Gallart, 1997; De la Garza, 2000); también señalaban que esos procesos estaban muy marcados por la dimensión de género y por otras formas de desigualdad características de los mercados de trabajo de los países latinoamericanos (Abreu y Sorj, 1994; Abramo, 1997).

Ese fue también el momento en que el avance del proceso de globalización aumentó la presión sobre las economías y empresas de los países latinoamericanos para que se ajustaran a los nuevos patrones de competitividad a escala internacional. En muchos casos, eso ha significado un esfuerzo dirigido mucho más a la reducción de los costos de producción, incluidos los costos laborales, a través de procesos de reducción del personal empleado o de flexibilización de los derechos y los contratos de trabajo (un ajuste a la baja), que a un aumento de la diversificación, la productividad y la innovación (un ajuste al alza) (Tokman y Martínez, 1997). En la discusión sobre el futuro del trabajo se fortalecieron así las visiones que consideraban inevitable la disminución o la desaparición progresiva del empleo formal, protegido y regulado, y un debilitamiento de la acción sindical, debido tanto al proceso de avance de las nuevas tecnologías basadas en la microelectrónica, que producían un desempleo estructural, como al proceso de globalización (Abramo, 2015). La evolución del mercado de trabajo en América Latina a partir del comienzo del nuevo siglo indica que esas tendencias no eran inevitables y que dependían, en gran medida, de las estrategias de desarrollo definidas en los países. Entre 2002 y 2014 la región experimentó un significativo proceso de mejora de diversos indicadores del mercado de trabajo, en especial de reducción del desempleo, aumento de la formalización y de los ingresos laborales (CEPAL, 2015).

En años recientes, en países desarrollados el debate acerca del futuro del trabajo ha estado dominado por la irrupción de una nueva ola de cambios tecnológicos, la cuarta revolución industrial y tecnológica (CEPAL, 2016b), caracterizada, entre otros aspectos, por un aumento exponencial de la velocidad de los cambios, la diversificación de los campos a los cuales se aplica, y a la acelerada

reducción de los costos de la automatización. Dichos procesos, se argumenta, provocarían la desaparición de un porcentaje importante de puestos de trabajo, sobre todo los más rutinarios y menos calificados, debido a que serían más fácilmente realizados por computadores o robots (Acemoglu y Autor, 2011; Rodríguez, 2017). Las estimaciones acerca del impacto de los cambios tecnológicos sobre el empleo difieren sustancialmente entre sí. Un estudio del McKinsey Global Institute afirma que el 44% de las empresas que redujeron su plantilla desde la crisis de 2008 lo hicieron automatizando sus tareas (MGI, 2011). Mirando al futuro, el Foro Económico Mundial (2016) estima que un 65% de los niños que están iniciando sus estudios hoy en día trabajarán en empleos y funciones que aún no existen. En la misma línea, Frey y Osborne (2013) señalan que alrededor del 47% de los empleos en los Estados Unidos están en riesgo de ser sustituidos durante las próximas dos décadas. Se estima que los cambios afectarían sobre todo a los empleos de más baja calificación y calificación intermedia —que frecuentemente ocupan mujeres— en los que se realizan labores administrativas, ventas y operaciones financieras (ManpowerGroup, 2017). Sin embargo, cuando las estimaciones se realizan a partir de las tareas que sufrirían cambios, pero que no implican necesariamente la eliminación del puesto de trabajo, los resultados son menos drásticos. En esta línea, Arntz, Gregory y Zierahn (2016) calculan que la proporción de puestos de trabajo con alto riesgo de sustitución en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sería del 9%, mientras que para Manyika y otros (2017) a nivel global menos del 5% de los empleos podrían sustituirse completamente. Para América Latina, en un estudio de la OCDE, la CEPAL y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), sobre la base de datos del Foro Económico Mundial y la OIT, se estima una pérdida neta de 3,38 millones de puestos de trabajo hacia 2030 (OCDE/CEPAL/CAF, 2016). Esto representaría entre el 1% y el 2% del empleo total. Las pérdidas estarían concentradas en la industria manufacturera (funciones manufactureras y de soporte) y en la construcción. La creación de nuevos empleos en los sectores del comercio y, en menor grado, del transporte no compensaría las pérdidas de las otras ramas de actividad. Manyika y otros (2017), siguiendo el enfoque de las tareas, estiman que en ocho países latinoamericanos entre el 45% y el 51% de las actividades son automatizables. Siguiendo a Manyika y otros (2017), Weller (2017) estima que en América Latina la pérdida de puestos de trabajo sería de aproximadamente ocho millones, si solo se consideran los ocupados en los sectores de productividad media o alta.

Sin embargo, el impacto del cambio tecnológico en el mundo del trabajo en América Latina en la fase actual, como en las que la antecedieron, no está determinado *a priori*. En términos de creación y destrucción de empleos, es esperable que los resultados sean heterogéneos. Tanto Novick (2017) como Weller (2017) y Salazar (2017) hacen una evaluación matizada, que se aleja tanto de las visiones informadas por un determinismo tecnológico, que augura la eliminación masiva de empleos, como de aquellas inspiradas en el mercado perfecto, donde la oferta y la demanda compensan la creación y destrucción de empleo. El escenario es incierto y el resultado neto dependerá de las dinámicas macroeconómicas y las formas de organización del trabajo, así como de una serie de factores políticos e institucionales que incluyen la acción del Estado y de las instituciones públicas, la regulación laboral existente, la organización sindical y la capacidad de crear espacios de negociación colectiva y diálogo social entre los actores del mundo del trabajo (los Gobiernos, el sector privado y las organizaciones sindicales). Desde esta perspectiva, el Estado debe tener un rol activo que promueva y canalice los cambios por lo menos de tres maneras, además de a través de la política industrial y tecnológica: en primer lugar, promoviendo una regulación laboral adecuada, espacios de diálogo y de construcción de pactos en torno a los procesos de cambio en el mundo del trabajo, fortaleciendo instrumentos como las negociaciones colectivas y el salario mínimo, y protegiendo la libertad de organización sindical; en segundo lugar, promoviendo una distribución más igualitaria de los beneficios de la modernización tecnológica y las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías en campos como la educación y la salud; en tercer lugar, fortaleciendo sistemas de protección social universales y de calidad que protejan a los trabajadores, las trabajadoras y sus familias, y a la población en general en los momentos y procesos de transición. En ese contexto, la educación y

la formación técnico-profesional adquieren una importancia creciente para hacer frente a las nuevas características de los puestos de trabajo y las nuevas necesidades de calificación asociadas a los procesos de cambio tecnológico.

En los países industrializados, una de las mayores preocupaciones en el momento actual se refiere a la expansión del empleo atípico (no estándar), concepto que incluye diversas modalidades que tienen en común el diferenciarse del empleo que durante décadas ha sido el típico de esas economías: asalariado, de tiempo completo, permanente, en relación de dependencia con un empleador claramente identificado (OIT, 2016a; Novick, 2017) y socialmente más protegido. Estas nuevas formas de trabajo, que con frecuencia están asociadas a procesos de precarización, se traducirían en nuevas relaciones laborales y nuevos desafíos para las institucionalidades vigentes. En este contexto, ha surgido con cada vez más fuerza el debate sobre la introducción de un ingreso básico universal como medida que puede complementar y fortalecer sistemas de protección social considerados insuficientes para hacer frente a las nuevas dinámicas del mundo laboral.

En América Latina, el riesgo de precarización y desprotección asociado a las nuevas formas de trabajo que están acompañando los procesos de cambio tecnológico sería aún más elevado debido a las altas tasas de informalidad y a las desigualdades estructurales que siguen caracterizando sus mercados de trabajo. Al respecto, Weller (2017) enfatiza que para América Latina las posibles pérdidas de empleo de mediana y alta productividad en el sector formal podrían tener como principal consecuencia un aumento de la informalidad, en lugar de necesariamente un aumento del desempleo. Sin embargo, al igual que en los países más avanzados, las nuevas tecnologías aumentarían también la heterogeneidad y variedad de formas de contrato y relaciones laborales, lo que generaría nuevos desafíos institucionales. Es esperable, por ejemplo, que la automatización pueda debilitar la organización sindical, los procesos de negociación colectiva y el derecho a huelga. En consecuencia, los sistemas de protección social en la región serían afectados, por un lado, por negociaciones colectivas debilitadas y, por otro lado, por una creciente fragilidad del empleo formal, que hasta ahora ha constituido el principal acceso a la protección social (Novick, 2017).

Para entender los posibles cambios en el trabajo hay al menos tres factores adicionales que se deben tomar en cuenta: los cambios demográficos, la creciente fragmentación internacional de los procesos productivos caracterizados por cadenas globales de valor (Scarpetta, 2016)³ y los desafíos y oportunidades abiertos por el proceso de transición hacia economías con bajas emisiones de carbono (ambientalmente sostenibles)

³ Una cadena de valor comprende toda la variedad de actividades que se requieren para que un producto o servicio transite a través de las diferentes etapas de producción, desde su concepción hasta su entrega a los consumidores y la disposición final después de su uso. Las empresas que exportan directa o indirectamente participan además en cadenas regionales o globales de valor.

Parte III CEPAL (2018), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial*; C, pp. 41-42.

C. Las nuevas dinámicas migratorias y sus desafíos

En los últimos años la migración se ha consolidado como una problemática común, pero muy heterogénea, en todos países de la región. Al respecto, las políticas públicas en general y la protección social en particular han comenzado a movilizarse y adaptarse, pero queda un largo camino por recorrer, toda vez que nuevas presiones en el entorno mundial, comenzando por la actual política migratoria estadounidense hacia América Latina y el Caribe, le han imprimido mayor urgencia a esta temática. Finalmente, la región no está exenta de flujos migratorios forzados por desastres asociados a fenómenos de la naturaleza y climáticos poco predecibles, así como por crisis económicas, de seguridad pública e inestabilidad en países de la región, para lo cual se requieren respuestas difíciles de movilizar de inmediato.

Las tendencias migratorias a nivel regional se caracterizan por la continua importancia de la emigración por sobre la inmigración (Martínez Pizarro y Orrego Rivera, 2016), es decir que en términos netos y a nivel regional (no de países específicos) la inmigración acumulada en la región continúa siendo un proceso de menor envergadura que el de la emigración. Así, con base en información censal de la ronda 2010, el peso de la población inmigrante sobre la población nativa era en promedio 1,3% en la región, cifra más o menos homogénea entre las distintas subregiones de América Latina y el Caribe, oscilando entre un 0,9% en América del Sur, un 1,1% en Centroamérica, y un 2,8% en el Caribe. Por su parte, la emigración en promedio representaba el 4,0% de la población regional total, con marcadas variaciones por subregión, destacándose el Caribe y Centroamérica por la alta proporción de emigrantes en relación con el volumen de la población nativa (un 11,1% y un 10,2%, respectivamente) en comparación a América del Sur con un 1,6% (Martínez Pizarro, Cano y Soffia, 2014). La información de la misma ronda de censos muestra un cambio estructural en la inmigración, que ha pasado de ser mayoritariamente extrarregional (en especial desde Europa) a ser intrarregional. Han surgido nuevos y más activos corredores migratorios hacia la Argentina, Belice, el Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, la República Dominicana y Trinidad y Tabago (OIT, 2016). De esta forma, “la información censal de 2010, disponible para 10 países, revela que los inmigrantes intrarregionales representan el 63% del total de la inmigración, lo que corresponde a prácticamente 3,7 millones de personas” (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018). Estos cambios en los patrones migratorios constituyen un hecho de gran relevancia ya que presentan desafíos importantes para lograr un desarrollo social inclusivo, sobre todo en aquellos contextos con elevada migración irregular, situaciones frecuentes de trata y tráfico de personas, así como de explotación laboral de migrantes, tanto irregulares como regulares. Otro desafío tiene que ver con la inclusión social de las personas dependientes (y en general de los familiares) de las personas que migran por razones laborales (mayoritariamente), con el fin de garantizar derechos y aprovechar los aportes y el dinamismo que pueden generar en el país de acogida.

En este sentido, la región se encuentra ante un panorama migratorio que ha ganado en complejidad y heterogeneidad, con un elemento que adquiere especial relevancia para el diseño de las políticas públicas (y en especial, políticas sociales), que es la transnacionalidad y la existencia de personas en distintas etapas del ciclo migratorio: origen, tránsito, destino y eventual retorno. En cada etapa existen riesgos específicos asociados a la migración (y dentro de ellas, a las características y etapa del ciclo de vida de las propias personas migrantes). Entre estos riesgos se incluyen, en el país de origen y en el proceso de tránsito, los vinculados a la seguridad de los migrantes para emprender un proyecto migratorio seguro; en la fase de tránsito y en el país de destino, los asociados a la situación de irregularidad migratoria que implican mayores riesgos de padecer peores condiciones laborales y explotación laboral, así como a ser víctima del trabajo infantil o de situaciones de trata de personas; también en el país de destino, está el riesgo de la exclusión de redes e incluso de

servicios básicos de salud, educación y alimentación. Además, se cuentan los desafíos relacionados con la desconexión y eventual pérdida de prestaciones de protección social que se tenían en el país de origen. Ante un eventual retorno surge un nuevo desafío de inclusión social y reconexión con la protección social en el país de origen, como también el riesgo de perder derechos, beneficios y prestaciones acumulados en el país al que se emigró en un principio.

Independientemente de la heterogeneidad de los patrones migratorios en la región, todos los países de América Latina y el Caribe enfrentan desafíos de desarrollo social inclusivo relacionadas con una o varias de estas etapas del ciclo de la migración, en función de sus propias singularidades en términos migratorios. Por esa razón es esencial elaborar un marco integral que considere los vacíos e instrumentos de protección social más relevantes en cada etapa, con el fin de comenzar a atender de manera sistémica un segmento de población (las personas migrantes) hasta ahora poco priorizado en la acción pública (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018). A su vez, a raíz de este nuevo contexto la coordinación de objetivos, la equivalencia de estándares y los acuerdos de políticas entre los distintos países pasan a ser factores fundamentales para avanzar en un modelo de desarrollo social inclusivo de nivel regional para que nadie se quede atrás, y para que la portabilidad y el goce efectivo de los derechos humanos en general sea posible, y en particular en materia de seguridad social.

Parte IV CEPAL (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*; D, pp. 33.

D. Desastres

■ Recuadro XII.1

Desastres e intersección de políticas públicas

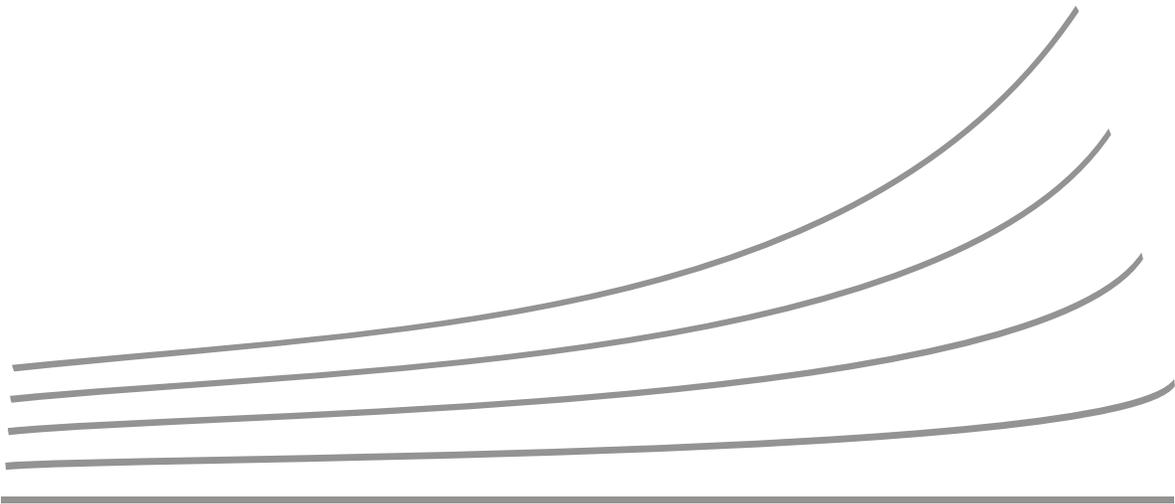
La ocurrencia y el impacto social de los desastres y de la degradación del medio ambiente, en especial los relacionados a la contaminación y los eventos climáticos extremos, es un eslabón clave donde se interrelacionan distintos ámbitos de políticas. En la actualidad, se considera que los desastres son una combinación de fenómenos naturales y de las condiciones de vulnerabilidad física, social, económica y ambiental de las personas y los asentamientos humanos. Por lo tanto, son considerados fenómenos sociales, más que físicos, y es posible prevenir y mitigar sus daños (CEPAL, 2014a). Su impacto y la posibilidad de recuperación tras su ocurrencia tienden a ser desiguales, con un fuerte componente de género, edad y situación de discapacidad, así como del territorio. Además, los desastres tienen consecuencias socioeconómicas que van más allá de los efectos inmediatos: activos y ahorros que han sido acumulados a través de los años —tales como la vivienda— pueden ser destruidos en pocos minutos por una inundación o un terremoto (Hallegatte y otros, 2017). También los desastres pueden destruir activos productivos generadores de ingresos, como existencias o reservas de productos comerciales, activos agropecuarios (como el ganado), materiales de trabajo, talleres o medios de transporte, entre otros. El desempleo y la pérdida de ingresos producto de un desastre pueden tener efectos significativos sobre el bienestar de las personas o de una familia en el corto plazo (incluso en términos de subsistencia), en la capacidad de recuperación y en las perspectivas de vida. Las comunidades o personas que viven en contextos de pobreza son particularmente vulnerables a los desastres y sufren en forma desproporcionada y creciente sus efectos.

La mayor frecuencia de desastres en América Latina y el Caribe hace que sea cada vez más indispensable desarrollar estrategias para reducir la exposición de la población a estos eventos, que incluyan un plan de mitigación, así como medidas económicas y sociales que permitan a las personas, las familias y las comunidades recuperarse de la pérdida de activos físicos y productivos y recuperar niveles de bienestar. Al respecto, cabe destacar que dentro de las esferas de la asistencia humanitaria y del desarrollo cada vez se reconocen más los potenciales vínculos entre la protección social, la gestión ante desastres y la adaptación al cambio climático (Beazley, Solórzano y Sossouvi, 2016).

Al garantizar niveles básicos de ingreso y el acceso a servicios sociales (salud, educación y vivienda, entre otros) y de promoción, la protección social fortalece la capacidad de respuesta (Cecchini y Martínez, 2011) y reduce la vulnerabilidad. Por lo tanto, constituye un factor clave para hacer frente a los desastres, antes, durante y después de su ocurrencia. En la misma línea, se ha planteado que la protección social puede contribuir a la capacidad de las personas de sobrellevar los efectos negativos de choques relacionados con el clima y de pérdidas de medios de vida, a través de la regularidad y predictibilidad en la provisión de transferencias monetarias (Ulrichs y Slater, 2016).

Para contribuir a este proceso de construcción de la resiliencia, las políticas públicas deben fortalecer todos los procesos y mecanismos que desarrollen o potencien lo siguiente: la capacidad institucional, garantizando que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad en los distintos ámbitos del gobierno (local, subnacional y nacional); el conocimiento de los riesgos, a través de la identificación, la evaluación y el monitoreo de los riesgos de desastre y la mejora de los sistemas de alerta temprana; la comprensión y la sensibilización pública, haciendo uso del conocimiento e impulsando una cultura de gestión del riesgo; la prevención y mitigación del riesgo, a través de medidas de planificación territorial, ambiental, social y económica, y la preparación ante eventos generadores de daño para asegurar una respuesta eficaz en todos los niveles (UNICEF/RET International, 2013).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Manual para la evaluación de desastres* (LC/L.3691), Santiago, 2014; S. Hallegatte y otros, *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2017; R. Beazley, A. Solórzano y K. Sossouvi, “Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: marco teórico y revisión de la literatura”, Oxford, Oxford Policy Management (OPM), 2016; S. Cecchini y R. Martínez, *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011; M. Ulrichs y R. Slater, “How can social protection build resilience? Insights from Ethiopia, Kenya and Uganda”, *BRACED Working Paper*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), 2016; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/RET International (UNICEF/RET International), *Acciones para la resiliencia de la niñez y la juventud. Guía para gobiernos*, Panamá, 2013.



Capítulo XIII

Propuestas de política

Fuente:

Parte I. CEPAL (2018), *La ineficiencia de la desigualdad*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf

Parte II. CEPAL (2019), *Propuesta de Agenda Regional de Desarrollo Inclusivo*

https://crds.cepal.org/3/sites/crds3/files/19-00634_cds.3_propuesta_de_agenda_regional.pdf

Parte III. CEPAL (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir.*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/1/S2010986_es.pdf

Parte IV. CEPAL (2018), *La ineficiencia de la desigualdad*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf

Introducción

A lo largo de los años, la CEPAL —más allá de los diagnósticos y los análisis acerca de la situación de la protección social en la región— ha efectuado propuestas de política pública en materia de protección social universal. Durante el período examinado en este documento, estas propuestas han sido presentadas a los países reunidos en el período de sesiones de la CEPAL y, más recientemente, en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en América Latina y el Caribe. Todas estas propuestas se orientan a la realización de los derechos, el universalismo y el fortalecimiento del Estado de bienestar.

En el capítulo XIII se aboga por el fortalecimiento de los sistemas de protección social y de cuidados, se destaca el acuerdo de los países que participaron en la *Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe* (ciudad de México, 1 a 3 de octubre de 2019) para incluir los sistemas de protección social universales e integrales en la agenda regional de desarrollo social inclusivo, se propone avanzar hacia un sistema de transferencias monetarias ciudadanas y redistributivas, y se examina la opción del ingreso básico.

Parte I CEPAL (2018), *La ineficiencia de la desigualdad*; A, pp. 245-246.

A. Fortalecimiento de los sistemas de protección social y cuidado

Para facilitar la transición hacia ocupaciones, actividades productivas y sectores que respondan al cambio estructural progresivo y sostenible desde el punto de vista ambiental, es preciso defender los derechos laborales adquiridos históricamente y forjar nuevos derechos que permitan acceder a un nivel mínimo de seguridad y bienestar independientemente de la inserción en el mercado laboral. Esto requiere avanzar en la articulación entre la protección social contributiva, basada en el empleo formal, y la protección social no contributiva. Es necesario contar con los mecanismos y la institucionalidad adecuados, entre los que se incluyen la provisión de niveles básicos y universales de bienestar y acceso a servicios de calidad; la protección frente al desempleo y la pérdida de ingresos; el acceso a pensiones contributivas; las políticas de salario mínimo; los derechos efectivos a la organización sindical y a la negociación colectiva, y los espacios de negociación y diálogo social entre el sector público y los actores del mundo del trabajo (empleadores y organizaciones sindicales) (CEPAL, 2017b).

Otro ámbito de acción es la creación o fortalecimiento de un sistema de cuidados, lo que, desde una perspectiva de derechos, requiere una nueva lógica de la reproducción social que impulse la debida provisión de bienes y servicios públicos para hacer visible y socializar el trabajo cotidiano no remunerado de las mujeres. Es especialmente urgente poner en marcha un sistema de cuidados para proporcionar a niñas y niños, personas mayores, enfermos crónicos y personas con discapacidad mejores entornos de vida, mayores posibilidades de desarrollo y de acceso a niveles más altos de bienestar; desfeminizar y socializar las tareas de reproducción social para liberar el tiempo de las mujeres y que puedan acceder al mercado de trabajo y llevar a cabo sus proyectos de vida, y transformar los roles de género y lograr una distribución más equitativa entre hombres y mujeres de las labores de cuidado en los hogares.

El pilar de cuidados no solo se centra en la atención de carencias y la satisfacción de necesidades urgentes, sino que incluye también el propósito de desarrollar las capacidades de las personas y permitir que gocen de una vida digna. Contribuye a cerrar la brecha de participación económica entre hombres y mujeres y a superar la división sexual del trabajo que hace que recaiga sobre ellas gran parte de las labores de cuidado.

B. Sistemas de protección social universales e integrales

Líneas de acción

- i) Fortalecer sistemas de protección social integrales y universales y que, en su diseño y operación y en el de sus políticas y modelos de intervención, consideren transversalmente los enfoques de derechos, de género, étnico y racial, de ciclo de vida, territorial y de discapacidad.
- ii) Establecer mecanismos de trabajo interinstitucional que involucren a las diversas entidades del área social, laboral y económica y posibiliten acordar el alcance del sistema de protección social, articular roles y coordinar modelos de implementación conjuntos, a nivel central y descentralizado, para la implementación de sus diversos componentes e instrumentos. Asimismo, fortalecer los vínculos entre las políticas de protección social y las de inclusión social y productiva para garantizar mecanismos de superación sostenida de la pobreza y de la desigualdad.
- iii) Avanzar en la consolidación de la garantía de un nivel de ingresos básico para todas las personas, priorizando a las personas en situación de pobreza y extrema pobreza, considerando transferencias de ingresos adecuadas en cobertura y montos, incluidas las pensiones no contributivas para las personas mayores y con discapacidad en articulación con las prestaciones de la seguridad social, así como las prestaciones y transferencias dirigidas a los niños, las niñas y sus familias. Evaluar la conveniencia y la factibilidad de incorporar de manera gradual y progresiva una transferencia universal para la infancia y el ingreso básico de ciudadanía como política activa de los sistemas de protección social, atendiendo a su contribución a la erradicación de la pobreza, la reducción de la desigualdad y la inclusión frente a riesgos emergentes.
- iv) Transitar hacia una creciente articulación entre los componentes de los sistemas de protección social. Favorecer la coordinación con las instituciones de la seguridad social para avanzar en la extensión de su cobertura, la suficiencia de sus prestaciones y su sostenibilidad, eliminando los mecanismos discriminatorios que puedan persistir en el diseño de sus instrumentos, y visibilizando los desafíos específicos que en su acceso enfrentan las trabajadoras y los trabajadores informales, las cuidadoras y los cuidadores no remunerados, las mujeres, las personas mayores, los pueblos indígenas, las poblaciones afrodescendientes, las personas con discapacidad, la población rural y las personas migrantes.
- v) Fortalecer la garantía de acceso a la educación, la salud y la vivienda para el ejercicio de los derechos de la población, promoviendo las articulaciones entre las políticas sectoriales y de protección social y procurando contribuir al aumento de la cobertura de estos sectores, con especial atención a la población más afectada por la pobreza y la exclusión social.
- vi) Incorporar el cuidado en los sistemas de protección social, articulando sus instrumentos con los demás componentes desde una perspectiva de igualdad de género y de derechos y de promoción de la corresponsabilidad y avanzando en su universalización. Esto conlleva asegurar la accesibilidad de las políticas de cuidado, que combinan tiempos, recursos, servicios y regulaciones para las personas en situación de dependencia, incluidos niños y niñas, personas mayores y personas con discapacidad, y las personas que las cuidan, atendiendo especialmente a la situación de los y las jóvenes que están fuera de la escuela y del mercado de trabajo por dedicarse al cuidado.
- vii) Definir un conjunto de instrumentos adecuados a las necesidades de protección social que enfrenta la población que, habiendo salido de la pobreza, se encuentra en situación

de vulnerabilidad socioeconómica y está altamente expuesta a retornar a la pobreza, garantizando la protección de sus ingresos y el acceso a mecanismos de inclusión social y laboral. Asimismo, expandir la provisión de prestaciones para los sectores medios, en consonancia con el objetivo de la protección social universal.

- viii) Incorporar en el diseño de las políticas de protección social el principio de búsqueda activa para llegar a toda la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, con sistemas integrados de información social que permitan avanzar en la identificación de los requerimientos de las diversas poblaciones, facilitar su acceso a la protección social y cerrar las brechas existentes en su cobertura.
- ix) Considerar los desafíos específicos de protección social de los trabajadores informales, teniendo en cuenta las antiguas y nuevas formas de informalidad ante los cambios en el mundo del trabajo, y los desafíos en el tránsito hacia una economía ambientalmente sostenible, promoviendo estrategias para su formalización y la extensión de su acceso a la seguridad social.
- x) Asegurar que las prestaciones comprendidas en los sistemas de protección social incorporen una perspectiva sensible a la niñez, considerando los riesgos específicos que afectan a niños y niñas, fortaleciendo su acceso a los servicios orientados al desarrollo de sus capacidades, a las prestaciones familiares y al cuidado. En particular, aportar a la consolidación de sistemas de atención integral a la primera infancia a través de programas que articulen intervenciones de protección social, salud, nutrición, educación temprana y cuidados, promoviendo las coordinaciones intersectoriales requeridas.
- xi) Contribuir a las iniciativas de protección social para la prevención y erradicación del trabajo infantil, fortaleciendo las acciones que actualmente llevan adelante los Ministerios de Desarrollo Social y entidades equivalentes, así como las articulaciones con otras instancias (como los Ministerios de Trabajo y de Educación, organizaciones sindicales y de la sociedad civil y sector privado) en esta materia.
- xii) Visibilizar las necesidades específicas de protección social que enfrenta la población en áreas rurales, promoviendo iniciativas tendientes a superar las brechas de acceso a sus prestaciones, que contemplen la seguridad alimentaria y que consideren articulaciones con las estrategias de desarrollo local y las vinculadas a la transición a economías ambientalmente sostenibles.
- xiii) Incluir en los sistemas de protección social los desafíos derivados de riesgos emergentes que enfrenta la región, entre ellos los impactos del cambio climático, de la revolución tecnológica en el mundo del trabajo y en otros ámbitos de la sociedad, de las violencias y de las migraciones, diseñando instrumentos pertinentes a las realidades nacionales y subregionales.
- xiv) Garantizar el acceso a la protección social de las personas migrantes en todas las fases del ciclo migratorio, considerando la creciente demanda que los flujos migratorios imponen a estas políticas, y atendiendo de manera especial a la situación de las niñas y los niños migrantes. Además, contribuir a la construcción y fortalecimiento de acuerdos de portabilidad de derechos a la seguridad social. Asimismo, considerar la protección social como una de las políticas fundamentales para atender las causas que impulsan a la migración en los lugares de origen.
- xv) Contribuir a aumentar la capacidad de respuesta de las instituciones públicas y la resiliencia de las poblaciones afectadas por crisis humanitarias y desastres, especialmente las que se encuentran en situación de pobreza, teniendo en cuenta, además, la mayor vulnerabilidad y limitada capacidad de respuesta de la población infantil, las mujeres, las personas mayores y la población con discapacidad a las secuelas negativas durante y después de estas crisis.

Parte III CEPAL (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, C, pp. 208-209.

C. Hacia un sistema de transferencias monetarias ciudadanas y redistributivas: cuando lo ético y lo práctico van de la mano

La estructura de desigualdad profunda y el bajo promedio de productividad constituyen en gran medida la explicación de que en la mayoría de los países persista una alta proporción de la población que no genera ingresos mínimos adecuados. La insuficiencia de ingresos de personas y hogares responde a tres razones fundamentales: desocupación, bajos salarios e inactividad (no por opción, sino por obstáculos diversos). Esta situación debe enfrentarse, entre otras cosas, con la redistribución directa de ingresos mediante sistemas no contributivos.

Se han esgrimido dos argumentos para objetar dicha redistribución. El primero es la insuficiente capacidad fiscal de los países para hacerlo. Lo cierto, empero, es que en la región sí hay margen, variable entre países, para avanzar en este rol redistributivo mediante las finanzas públicas. El abanico de transferencias, su monto y progresividad, dependerán de la combinación de factores que determinan, en cada país, las brechas de bienestar. En todo caso, la evidencia que aquí se presentará indica que, en buena parte de la región, el problema no es técnico, sino político.

El segundo argumento que se esgrime tiene que ver con los “incentivos correctos”. Se argumenta que la entrega de ingresos no derivados del trabajo surte un efecto negativo en la predisposición de las personas a insertarse económicamente en el mercado. Este argumento es erróneo por diversas razones. En primer lugar, los montos de las transferencias que se proponen alcanzan estrechamente para alcanzar umbrales mínimos de consumo y en muchos casos no garantizan la salida de la pobreza de los hogares de los beneficiarios. En segundo lugar, la evidencia de los últimos años indica que la expansión de las modalidades no contributivas en la región ha estado acompañada de un incremento de las tasas de actividad de los sectores beneficiarios. En tercer lugar, estamos en una región donde más de un tercio de la población no accede a ingresos suficientes para superar la pobreza, por lo que no puede plantearse que la falta de aseguramiento ante la vulnerabilidad se justifica por cuestión de incentivos.

Existen, por otra parte, buenas razones para defender un sistema básico de ingresos parciales garantizados. La primera, como se ha mencionado, es la igualdad de derechos sociales que concierne a la ciudadanía. Los hogares que enfrentan situaciones de choque exógeno o cambios biográficos y que se ven afectados por la pobreza y la vulnerabilidad tienden a descapitalizarse más allá del efecto de choque, precisamente por carecer de mínimos garantizados, o al menos de instrumentos que suavicen el flujo de ingresos ante situaciones adversas. En términos prácticos, y más aún en términos éticos, evitar el colapso de las economías de los hogares que representan a buena parte de la población y producción latinoamericana es tan necesario como evitar el colapso de los sistemas financieros (al subsidiar sus ineficiencias). Por otra parte la región es frágil en cuanto a estabilizadores automáticos frente a crisis y choques. dada esta situación, los sistemas básicos de garantía de ingresos constituyen mecanismos para sostener la demanda interna en contextos adversos. Por último, el diseño y las poblaciones elegidas en las propuestas que aquí se presentan apuestan a minimizar la permanencia en la pobreza de los hogares con hijos menores mediante la formación de capacidades humanas en una región en plena transición demográfica, cuyo desarrollo de cara al futuro requiere saltos poderosos en la productividad del trabajo.

No es el espíritu de esta propuesta proponer subsidios que motiven a las personas a separarse del mercado laboral. Por el contrario, los ingresos básicos garantizados son un mecanismo que favorece la inserción presente y futura de la población en ese mercado. Entender adecuadamente

las condiciones en que las personas se orientan al trabajo redundan en un correcto uso de los incentivos y los pisos mínimos a partir de los que esa acción y predisposición es sostenible en el tiempo. En ese marco se presentan en este acápite un conjunto de estimaciones relativas a costos de la acción social del Estado en su función determinante de protección social, que incluyen un sistema no contributivo de garantía y redistribución de ingresos.

Las estimaciones permiten tener una idea de los esfuerzos fiscales requeridos para estas transferencias que, por supuesto, serán muy variables en función de las distintas brechas de bienestar que enfrentan los distintos países, como se mostró en el acápite precedente. No se pretende, claro está, que la disponibilidad fiscal para poner en marcha este conjunto de transferencias se logre de la noche a la mañana, ni que funcione al mismo ritmo en distintos países, ni que exista desde el principio la capacidad institucional pública de utilizar los recursos de la manera más eficiente y eficaz. Pero sí está claro que el esfuerzo fiscal encaminado a hacer frente a estos desafíos en cuanto a la provisión del bienestar y la promoción social requiere de reformas tributarias, un crecimiento dinámico y alternativas diversas que permitan incrementar las arcas de la política pública.

Parte IV CEPAL (2018), *La ineficiencia de la desigualdad*; D, pp. 246-247.

D. El ingreso básico: ¿una opción?

Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo se discute, cada vez con más fuerza, la introducción de un ingreso básico —como complemento y refuerzo de los sistemas de protección social— para hacer frente a la persistencia de la pobreza y la desigualdad y el impacto incierto de los procesos de cambio tecnológico. El ingreso básico es un pago universal incondicional, en contante y regular, que el Estado entrega a los habitantes del país y que les permite satisfacer sus necesidades básicas. Si bien puede presentarse como una opción política de reciente aparición, el ingreso básico no es una idea nueva: fue debatida en el Reino Unido a comienzos del siglo XIX y en los Estados Unidos en las décadas de 1960 y 1970, y ya se ha aplicado como experiencia piloto en algunos países (Van Parijs y Vanderborght, 2017). En cambio, sí es nueva la amplitud del debate en torno a esta propuesta, en particular después de la crisis mundial del período 2008-2009. La CEPAL ha iniciado un proceso de análisis y reflexión sobre el ingreso básico en el marco de la formulación de propuestas sobre las características y pilares del nuevo régimen social de derechos o estados de bienestar que sería necesario debido a las transformaciones demográficas, laborales, tecnológicas y productivas en curso.

Al liberar a las personas de las más graves consecuencias de la dependencia material, el ingreso básico puede significar un proceso de reordenamiento de jerarquías sociales, aumentar el poder de negociación de las mujeres, los jóvenes y otros grupos en situación de discriminación y subordinación, y abrir espacios de mayor autonomía y libertad para todas las personas.

Es de particular importancia para los jóvenes —que experimentan altas tasas de desempleo o de empleo precario en condiciones de desconexión creciente entre educación, empleo e ingreso—, contar con un piso de seguridad económica básica para llevar a cabo sus proyectos de vida. De la misma manera, como se señaló en la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, un ingreso básico sería un importante instrumento para desarrollar la autonomía económica de las mujeres. Por otra parte, este ingreso aumentaría la capacidad de negociación de los trabajadores, ya que no estarían obligados a aceptar cualquier trabajo, nivel de remuneración o condiciones de contratación. Es decir, el ingreso básico puede servir como herramienta no solo para erradicar la pobreza y disminuir la desigualdad, proporcionar seguridad económica y actuar como un estabilizador automático, sino también para detonar procesos de emancipación social y ampliación de libertades.

El ingreso básico se conceptualiza desde nociones diversas y en ocasiones contrapuestas de los principios que deben regir la sociedad y del papel del Estado y del mercado (CEPAL, 2017b). En algunos casos, se considera una herramienta que podría monetizar las prestaciones y servicios sociales y reducir el peso y el alcance de los regímenes del bienestar. También se debaten las repercusiones del ingreso básico en las negociaciones salariales. Mientras que, por un lado, se alerta sobre el riesgo de instituir un tipo de subsidio al capital, ya que una parte del ingreso del trabajador no dependería del monto de su salario, otras posiciones señalan lo contrario: como se mencionó anteriormente, un ingreso básico elevaría la capacidad de negociación de los trabajadores, particularmente de las mujeres y de aquellos con remuneración más baja u organización más débil.

Frente a quienes pudieran pensar en un ingreso básico para desmontar el estado de bienestar, la respuesta es que se trata exactamente de lo opuesto, esto es, el ingreso básico como una expansión y acumulación de derechos, no de sustitución de conquistas y prestaciones sociales. En estos casos, es considerado un pilar nuevo y adicional del estado de bienestar, que no reemplaza los servicios y prestaciones a los que por derecho acceden las personas. Es desde esta perspectiva que la CEPAL explora la pertinencia y viabilidad de esta propuesta.

En América Latina y el Caribe, el debate sobre el ingreso básico se da a partir de la expansión relativamente reciente de la protección social no contributiva¹. En particular, desde la perspectiva del enfoque de derechos, la implementación del ingreso básico sería una evolución de las transferencias monetarias condicionadas y focalizadas aplicadas en los últimos 20 años y que, a lo largo del tiempo, han legitimado las transferencias en efectivo y la posibilidad —o, en algunos casos, el derecho— de acceder al ingreso por una vía distinta a la de la propiedad de activos o el empleo.

En los países de la región el ingreso básico garantizado universal solo podría implementarse de manera gradual, progresiva y con una perspectiva de largo plazo. Las posibles modalidades para su implantación son muy variadas (por grupos de edad, por territorios, por niveles de ingreso) y dependerían de las condiciones de cada país, pero no es un objetivo imposible y puede convertirse en una herramienta para lograr el Objetivo de Desarrollo Sostenible de poner fin a la pobreza.

La implementación de un ingreso básico garantizado exige la conformación de una fiscalidad que lo haga posible. A diferencia de los programas de transferencias monetarias condicionadas, que implican recursos modestos en términos del PIB tanto por su focalización como por sus montos reducidos², un ingreso básico garantizado implicaría una fuerte movilización de recursos. Esto no es inalcanzable para el grado de desarrollo de la región, pero sí requiere una fiscalidad con una capacidad mucho mayor de recaudación, progresividad y capacidad redistributiva.

Dado que los países de la región se encuentran en distintas situaciones económicas y demográficas, la CEPAL (2010) y Filgueira y Espíndola (2015) concluyen, al analizar los costos y beneficios de la universalización de las transferencias monetarias no contributivas del Estado para personas mayores y familias con hijos menores de edad, que no es posible proponer un modelo único de prestaciones para todos los países. Cada uno puede debatir y adoptar estrategias de ampliación de las garantías de ingresos básicos acordes a sus capacidades fiscales, necesidades sociales y posibilidades económicas³.

Más allá de las diferencias de ingresos, la desigual propiedad de activos físicos y financieros es una condición estructural que profundiza y perpetúa la desigualdad, ya que es más estable, intensa y rígida que las desigualdades derivadas de los mercados laborales. Por ello, merece atención la propuesta de que los nuevos regímenes de bienestar se sustenten en una distribución más equitativa de la posesión de activos, lo que puede lograrse fortaleciendo la propiedad pública, los bienes comunes y las políticas de fomento del acceso a la propiedad de activos por parte de los sectores de menores ingresos.

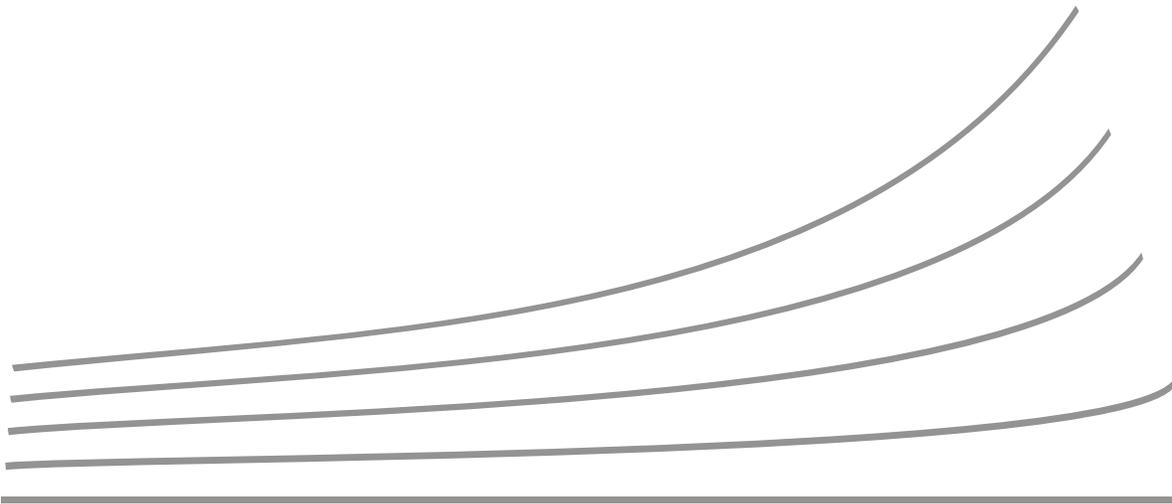
Las políticas para una mejor distribución de activos buscan fortalecer las economías social y solidaria. El asociacionismo, el cooperativismo, las iniciativas de comercio justo y, en general, las iniciativas productivas de organizaciones sociales y comunitarias no han contado con las políticas de fomento necesarias para su expansión, pese a que crean una parte importante de la ocupación y el empleo y cuentan con casos exitosos en términos de innovación, productividad y distribución equitativa de resultados y beneficios. El acceso al crédito y a los servicios financieros en condiciones de igualdad y con una lógica progresiva —es decir, la inclusión financiera— es también un instrumento importante para avanzar hacia un estilo de desarrollo en el que se cierren brechas económicas y de género⁴.

¹ Existen modalidades de transferencias monetarias estrechamente emparentadas con los fundamentos filosóficos del ingreso básico garantizado (individualidad, universalidad, incondicionalidad), como la pensión ciudadana para personas mayores de Ciudad de México y, en buena medida, el programa Pensión para Adultos Mayores en México, la Renta Dignidad en el Estado Plurinacional de Bolivia y la Asignación Universal por Hijo en la Argentina.

² Cecchini y Atuesta (2017) estiman que en 2015 el gasto en programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe alcanzó el 0,33% del PIB regional, y el dirigido a las pensiones no contributivas, alrededor del 0,40%.

³ Alrededor de 2011, el costo de universalizar una transferencia monetaria equivalente a una línea de pobreza a los hogares con niños y las personas mayores de 65 años variaba entre un mínimo del 1,5% del PIB en la Argentina y Chile y un máximo del 13,7% del PIB en Guatemala.

⁴ Dadas las barreras que las mujeres enfrentan para acceder al sistema financiero, las políticas de inclusión financiera pueden potenciar su autonomía y la igualdad de género (Rico, 2017; CEPAL, 2017b).



Bibliografía

Capítulo I

- Banco Mundial (2001b), "Social protection sector strategy: from safety net to springboard", Washington, D.C.
- Barrientos, A. y C. Santibáñez (2009), "New forms of social assistance and the evolution of social protection in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, N° 41.
- Barrientos, A. y D. Hulme (eds.) (2008), *Social Protection for the Poor and Poorest. Concepts, Policies and Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Barrientos, A. y L. Hinojosa-Valencia. (2009), "A review of social protection in Latin America", documento preparado para Ford Foundation Social Protection Scoping Study, Centre for Social Protection, Sussex, Institute for Development Studies (IDS)
- Bertranou, E. (2008), "Tendencias demográficas y protección social en América Latina y el Caribe", *serie Población y desarrollo*, N° 82 (LC/L.2864-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.9.
- Bertranou, F. y J. Paz (2007), *Políticas y programas de protección social al empleo en Argentina*, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bertranou, F. y L. Saravia (2009), "Trabajadores independientes y la protección social en América Latina: desempeño laboral y cobertura de los programas de pensiones", *Trabajadores independientes y protección social en América Latina*, F. Bertranou (coord.), Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bertranou, F., C. Solorio y W. van Ginneken (eds.) (2002), *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos* (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.23.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), *Panorama social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135.
- _____(2010b), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, mayo.
- _____(2009a), *Panorama social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89.
- _____(2008a), "Superar la pobreza mediante la inclusión social", *Documentos de proyectos*, N° 174 (LC/W.174), Santiago de Chile.

- _____(2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y A. Goldschmit (2009), “Metodología, experiencia comparada y recomendaciones”, *La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia*, O. Cetrángolo (ed.), Documentos de proyecto, N° 258 (LC/W.258), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Daza, J. (2008), “Legal determinants of labour informality”, *In Defence of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World*, J. Berg y D. Kucera (eds.), Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Espinoza, M. (2003), *Trabajo decente y protección social. Eje para la acción sindical*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Filgueira, F. (2007), “Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 135 (LC/L.2752-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.89.
- Franco, R. (2010), “Insitucionalidad de las políticas sociales; ¿Es posible mejorar su efectividad?”, *Institucionalidad social en América Latina*, R. Franco y M. Székely Pardo (coords.), Documentos de proyecto, N° 312 (LC/W.312), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Grosh, M. y otros (2008), *For Protection and Promotion. The Design and Implementation of Effective Safety Nets*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- León, A. (2008), “Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio” (LCR.2147), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Levy, S. (2009), “Dos retos de la política social en América Latina”, documento presentado en e; seminario internacional Sistemas de proteção social: desafios no contexto latinoamericano, Brasilia, Ministerio de Desarrollo Social, 8 a 11 de diciembre.
- Martínez Nogueira, R. (2010), “La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias”, *Los desafíos de coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina*, C. H. Acuña (comp.), Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Martínez, J. (2008a), *Domesticar la incertidumbre en América Latina, Mercado laboral, política social y familias*, San José, Instituto de Investigaciones Sociales, Editorial Universidad de Costa Rica.
- _____(2008b), *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Mesa-Lago, C. (2009), “Social insurance (pensions and health), labour markets and coverage in Latin America”, *Financing Social Policy. Mobilizing Resources for Social Development*, K. Hujo y S. Mcclanahan (eds.), Nueva York, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), Palgrave Macmillan.
- _____(2008), *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- _____(2004a), “Models of development, social policy and reform in Latin America”, *Social Policy in a Development Context*, T. Mkandawire (ed.), Nueva York, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), Palgrave Macmillan.
- _____(2000), “Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI”, *serie Políticas sociales*, N° 36 (LC/L.1249-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.5.
- Mkandawire, T. (2006), “Transformative social policy: lessons from UNRISD research”, *UNRISD Research and Policy Brief*, N° 5, Ginebra, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).

- Naciones Unidas (2013a), *Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015. Informe del Secretario General (A/68/202)*, Nueva York, 26 de julio.
- _____(2013b), *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible, 2013. Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015*, Nueva York [en línea] http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPReport_Spanish.pdf.
- _____(2013c), *Statistics and Indicators for the post-2015 development agenda. UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda*, Nueva York, julio.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2009), “Promoting pro-poor growth. Employment and social protection” [en línea] <http://www.oecd.org/dataoecd/63/8/43514582.pdf>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2008d), *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su noagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio.
- Patrinós, H. y E. Skoufias (2007), *Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*, Washington, D.C., Conference Edition, Banco Mundial.
- Ramírez, J. C. y M.C. Peñaloza (2007), “La coordinación de las políticas sociales”, *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan las familias*, I. Arriagada (ed.), serie Seminarios y conferencias, N° 49 (LC/L.2648-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.174.
- Ribe, H., D. Robalino e I. Walker (2010), *De los derechos a la realidad. Una protección social eficaz para todos en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Mundial. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.57.
- Serrano, C. (2005), “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 70 (LC/L.2364-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.103.
- Sojo, A. (2009) (ed.), “Hacia la universalidad, con solidaridad y eficiencia: el financiamiento de la protección social en países pobres y desiguales”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 55 (LC/L.3034-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.39.
- _____(2003), “Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, N° 80 (LC/G.2204-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tokman, V. (2001), *De la informalidad a la modernidad*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Uthoff, A. (2009), “La trayectoria de la reforma previsional en Chile y el incremento de la solidaridad”, ponencia presentada en el Seminario sobre seguridad social y protección integral para adultos mayores: desafíos y estrategias en América Latina y el Caribe y experiencias internacionales, Lima, noviembre y diciembre [en línea] <http://www.gtz-cepil.cl/files/Andras%20Uthoff%20La%20trayectoria%20de%20la%20reforma%20previsional%20en%20Chile.pdf>.
- _____(2006), “Transformaciones del mercado de trabajo e implicaciones para los sistemas de pensiones”, *Efectos económicos de los sistemas de pensiones*, R. Ham Chande y B. Ramírez López (eds.), México, D.F., Plaza y Valdés.
- Velásquez, M. (2010), “Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 99 (LC/L.3144-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.117.

Weller, J. (2008), *Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe* (LC/L.2880), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Capítulo II

Abritta, S. y otros (2010), “El modelo de agencia única y su relación con los recursos de la seguridad social”, *Cuadernos del Instituto AFIP*, N° 13, Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social, Buenos Aires [en línea] <http://www.afip.gov.ar/instituto/publicaciones/cuadernos/C13.pdf>.

Andrenacci, L. y F. Repetto (2006), “Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana”, Washington, D.C., Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Barba, Carlos (2003), “El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado: reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México”, tesis doctoral en ciencias sociales, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

Bonino, M., H. Kwon y A. Peyre Dutrey (2007), “Uruguay’s social and economic challenges and its policy responses”, *Latin America. A New Developmental Welfare State Model in the Making?*, Manuel Riesco (ed.), Nueva York, Palgrave Macmillan.

Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libro de la CEPAL No. 111, Santiago de Chile.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *La Hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*, LC/G.2432(SES.33/3), Santiago de Chile.

_____(2010b), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, mayo.

_____(2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago de Chile.

_____(2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.

_____(2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/ Rev.1-P/E), Santiago de Chile.

Cohen, E. y R. Franco (2005), *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Coyoacán, Siglo XXI.

Cornia, G.A., Frances Stewart y Richard Jolly (eds.) (1987), *Adjustment with a Human Face*, Oxford, Clarendon Press.

Duhau, E. (1997), “Las políticas sociales en América Latina: ¿del universalismo fragmentado a la dualización?”, *Revista mexicana de sociología*, vol. 59, N° 2, abril-junio.

Esping-Andersen, Gosta (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.

_____(1996), *Welfare States in Transition*, Londres, Sage.

_____(1993), *Changing Classes. Stratification and Mobility in Postindustrial Societies*, Londres, Sage.

Ferreira, F. y D. Robalino (2010), “Social protection in Latin America: achievements and limitations”, *Policy Research Working Paper*, N° 5305, Washington, D.C., Banco Mundial.

_____(2003), “Descentralización, participación y competencia en la gestión social”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Panamá, 28 a 31 de octubre.

_____(1996), “Los paradigmas de la política social en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 58 (LC/G.1916-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

- Filgueira, Fernando (2005), "The Political Keys of the Reluctant Latin American Social State", UNRISD Working Paper, Welfare and Democracy Series, Ginebra.
- _____(1998), "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada", en Brian Roberts (ed.) Ciudadanía y Política Sociales, San José de Costa Rica: FLACSO-SSRC.
- Galiani, Sebastián (2006), "Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento", *serie Políticas sociales*, N° 116 (LC/L.2842-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.8.
- Marchesi, G. (2004), *La evolución de la política económica y social en Argentina, Chile y Perú: una visión comparativa*, Texas, The University of Austin, Center for Latin American Social Policy.
- Martínez Franzoni, Juliana (2013a), *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: El Salvador*. Colección Documentos de Proyecto, LC/W. 521, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____(2013b), *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Guatemala*. Colección Documentos de Proyecto, LC/W. 525, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____(2013c), *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Honduras*. Colección Documentos de Proyecto, LC/W. 528, CEPAL, Santiago de Chile.
- Mesa-Lago, Carmelo (1977). *Modelos de seguridad social en América Latina: Estudio Comparado*. Buenos Aires, Argentina: Siap-Planteos.
- Naranjo Bonilla, Mariana (2013), *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Ecuador*. Colección Documentos de Proyecto, LC/W. 552, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ocampo, J. A. (2001), "Retomar la agenda del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 74 (LC/G.2135-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Titelman, Daniel y Andras Uthoff (2005), "The role of insurance in social protection in Latin America", *International Social Security Review*, vol. 58, N° 2-3/2005.
- Uthoff, A. (2006), "Transformaciones del mercado de trabajo e implicaciones para los sistemas de pensiones", *Efectos económicos de los sistemas de pensiones*, R. Ham Chande y B. Ramírez López (eds.), México, D.F., Plaza y Valdés.
- Uthoff, Andras, Cecilia Vera y Nora Ruedi (2006), *Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe*, Serie financiamiento del desarrollo No. 169, CEPAL, Santiago de Chile.

Capítulo III

- Abramovich, V. y C. Courtis (2006), *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Abramovich, Víctor (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2289-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Arrow, K. (2000) "Insurance, risk and resource allocation", *Foundations of Insurance Economics. Readings in Economics and Finance*, G. Dionne y S. E. Harrington (comps.), Boston, Kluwer Academic Publishers.
- _____(1963), "Uncertainty and the Welfare economics of medical care", *The American Economic Review*, vol. LIII, N° 5, diciembre. Banco Mundial (1993), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993. Invertir en salud*, Washington, D.C.
- Barcellos (de), A. P. (2014), "Sanitation rights, public law litigation, and inequality: a case study from Brazil", *Health and Human Rights Journal*, vol. 16, N° 2, Cambridge, Harvard University Press.
- Barr, N. (1993), *The Economics of the Welfare State*, Stanford, Stanford University Press.
- Bobbio, N. (1996), *Left and Right: The Significance of a Political Distinction*, The University of Chicago Press.

- Cabal, L., M. Arango y V. Montoya (2014), "Striking a balance: conscientious objection and reproductive health care from the Colombian perspective", *Health and Human Rights Journal*, vol. 16, N° 2, Cambridge, Harvard University Press.
- Cain, Leonard D. (1964), "Life course and social structure", *Handbook of Modern Sociology*, R.E.L. Faris (ed.), Chicago, Rand McNally.
- Carstensen, M. y V. A. Schmidt (2016), "Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism", *Journal of European Public Policy*, vol. 23, N° 3, Taylor and Francis Group.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago de Chile.
- _____(2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- Clausen, John (1988), "The life course of individuals", *Sociology of Age Stratification*, Matilda Riley, Marilyn Johnson y Anne Foner (eds.), Nueva York, Russell Sage.
- Colombia, Gobierno de (2015), *Constitución Política de Colombia*, Bogotá, Corte Constitucional [en línea] <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>.
- Comisión Asesora Presidencial para el Estudio y Propuesta de un Nuevo Marco Jurídico para el Sistema Privado de Salud (2014), *Informe. Estudio y propuesta de un nuevo marco jurídico para el sistema privado de salud*, Santiago, octubre.
- Courtis, C. (2007), "Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la política social", *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe: los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, A. Sojo y A. Uthoff (comps.),
- Cubillos L. y otros (2012), "Universal health coverage and litigation in Latin America", *Journal of Health Organization and Management*, vol. 26, N° 3, Bingley, Emerald Group Publishing.
- Cutler, D. y R. Zeckhauser (2000), "The anatomy of health insurance", *Handbook of Health Economics*, vol. 1A, A.J. Culyer y J.P. Newhouse, Amsterdam, Elsevier Science Publishers.
- Debrott, D., R. Bitrán y C. Rebolledo (2014), "Procesos de priorización en salud y prestaciones no priorizadas ni explícitas. La evolución de algunas prestaciones trazadoras en Chile", *serie Políticas Sociales*, N° 201 (LC/L.3853), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Esping-Andersen, Gøsta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Nueva York, Oxford University Press.
- _____(1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta y otros (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Nueva York, Oxford.
- Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- FAO/CEPAL/ACNUDH (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2011), "Los programas de transferencias condicionadas desde un enfoque de derechos humanos. Guía para el análisis" [en línea] http://www.fao.org/alc/legacy/iniciativa/expertos/documentos/guia_1-v2.pdf.
- Felstiner, W. L. F., R. L. Abel y A. Sarat (1980), "The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming...", *Law & Society Review*, vol. 15, N° 3/4, Nueva Jersey, Wiley.
- Ferrajoli, L. (2002), *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Editorial Trotta.

- Filgueira, Fernando (2007), "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N°135 (LC/L.2752-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Financing Policy Paper*, N° 2008/1, Copenhagen, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para Europa.
- Fioretos, O., T. G. Falsetti y A. Sheingate (2016), "Historical institutionalism in political science", *Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford University Press.
- Flood, C. M. y A. Gross (2014), "Litigating the right to health: what can we learn from a comparative law and health care systems approach", *Health and Human Rights Journal*, vol. 16, N° 2, Cambridge, Harvard University Press.
- Gargarella, R. (2014), *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Buenos Aires, Katz Editores.
- Gargarella, R. y C. Courtis (2011), "El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes", *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina desde una perspectiva global*, M. Hopenhayn y A. Sojo (comps.), Buenos Aires, Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gaviria, A. (2013), Presentación sobre el Proyecto de reforma en curso y su significado para la judicialización del derecho a la salud en el Taller Equidad en Salud y Judicialización del Derecho a la Salud en Colombia: Balance de Dos Décadas y Perspectivas ante la Reforma en Marcha, Bogotá, 21 de agosto.
- Gloppen, S. (2011), "Litigating health rights: framing the analysis", *Litigating Health Rights. Can Courts Bring More Justice to Health?*, A.E. Yamin y S. Gloppen, Cambridge, Harvard University Press.
- Gonçalves Menicucci, T. M. y J. A. Machado (2010), "Judicialization of health policy in the definition of access to public goods: individual rights versus collective rights", *Brazilian Political Science Review*, vol. 4, N° 1, São Paulo, Asociación Brasileña de Ciencia Política.
- Hopenhayn, M. (2007), "Derechos sociales, deudas pendientes y necesidad de un nuevo pacto social", *Notas de Población*, N° 85 (LC/G.2346-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2001), "Viejas y nuevas formas de la ciudadanía", *Revista de la CEPAL*, N° 73 (LC/G.2130-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Huber, Evelyne y John D. Stephens (2012), *Democracy and the Left*, Chicago, University of Chicago Press.
- _____(2004), "Combating old and new social risks", documento presentado en la decimocuarta "International Conference of Europeanists", Palmer House Hilton, 11 a 13 de marzo.
- _____(2001), *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago, University of Chicago Press.
- IPPDH (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR) (2014), "Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos", *Serie Documentos de Trabajo*, N° 2.
- lunes, R., L. Cubillos y M. L. Escobar (2012), "Universal health coverage and litigation in Latin America", *En breve*, N° 178, Washington, D.C., Banco Mundial, julio.
- Kilkey, Majella y Jonathan Bradshaw (1999), "Lone mothers, economic well-being, and policies", *Gender and Welfare State Regimes*, Diane Sainsbury (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Kutzin, J. (2008), "Health financing policy: a guide for decision-makers", Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS).
- López, D. E. (2013), "Comentarios desde una perspectiva académica", presentación en el Taller Equidad en Salud y Judicialización del Derecho a la Salud en Colombia: Balance de Dos Décadas y Perspectivas ante la Reforma en Marcha, Bogotá, 21 de agosto.

- Mæstad, O., L. Rakner y O. Motta Ferraz (2011), "Assessing the impact of health rights litigation: a comparative analysis of Argentina, Brazil, Colombia, Costa Rica, India and South Africa", *Litigating Health Rights. Can Courts Bring More Justice to Health?*, A. E. Yamin y S. Gloppen, Cambridge, Harvard University Press.
- Marco, Flavia (coord.) (2004), "Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género", Cuadernos de la CEPAL, N° 90 (LC/G.2262-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.129.
- MDS (Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil) (2012), "Portaria No- 251, Gabinete de la Ministra, 12 de diciembre de 2012", Brasilia.
- Morales, G. (2013), "La visión del supervisor del sistema", presentación en el taller Equidad en Salud y Judicialización del Derecho a la Salud en Colombia: Balance de Dos Décadas, y Perspectivas ante la Reforma en Marcha, Bogotá, 21 de agosto.
- Norheim, O. F. y B. M. Wilson (2014), "Health rights litigation and access to medicines: priority classification of successful cases from Costa Rica's constitutional chamber of the Supreme Court", *Health and Human Rights Journal*, vol. 16, N° 2, Cambridge, Harvard University Press.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2015), *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo San Salvador* [en línea] http://redproteccionsocial.org/sites/default/files/publication_progress_indicators_con_portada.pdf.
- Osorio Estrada, M. E. (2013), "La óptica de las organizaciones sociales que han dado seguimiento al litigio y participado ante la Corte Constitucional", presentación en el Taller Equidad en Salud y Judicialización del Derecho a la Salud en Colombia: Balance de Dos Décadas y Perspectivas ante la Reforma en Marcha, Bogotá, 21 de agosto.
- Parsons, Talcott (1942), "Age and sex in the social structure of the United States", *American Sociological Review*, vol. 7.
- Pazos, María y Maribel Rodríguez (coords.) (2010), "Fiscalidad y equidad de género", *Documento de trabajo*, N° 43, Madrid, Fundación Carolina.
- Rico, M. N. (2014b), "El engranaje de las políticas de cuidado con las políticas de protección social", ponencia presentada en el Seminario El establecimiento y la renovación de pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, retos y horizontes en América Latina, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2 y 3 de junio [en línea] <http://dds.cepal.org/proteccionsocial/pacto-social/seminario-internacional-proteccion-social-CEPAL-2014/>.
- Riley, Matilda, Marilyn Johnson y Anne Foner (1988), "A sociology of age stratification", *Ageing and Society*, vol. 3, Nueva York, Russell Sage.
- Rodríguez Garavito, C. (2012), "La judicialización de la salud: síntomas, diagnóstico y prescripciones", *La salud en Colombia: logros, retos y recomendaciones*, Ó. Bernal y C. Gutiérrez (eds.), Bogotá, Universidad de los Andes.
- Ruiz, F. (2013), "Comentarios desde la perspectiva de quienes tienen a su cargo la implementación del sistema", presentación en el Taller Equidad en Salud y Judicialización del Derecho a la Salud en Colombia: Balance de Dos Décadas y Perspectivas ante la Reforma en Marcha, Bogotá, 21 de agosto.
- Sandoval, H. (2008), Intervención en el Seminario Internacional Desigualdad Socioeconómica y el Derecho a la Salud en América Latina y el Caribe en una Perspectiva Internacional, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Sepúlveda, M. (2014), "De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 189 (LC/L.3788), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Soares, S. (2012), "Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future", *Working Paper*, N° 89, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), Brasilia.

- Sojo, A. (2006), “La garantía de prestaciones en salud en América Latina. Equidad y reorganización de los cuasimercados a inicios del milenio”, *serie Estudios y Perspectivas*, N° 44 (LC/L.2484-P), Ciudad de México, Sede Subregional de la CEPAL en México, febrero.
- _____(2003), “Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, N° 80 (LC/G.2204-P/E), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sorokin, Pitrim (1996), *Sociedad, cultura y personalidad. Su estructura y su dinámica*, Madrid, Aguilar.
- Townsend, P. (2009), “Social security and human rights”, *Building Decent Societies: Rethinking the Role of Social Security in Development*, P. Townsend (ed.), Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Palgrave Macmillan.
- Uprimny, R. y J. Durán (2014), “Equidad y protección judicial del derecho a la salud en Colombia”, *serie Políticas Sociales*, N° 197 (LC.L.3829), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Weller, Jürgen (2007), “La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 61 (LC/L.2848-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Yamin, A. E. (2011), “Power, suffering and courts: reflections on promoting health rights through judicialization”, *Litigating Health Rights. Can Courts Bring More Justice to Health?*, A. E. Yamin y S. Gloppen, Cambridge, Harvard University Press.
- Yamin, A. E. y S. Gloppen (2011), *Litigating Health Rights. Can Courts Bring More Justice to Health?*, Cambridge, Harvard University Press.
- Zapata Pérez, A. M. (2013), “Comentarios desde la perspectiva de los jueces”, presentación en el Taller Equidad en Salud y Judicialización del Derecho a la Salud en Colombia: Balance de Dos Décadas y Perspectivas ante la Reforma en Marcha, Bogotá, 21 de agosto.

Capítulo IV

- Amarante, V., M. Colacce y P. Manzi (2016), “La brecha de género en jubilaciones y pensiones”, *serie Asuntos de Género*, N°138 (LC/L.4223), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. (2010), *Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Arenas de Mesa, A. y P. Gana (2001), “Reformas a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género”, *serie Población y Desarrollo*, N° 18 (LC/L.1614-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arza, C. (2017), “El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género. Qué dice la experiencia europea?”, *serie Asuntos de Género*, N°142 (LC/L.4298), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Barr, N. y P. Diamond (2008), *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*, Nueva York, Oxford University Press.
- Becker, U. y C. Mesa-Lago (2013), “Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría”, *Revista Trabajo*, año 7, N° 10, Ciudad de México, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bertranou, F. (2001), “Pension reform and gender gaps in Latin America: What are the options?”, *World Development*, vol. 29, N° 5, Amsterdam.
- Bertranou, F. y A. Arenas de Mesa (eds.) (2003), *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Birgin, H. y L. Pautassi (2001), “¿Género en la reforma o reforma sin género?. Desprotección social de las leyes previsionales en América Latina”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 36 (LC/L.1558-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2019 (LC/PUB.2019/12-P), Santiago.
- _____(2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SSES.31/3)), Santiago.
- Gill, I., T. Packard y J. Yermo (2005), *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington, D.C, Banco Mundial.
- Huenchuan, S. (2013), *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe. La hora de avanzar hacia la igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 117 (LC/G.2553-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(ed.) (2009b), *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*, Libros de la CEPAL, N° 100 (LC/G.2389-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.94.
- _____(ed.) (2004), “Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina”, *serie Población y Desarrollo*, N° 51 (LC/L.2115-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marco, F. (2016), “La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina”, *serie Asuntos de Género*, N°139 (LC/L.4225), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2008), *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.
- _____(2004), “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social”, *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 144 (LC/L.2090-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2004), *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Cuadernos de la CEPAL, N° 90 (LC/G.2262-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- OISS (Organización Iberoamericana de Seguridad Social) (2007), “Situación y demandas de las personas mayores en los países del Cono Sur. Apuntes para un diagnóstico”, Proyecto sobre personas mayores, dependencia y servicios sociales en los países del Cono Sur, Madrid.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) 2018c), “Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe”, Panorama Laboral Temático, N° 4, Lima, julio.
- Sojo, A. (2017), *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*, Libros de la CEPAL, N°43 (LC/PUB.2017/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Uthoff, A. (2016), “Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 221 (LC/L.4282), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Capítulo V

- Abramo, L. (2016), “El desarrollo social inclusivo es clave para superar la pobreza y reducir las desigualdades”, *Notas de la CEPAL*, N° 89, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Baez, J. y A. Camacho (2011), “Assessing the long-term effects of conditional cash transfers on human capital: evidence from Colombia”, *IZA Discussion Paper*, N° 5751, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), mayo.
- Barrientos, A. (2003), “Non-contributory pensions and the well-being of older people: evidence on multidimensional deprivation from Brazil and South Africa”, Manchester, Universidad de Manchester, inédito.
- Behrman, J. y otros (2011), “First-round impacts of the 2008 Chilean pension system reform”, *PARC Working Paper*, N° 33, Filadelfia, Universidad de Pensilvania.

- Bertranou, F. y C. Grushka (2002), "The non-contributory pension programme in Argentina: assessing the impact on poverty reduction", *ESS Paper Series*, N° 5, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bertranou, F., C. Solorio y W. van Ginneken (eds.) (2002), *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT), diciembre.
- Borrella-Mas, M., M. Bosch y M. Sartarelli (2016), "Non-contributory pensions number-gender effects on poverty and household decisions", *Documento de Trabajo*, N° 2016-02, Valencia, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), marzo.
- Bosch, M., Á. Melguizo y C. Pagés (2013), *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Campello, T., T. Falcão y P. da Costa (coords.) (2015), *Brasil sin Miseria*, Brasilia, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre. Card, D. y otros (2011), "The labor market impacts of youth training in the Dominican Republic", *Journal of Labor Economics*, vol. 29, N° 2, Chicago, University of Chicago Press, abril.
- Cecchini S., P. Villatoro y X. Mancero (2019), "El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina y el Caribe", inédito.
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", *serie Políticas Sociales*, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Cecchini, S., P. Villatoro y X. Mancero (2019), "El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina y el Caribe", inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- _____(2018), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, febrero.
- _____(2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago, octubre.
- _____(2016a), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, octubre.
- _____(2016b), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago, enero.
- _____(2016d), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago, enero.
- _____(2013), *Informe anual 2012: los bonos en la mira, aporte y carga para las mujeres* (LC/G.2561), Santiago, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), marzo.
- _____(2012), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539-P), Santiago, julio.
- CEPAL/OEA/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de los Estados Americanos/Organización Internacional del Trabajo) (2014), "Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10 (LC/L.3815), Santiago, mayo.
- _____(2011), "Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad", *Documentos de Proyectos* (LC/W.398), Santiago, mayo.

- Cruces, G. y L. Gasparini (2013), “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*, N° 142, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- Dethier, J., P. Pestieau y R. Ali (2010), “Universal minimum old age pensions: impact on poverty and fiscal cost in 18 Latin American countries”, *Policy Research Working Paper*, N° 5292, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2016), *Realizar una evaluación de impacto del Programa Colombia Mayor que permita medir el efecto causal de la intervención en el ingreso, consumo, pobreza y condiciones de dignidad de los beneficiarios*, Bogotá.
- Durán-Valverde, F. (2002), “Anti-poverty programmes in Costa Rica: the noncontributory pension scheme”, *ESS Paper Series*, N° 8, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Escaffi, J., R. Andrade y D. Maguina (2014), *Evaluación cualitativa del uso de la transferencia en el programa Pensión 65*, Lima, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).
- Escobar A. y M. González de la Rocha (2009), “Girls, mothers and poverty reduction in Mexico: evaluating Progresas-Oportunidades”, *The Gendered Impacts of Liberalization: Towards “Embedded Liberalism”?*, S. Razavi (ed.), Nueva York, Routledge.
- _____(2002b), “Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semiurbanos: localidades de 2500 a 50000 habitantes, 2001. Evaluación Progresas/Oportunidades”, Guadalajara, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), agosto.
- Escobar, F., S. Martínez y J. Mendizábal (2013), *El impacto de la Renta Dignidad: política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores*, La Paz, Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- Fedesarrollo/Fundación Saldarriaga Concha (2015), *Misión Colombia Envejece: cifras, retos y recomendaciones*, Bogotá.
- Galiani, S. y P. Gertler (2016), “Evaluación de Impacto del Programa Pensión 65: nueva evidencia causal de las pensiones no contributivas en Perú”, Lima, Ministerio de Economía y Finanzas [en línea] http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/Evaluacion_de_Impacto_Pension_65.pdf.
- _____(2014), “Non-contributory pensions”, *IDB Working Paper*, N° 517, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.
- Galiani, S., P. Gertler y R. Bando (2017), “The effects of non-contributory pensions on material and subjective well being”, *IDB Working Paper*, N° 840, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- García, A. y otros (2012), *Impactos de largo plazo del programa Familias en Acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano. Informe final*, Bogotá, Departamento para la Prosperidad Social/Departamento Nacional de Planeación (DPS/DNP), junio.
- Gontero, S. y M. Zambrano (2018), “La construcción de sistemas de información sobre el mercado laboral en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 193 (LC/TS.2018/18), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Hernani-Limarino, W. y G. Mena (2015), “Intended and unintended effects of unconditional cash transfers: the case of Bolivia’s Renta Dignidad”, *IDB Working Paper*, N° 631, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Joubert, C. y P. Todd (2011), “The impact of Chile’s 2008 pension reform on labor force participation, pension savings, and gender equity”, Filadelfia, Universidad de Pensilvania [en línea] <http://www.consejoprevisional.cl/documentos/articulos/impacto-reforma-2008-fza-laboral-ahorro-genero-joubert-todd.pdf>.
- Martinez, S. (2004), “Pensions, poverty and household investments in Bolivia”, Berkeley, Universidad de California en Berkeley, octubre [en línea] https://eml.berkeley.edu/~webfac/bardhan/e271_f04/martinez.pdf.
- Martínez, S., M. Pérez y L. Tejerina (2015), “Atacando la vulnerabilidad en los adultos mayores: evaluación de impacto de la Pensión Básica Universal, Programa Nuestros Mayores Derechos en El Salvador”, *Nota Técnica*, N° 883, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.

- Medeiros, M., T. Britto y F. Veras-Soares (2008), “Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Familia”, *Working Paper*, N° 46, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI).
- Ministerio de Desarrollo Social (2017), “Adultos mayores: síntesis de resultados”, Santiago, junio [en línea] http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casennmultidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Resultados_adultos_mayores.pdf.
- Oliveri, M. (2016), “Pensiones sociales y pobreza en América Latina”, *Apuntes*, N° 78, Lima, Universidad del Pacífico.
- Parker S. (2003), “Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior”, *Documentos de Investigación*, N° 6, Ciudad de México, Instituto Nacional de Salud Pública/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Rasella, D. y otros (2013), “Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities”, *The Lancet*, vol. 382, N° 9886, Nueva York, Elsevier.
- Rofman, R. y M. Oliveri (2011), “La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores”, *Documento de Trabajo sobre Políticas Sociales*, N° 7, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Rofman, R., I. Apella y E. Vezza (eds.) (2013), *Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina*, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Rossel, C. y F. Filgueira (2015), “Etapa activa y reproductiva”, *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schwarzer, H. y A. Querino (2002), “Non-contributory pensions in Brazil: the impact on poverty reduction”, *ESS Paper Series*, N° 11, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Veras, F. (2009), “El impacto de los PTC y sus desafíos frente la crisis”, documento presentado en el seminario Repensar lo Social en Tiempos de Crisis, La Antigua, 28 de mayo [en línea] <https://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2009/0528/FabioVeras.pdf>.

Capítulo VI

- Abramo, L. (2016), “El desarrollo social inclusivo es clave para superar la pobreza y reducir las desigualdades”, *Notas de la CEPAL*, N° 89, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Berg, J., Ch. Ernst y P. Auer (2006), *Meeting the Employment Challenge: Argentina, Brazil and Mexico in the Global Economy*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, febrero.
- _____(2018a), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, febrero.
- _____(2018b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/28-P), Santiago, febrero.
- _____(2017a), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago, octubre.
- _____(2016a), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, julio.
- _____(2016b), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, octubre.
- _____(2016d), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago, enero.
- _____(2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, abril.
- _____(2012a), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539-P), Santiago, julio.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, mayo.

- _____(2009), *Panorama Social de América Latina 2008* (LC/G.2402-P), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2016b), “Mejoras recientes y brechas persistentes en el empleo rural”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 14 (LC/L.4141), Santiago, mayo.
- Edwards, S. y N. Lustig (eds.) (1997), *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Washington, D.C., Brookings Institute Press.
- Filgueira, F. (2015), “Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas”, *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Fraille, L. (2009), “La experiencia neoliberal de América Latina. Políticas sociales y laborales desde el decenio de 1980”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128, N° 3, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Heckman, J. y C. Pagés (2004), *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, Chicago, Chicago University Press.
- _____(2000), “The cost of job security regulation: Evidence from Latin American labour markets”, *Working Paper*, N° 430, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- IIEI (Instituto Internacional de Estudios Laborales) (2008), *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008. Desigualdades de renta en la era de la finanza global*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Kuczynski, P.P. y J. Williamson (eds.) (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Lora, E. y C. Pagés (1997), “Legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe”, *Documento de Trabajo*, N° 4065, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Mesa-Lago, C. (2004), “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 84 (LC/G.2258-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), *Panorama Laboral 2016. América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____(2014), *Panorama Laboral Temático 1. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____(2013), *La medición de la informalidad: manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*, Ginebra.
- _____(2004), *Panorama Laboral 2004. América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____(1993), “Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (enero de 1993)” [en línea] <http://www.ilo.org/public/spanish/>
- Singh, A. y otros (2007), “Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 126, N° 1-2, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- _____(2005), “Stabilization and reform in Latin America: a macroeconomic perspective on the experience since the early 1990s”, *Occasional Paper*, N° 238, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Velásquez, M. (2016), “Regulación del mercado de trabajo y protección social en países de América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 218 (LC/L.4244), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Capítulo VII

- Batthyány, K. (2015), “Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales”, *serie Asuntos de Género*, N° 124 (LC/L.3958), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Blofield, M. y J. Martínez (2015), “Are governments catching up? Work-family policy and inequality in Latin America”, *Discussion Paper*, N° 7, Nueva York, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), septiembre.
- Bonoli, G. (2007), “Time matters: postindustrialisation, new social risks and welfare state adaptation in advanced industrial democracies”, *Comparative Political Studies*, vol. 40, N° 5, Thousand Oaks, SAGE Publishing.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), *Panorama Social de América Latina 2016. Documento informativo*, Santiago, mayo.
- _____(2016a), *Panorama Social de América Latina 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, octubre.
- _____(2016b), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, diciembre.
- _____(2013a), *Panorama Social de América Latina 2012* (LC/G.2557-P), Santiago, enero.
- _____(2013b), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe anual 2012: los bonos en la mira, aporte y carga para las mujeres* (LC/G.2561/ Rev.1), Santiago, marzo.
- _____(2011), *Panorama Social de América Latina 2010* (LC/G.2481-P), Santiago, enero.
- _____(2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/ Rev.1), Santiago.
- Ellingsaeter, A. (1999), “Dual breadwinners between state and market”, *Restructuring Gender Relations and Employment: The Decline of the Male Breadwinner*, R. Crompton (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Gascón, S. y N. Redondo (2014), “Calidad de los servicios de largo plazo para personas adultas mayores con dependencia”, *serie Políticas Sociales*, N° 207 (LC/L.3875), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Gornick, J. y M. Meyers (2009), “Institutions that support gender equality in parenthood and employment”, *Gender Equality. Transforming Family Divisions of Labor*, J. Gornick y M. Meyers (eds.), Londres, Verso.
- Huenchuan, S. (2014), “‘¿Qué más puedo esperar a mi edad?’ Cuidado, derechos de las personas mayores y obligaciones del Estado”, *Autonomía y dignidad en la vejez: teoría y práctica en políticas de derechos de las personas adultas mayores*,
- Lamaute-Brisson, N. (2010), “Economía del cuidado de la niñez en Haití: proveedores, hogares y parentesco”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 95 (LC/L.3130-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Leira, A. y C. Saraceno (eds.) (2008), “Childhood: changing contexts”, *Comparative Social Research*, vol. 25, Bingley, Emerald Group Publishing Limited.
- Lister, R. (2008), “Investing in children and childhood: a new welfare policy paradigm and its implications”, *Comparative Social Research*, vol. 25, A. Leira y C. Saraceno (eds.), Bingley, Emerald Group Publishing Limited.
- Marco, F. (2014), “Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: igualdad para hoy y mañana”, *serie Políticas Sociales*, N° 204 (LC/L.3859), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- _____(2007), “El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligación de todas”, *serie Mujer y Desarrollo* N° 89 (LC/L.2843-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

- Marco, F. y M.N. Rico (2013), “Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional”, *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.), Buenos Aires, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA)/Editorial Biblos.
- Matus, M. y M. Vega (2016), “Los cuidados para la atención a la dependencia”, *La economía de los cuidados*, L. Gálvez (ed.), Sevilla, Deculturas Ediciones.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012), *Haciendo lo mejor para las familias*, Santiago, Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS) [en línea] http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/haciendo-lo-mejor-para-las-familias_9789264190474-es.
- Pautassi, L. y M.N. Rico (2011), “Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres”, *Boletín Desafíos*, N° 12, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), julio.
- Plantenga, J. y otros (2008), “Childcare services in 25 European Union member states: the Barcelona targets revisited”, *Comparative Social Research*, vol. 25, A. Leira y C. Saraceno (eds.), Bingley, Emerald Group Publishing Limited.
- Razavi, S. (2012), “Rethinking care in a development context: an introduction”, *Seen, Heard and Counted: Rethinking Care in a Development Context*, Londres, Wiley-Blackwell.
- Rico, M.N. y C. Robles (2016), “Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad”, *serie Asuntos de Género*, N° 140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Rossel, C. (2016), “Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas”, *serie Asuntos de Género*, N° 135 (LC/L.4186), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Salvador, S. (2015), “Política de cuidados en El Salvador: opciones, metas y desafíos”, *serie Asuntos de Género*, N° 129, (LC/L.4086), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- _____(2011), “Hacia un sistema nacional de cuidados en el Uruguay”, “El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay”, M.N. Rico (coord.), *serie Seminarios y Conferencias*, N° 66 (LC/L.3359), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Schmidt, V. A. (2009), “Putting the political back into political economy by bringing the state back in yet again”, *World Politics*, vol. 61, N° 3, Cambridge University Press.
- _____(2008), “Bringing ideas and discourse back into the explanation of change in varieties of capitalism and welfare states”, *Working Paper*, N° 2, Brighton, Universidad de Sussex.
- Sojo, A. (2011), “De la evanescencia a la mira. El cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 67 (LC/L.3393), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tronto, J. (1993), *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*, Nueva York, Routledge.

Capítulo VIII

- Abramovich, V. (2009), “El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales”, *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, V. Abramovich y L. Pautassi (eds.), Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Acuña, C.H. (comp.) (2010), *Los desafíos de coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Adato, M. (2000), *El impacto de Progresá sobre las relaciones sociales en la comunidad*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) [en línea] http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/adato_comunidad.pdf.

- Aranibar Quiroga, E. (2010), "Estado Plurinacional de Bolivia: creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano", *Institucionalidad social en América Latina*, R. Franco y M. Székely (coords.), Documentos de proyecto, N° 312 (LC/W.312) Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Artigas, C. (2005), "Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales", *serie Políticas sociales*, N° 110 (LC/L.2354-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.98.
- Basombrío, M. (2009), "Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 93 (LC/L.3099-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.81.
- Bertranou, F., C. Solorio y W. van Ginneken (eds.) (2002), *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bronzo, C. (2007a), "Políticas locais de inclusão social, autonomia e empoderamento: reflexões exploratórias", *Serviço Social & Sociedade*, N° 89, São Paulo, Ed. Cortez.
- Bronzo, C. (2007b), "Intersectorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza", documento presentado en el XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?", Caracas.
- Brugué, Q. (2010), *Una administración que habla es una administración que piensa: de la gestión pública a la administración deliberativa*, Barcelona, Gobierno de Aragón, Dirección General de Participación Ciudadana.
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2010), "La trayectoria de los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC) en América Latina y el Caribe. Balance de experiencias y tendencias a futuro", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- _____(2008a), "Superar la pobreza mediante la inclusión social", *Documentos de proyectos*, N° 174 (LC/W.174), Santiago de Chile.
- Cohen, E. y R. Franco (coords.) (2006b), *Evaluación de proyectos sociales*, México D.F., Siglo XXI.
- _____(2005), *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Coyoacán, Siglo XXI.
- Cohen, E. y R. Martínez (2004), *Formulación, monitoreo y evaluación de programas y proyectos sociales*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Corbett, T. y J.L. Noyes (2008), "Human services systems integration: A conceptual framework", *Discussion Paper*, N° 1333-08, Madison, Wisconsin, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin-Madison.
- Cunill-Grau, N. (2014a), "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual", *Gestión y Política Pública*, vol. 23, N° 1, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- _____(2014b), "Resistencias a la colaboración interinstitucional. Aprendizajes para la implementación de las nuevas políticas sociales", *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*, año 14, N° 23, Santa Fé, Universidad Nacional del Litoral, diciembre.
- _____(2005), "La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Cunill-Grau, N., F. Repetto y C. Bronzo (2015), "Coordinación pro integralidad de las instituciones de protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Simone Cecchini y otros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cunill-Grau, N.C., M. Fernández y M. Thezá Manríquez (2013), "La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales. Lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile", *Revista Polis*, vol. 12, N° 36, Santiago de Chile, Universidad de Los Lagos.

- Christensen, T. y P. Laegreid (2007), "Reformas post nueva gestión pública: Tendencias empíricas y retos académicos", *Gestión y Política Pública*, vol. 16, N° 2, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- De Roux, C. y J.C. Ramírez (2004) (ed.), "Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad", *serie Estudios y perspectivas*, N° 4, Bogotá, Oficina de la CEPAL en Bogotá.
- Draibe, S. (2006), "Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa Familia", *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, E. Cohen y R. Franco (coords.), México D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)/Fondo de Cultura Económica.
- Draibe, S. y M. Riesco (2007), "Latin America: a new developmental welfare state in the making?", *Latin America. A New Developmental Welfare State Model in the Making?*, Manuel Riesco (ed.), Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Fiszbein, A. y N. Schady (2009), *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Franco, R. (2010), "Insitucionalidad de las políticas sociales; ¿Es posible mejorar su efectividad?", *Institucionalidad social en América Latina*, R. Franco y M. Székely Pardo (coords.), Documentos de proyecto, N° 312 (LC/W.312), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2004), "Institucionalidad de las políticas sociales: modificaciones para mejorar su efectividad", Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) [en línea] <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/chile/flacso/autoridad.pdf>.
- Gámez, S. (2010), "Solidaridad: la coordinación intersectorial requerida", documento presentado en el tercer Foro de pensamiento social estratégico. La experiencia de los programas de transferencias condicionadas: fortalezas, debilidades y lecciones, Nueva York, 22 y 23 de febrero, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Gobierno de Australia (2007), *Tackling Wicked Problems. A Public Policy Perspective*, Commonwealth of Australia.
- González de la Rocha, M. (2010), "Una perspectiva latinoamericana desde México: evaluaciones a los programas de transferencias condicionadas", presentación en el quinto seminario internacional Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: perspectivas de los últimos 10 años, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- Horwath, J. y T. Morrison (2007), "Collaboration, integration and change in children's services: Critical issues and key ingredients", *Child Abuse & Neglect*, vol. 31, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- Levy, S. y E. Rodríguez (2005), *Sin herencia de pobreza. El programa Progresa-Oportunidades de México*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Martínez, R. y M. Collinao (2010), "Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe", *serie Manuales* N° 65 (LC/L.3170-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.145.
- Mesa-Lago, C. (2009), "Social insurance (pensions and health), labour markets and coverage in Latin America", *Financing Social Policy. Mobilizing Resources for Social Development*, K. Hujo y S. Mcclanahan (eds.), Nueva York, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), Palgrave Macmillan.
- _____(2008), *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- Mesquita, C. (2009), "Programa Bolsa Familia", documento presentado en el seminario internacional "Sistemas de proteção social: desafios no contexto latinoamericano", Ministerio de Desarrollo Social, Brasilia, 8 a 11 de diciembre [en línea] <http://www.mds.gov.br/sites/seminariointernacional/sites/seminariointernacional/programacao>.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación de Chile) 2009b), *Gestión de calidad en las redes locales de servicios*, Santiago de Chile, Secretaría Ejecutiva del Sistema Intersectorial de Protección Social.

- Naciones Unidas (2009a), "Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza", Magdalena Sepúlveda Carmona (A/HRC/11/9), Nueva York, 27 de marzo.
- OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud) (2015), *Intersectorialidad y equidad en salud en América Latina: una aproximación analítica*, Washington, D.C.
- Reimers, F., C. DeShano y E. Trevino (2006), *Where is the "Education" in Conditional Cash Transfers in Education?*, Montreal, Instituto de Estadística de la UNESCO.
- Repetto, F. (2010), "Protección social en América Latina: La búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 47, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- _____(2010b), "Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas", *Los desafíos de coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina*, C.H. Acuña (comp.), Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Repetto, F. y F. Potenza (2015), "Documento final de consultoría. Institucionalidad social y autoridad social en América Latina y el Caribe: abordaje conceptual, avances y desafíos de la institucionalidad de la política social y de la protección social", inédito.
- Rittel, H.W.J. y M. Webber (1973), "Dilemmas in a general theory of planning", *Policy Sciences*, vol. 4, N° 2, Springer.
- Román, I. (2010), "Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y "Avancemos" en Costa Rica", *serie Políticas sociales*, N° 160 (LC/L.3209-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.23.
- Rubio, G. y F. Garfias (2010), "Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores en México", *serie Políticas sociales*, N° 161 (LC/L.3221-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.30.
- Schady, N. (2007), "La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y las políticas sectoriales", *Revista de la CEPAL*, N° 91 (LC/G.2333-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2006), "Programas de transferencias en efectivo condicionadas: repaso de la información disponible", documento presentado en la tercera Conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas, Estambul, 26 a 30 de junio.
- Solar, O. y N. Cunill-Grau (2014), "Intersectorialidad y equidad en salud en América Latina: Una aproximación analítica", Organización Panamericana de la Salud (OPS), borrador.
- Uprimny, R. (2007), "La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos", *Justicia, política y derechos en América Latina*, J.M. Palacio y M. Candiotti (eds.), Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Veiga, L. y C. Bronzo (2014), "Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: A experiência de Belo Horizonte", *Revista Administração Pública*, vol. 48, N° 3, Río de Janeiro, mayo/junio.
- Winkworth, G. y M. White (2011), "Australia's children 'safe and well'? Collaborating with purpose across commonwealth family relationship and state child protection systems", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 70, N° 1, marzo.

Capítulo IX

- Acosta, O. y J.C. Ramírez (2004), “Las redes de protección social: modelo incompleto”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 141 (LC/L.2067-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.10.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago, diciembre. (2008), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. La progresión hacia el derecho a la salud en América Latina y el Caribe* (LC/G.2364/Rev.1), Santiago, noviembre.
- _____(2006), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y A. Goldschmit (2009), “Metodología, experiencia comparada y recomendaciones”, *La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia*, O. Cetrángolo (ed.), Documentos de proyecto, N° 258 (LC/W.258), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fajnzylber, E. (2010), “Incentives under the new pension solidarity pillar in Chile”, inédito [en línea] http://economiccluster-lac.org/images/pdf/eventos/NIPabril2010/Incentives_under_the_New_Solidarity_Pillar_in_Chile.pdf.
- Huber, E. (2006), “Un nuevo enfoque para la seguridad social en la región”, *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, C. Molina (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Huepe, M. y O. Larrañaga (2010), “El sistema de pensiones solidarias”, *Las nuevas políticas de protección social en Chile*, O. Larrañaga y D. Contreras (eds.), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Knaul, F. M. y otros (2011), “Household catastrophic health expenditures: a comparative analysis of twelve Latin American and Caribbean Countries”, *Salud Pública de México*, N° 53, Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública.
- Lo Vuolo, R. (2014), “Cambio climático, políticas ambientales y regímenes de protección social. Estudios del cambio climático en América Latina”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.607), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2009), “Social exclusion policies and labour markets in Latin America”, *Financing Social Policy. Mobilizing Resources for Social Development*, K. Hujo y
- Marco, F. (coord.) (2004), *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Cuadernos de la CEPAL, N° 90 (LC/G.2262-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.129.
- Martínez, Rodrigo y María Paz Collinao (2010), “Gasto social. Modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe”, *serie Manuales*, N° 65 (LC/L.3171-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas (2015), “Classification of the Functions of Government (COFFOG)”, División de Estadística [en línea] <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Top=2&Lg=1>.
- Murray, Ch. y otros (2003), “Assessing the distribution of household financial contributions to the health system: concepts and empirical application”, *Health Systems Performance Assessment*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS), enero.
- Perticara, M. (2008), “Incidencia de los gastos de bolsillo en siete países latinoamericanos”, *serie Políticas Sociales*, N° 141 (LC/L.2879-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Ribe, H., D. Robalino e I. Walker (2010), *De los derechos a la realidad. Una protección social eficaz para todos en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rodríguez, J. y L. Flores (2010), “Protección del gasto público social a través de la política fiscal: el caso de Chile”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 224 (LC/L.3235-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.38.

- Schwarzer, H. y A. Querino (2002), “Beneficios social y los pobres en Brasil: programas de pensiones no convencionales”, *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, F. Bertranou, C. Solorio y W. van Ginneken (eds.), Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Solimano, A. y C. Allendes (2007), “Migraciones internacionales, remesas y el desarrollo económico: la experiencia latinoamericana”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 59 (LC/L.2813-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Uthoff, A. (2009), “La trayectoria de la reforma previsional en Chile y el incremento de la solidaridad”, ponencia presentada en el Seminario sobre seguridad social y protección integral para adultos mayores: desafíos y estrategias en América Latina y el Caribe y experiencias internacionales, Lima, noviembre y diciembre [en línea] <http://www.gtz-cepал.cl/files/Andras%20Uthoff%20La%20trayectoria%20de%20la%20reforma%20previsional%20en%20Chile.pdf>.
- Xu, K. (2005), “Distribución del gasto en salud y gastos catastróficos. Metodología”, *Discussion Paper N° 2*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS) [en línea] http://www.paho.org/chi/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=149&Itemid=.
- Xu, K., D. Evans y A.M. Aguilar Rivera (2005), “Designing health financing systems to reduce catastrophic health expenditure”, *Technical Briefs for Policy-Makers*, N° 2, Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS).

Capítulo X

- Aguirre, Rosario y Fernanda Ferrari (2014), “La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay: En busca de consensos para una protección social más igualitaria”, *serie Políticas Sociales*, N° 193 (LC/L.3805), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998), “El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos”, *serie Libros de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- _____(2004b), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile, junio.
- Hopenhayn, Martin y otros (2014), “Pactos para una protección social más inclusiva”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 76 (LC/L.3820), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, mayo.
- Maldonado Valera, Carlos F. y Andrea Palma Roco (2013a), “La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares del Uruguay, 2004-2009”, *serie Políticas Sociales*, N° 182 (LC/L.3671), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- _____(2013b), “La construcción de pactos y consensos en materia de política social: El caso de la reforma previsional en Chile, 2005-2008”, *serie Políticas Sociales*, N° 189 (LC/L.3665), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Naciones Unidas (2005), *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.
- Vargas Faulbaum, Luís Hernán (2014), “La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de Bolsa Família en el Brasil”, *serie Políticas Sociales*, N° 209 (LC/L.3884), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

Capítulo XI

- Agis, E., C. Cañete y D. Panigo (2010), “El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina” [en línea] www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf.
- Aguirre, R. (2011), “El reparto del cuidado en América Latina”, El trabajo del cuidado en América Latina y España, Documento de Trabajo, N° 54, M. Á. Durán (coord.), Madrid, Fundación Carolina.
- Alderman, H. y R. Yemtsov (2012), “Productive role of safety nets: background paper for the World Bank 2012-2022 Social Protection and Labor Strategy”, Discussion Paper, N° 1203, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- Amarante Verónica y Mirentxu Jiménez (2013), “El escaso efecto directo de las transferencias monetarias condicionadas sobre la pobreza de ingresos y la desigualdad”, inédito.
- Ángeles, G. y otros (2011), “Evaluación de impacto del programa Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras: informe final de la evaluación de impacto”, Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública, julio [en línea] http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/Evaluacion_Impacto/EI_PEI_2011/Inf_Final_PEI.pdf.
- Arim, R. (2017), “Cambio estructural y distribución del ingreso: disyuntivas para la coyuntura. Borrador”, documento preparado para la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe y el Noveno Foro Ministerial para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 25 a 27 de octubre.
- Attanasio, O., C. Meghir y M. Vera-Hernández (2007), “Investigating different benefits of workfare programs”, Londres, University College London/Instituto de Estudios Fiscales [en línea] <https://pdfs.semanticscholar.org/2290/1a929d234c3b4f493813d85afb9386a30b5f.pdf>.
- Attanasio, O., J. Trias y M. Vera-Hernández (2009), “Old and new welfare: the relative effect on child nutrition”, *Working Papers*, N° 8, Iniciativa América Latina sin Hambre, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Baez, J. y A. Camacho (2011), “Assessing the long-term effects of conditional cash transfers on human capital: evidence from Colombia”, IZA Discussion Paper, N° 5751, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), mayo.
- Banerjee, A., S. Chassang y E. Snowberg (2016), “Decision theoretic approaches to experiment design and external validity”, NBER Working Paper, N° 22167, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), abril.
- Barham, T. y otros (2016), “Long-term impacts of conditional cash transfers in Latin America: review of the evidence”, IDB Working Paper series, N° 732, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.
- Barham, T., K. Macours y J. Maluccio (2013), “More schooling and more learning? Effects of a three-year conditional cash transfer program in Nicaragua after 10 years”, IDB Working Paper series, N° 432, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), julio.
- Barrios, F., L. Galeano y S. Sánchez (2008), “El impacto del programa Tekoporã de Paraguay en la nutrición, el consumo y la economía local”, documento presentado en el Tercer Seminario Internacional sobre Programa de Transferencias Condicionadas: Erradicación del Hambre y la Malnutrición, Santiago, 1 y 2 de diciembre [en línea] <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso3/pdf/mejorando.pdf>.
- Barros, R. y otros (2011), “Uma avaliação do impacto da qualidade da creche no desenvolvimento infantil”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 41, N° 2, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), agosto.
- Bassett, L. (2008), “Can conditional cash transfer programs play a greater role in reducing child undernutrition?”, *Social Protection Discussion Paper*, N° 0835, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Behrman, J., Y. Cheng y P. Todd (2004), “Evaluating preschool programs when length of exposure to the program varies: a nonparametric approach”, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 86, N° 1, Cambridge, The MIT Press, febrero.

- Bentancor, A. (2013), “Desigualdades territoriales en los mercados laborales en Chile”, Documento de Trabajo, N° 6, Santiago, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), junio.
- Berlinski, S. y S. Galiani (2007), “The effect of a large expansion of pre-primary school facilities on preschool attendance and maternal employment”, *Labour Economics*, vol. 14, N° 3, Amsterdam, Elsevier.
- Berlinski, S., S. Galiani y M. Manacorda (2008), “Giving children a better start: preschool attendance and school-age profiles”, *Journal of Public Economics*, vol. 92, N° 5-6, Amsterdam, Elsevier.
- Berlinski, S., S. Galiani y P. Gertler (2009), “The effect of pre-primary education on primary school performance”, *Journal of Public Economics*, vol. 93, N° 1-2, Amsterdam, Elsevier, febrero.
- Berlinski, S., S. Galiani y P. McEwan (2011), “Preschool and maternal labor market outcomes: evidence from a regression discontinuity design”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 59, N° 2, Chicago, University of Chicago Press.
- Bernal, R. y otros (2009), “Evaluación de impacto del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF”, serie Documentos CEDE, N° 16, Bogotá, Universidad de los Andes, julio.
- Borraz, F. y A. Cid (2013), “Preschool attendance and school-age profiles: a revision”, *Children and Youth Services Review*, vol. 35, N° 5, Amsterdam, Elsevier, mayo.
- Bucheli, M. (2005), “Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones”, *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo*, N° 2 (LC/L.2260-P - LC/MVD/L.32), Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Cascio, E. y D. Whitmore (2013), “The impacts of expanding access to high-quality preschool education”, NBER Working Paper, N° 19735, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), diciembre.
- Cecchini, S. (2014), “Transferencias monetarias y empleo: ¿círculo vicioso o virtuoso?”, Madrid, Programa EUROsocial, 18 de noviembre [en línea] <http://reciprocamente.eurosocial-ii.eu/transferencias-monetarias-y-empleo-circulo-vicioso-virtuoso-de-simone-cecchini-cepai/>.
- Cecchini, S. y F. Veras Soares (2014), “Conditional cash transfers and health in Latin America”, *The Lancet*, vol. 385, N° 9975.
- Cecchini, Simone (2014), “Educación, programas de transferencias condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe”, *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*, María del Carmen Feijoó y Margarita Poggi (coords.), Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIFE), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- _____(2013), “Transferências Condicionadas na América Latina e Caribe: Da Inovação à Consolidação”, *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, T. Campello y M. Côrtes Neri (eds.), Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017b), “Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017b), Observatorio Demográfico, 2016. Proyecciones de Población (LC/PUB.2017/3-P), Santiago, marzo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017c), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, octubre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, abril.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014b), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012b), *Eslabones de la desigualdad: Heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539-P), Santiago.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago, febrero.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2014), “Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10 (LC/L.3815), Santiago, mayo.
- Cireno, F., J. Silva y R. P. Proença (2013), “Condicionalidades, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família”, *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, T. Campello y M. Côrtes Neri (orgs.), Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Colafranceschi, M. y A. Vigorito (2013), “Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos”, *Hacia un Uruguay más equitativo: Los desafíos del sistema de protección social*, R. Rofman (ed.), Montevideo, Banco Mundial.
- Contreras, D., P. Sepúlveda y S. Cabrera (2010), “The effects of lengthening the school day on female labor supply: evidence from a quasi-experiment in Chile”, serie Documentos de Trabajo, N° 323, Santiago, Universidad de Chile, julio.
- Côrtes, M., F. Monteiro y P. Guimarães (2013), “Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais”, *Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania*, T. Campello y M. Côrtes (coords.), Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Cruces, G. y L. Gasparini (2012), *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*, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 15 de junio.
- Cunha, F. y J. Heckman (2010), “Investing in our young people”, NBER Working Paper, N° 16201, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), julio.
- Cunha, F. y otros (2006), “Interpreting the evidence on life cycle skill formation”, *Handbook of the Economics of Education*, E. Hanushek y F. Welch (eds.), Amsterdam, Elsevier.
- Chimerine, L., T. Black y L. Coffey (1999), “Unemployment insurance as an automatic stabilizer: evidence of effectiveness over three decades”, *Unemployment Insurance Occasional Paper*, N° 99-8, Washington D.C., Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, julio.
- De Brauw, A. y A. Peterman (2011), “Can conditional cash transfers improve maternal health and birth outcomes? Evidence from El Salvador’s Comunidades Solidarias Rurales”, *IFPRI Discussion Paper*, N° 01080, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), abril.
- De Brauw, A. y J. Hoddinott (2008), “Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico”, *IFPRI Discussion Paper*, N° 757, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- De Brauw, A. y otros (2012), *The Impact of Bolsa Família on Child, Maternal, and Household Welfare*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- De Oliveira, A. y otros (2007), “Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família”, *Avaliação de Políticas e Programas do MDS: Resultados*, vol. 2, J. Vaitzman y R. Paes-Sousa (orgs.), Belo Horizonte, Universidad Federal de Minas Gerais.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación de Colombia) (2008), “Evaluación de políticas públicas. Subprograma Jóvenes en Acción: consultoría para la evaluación de impacto del subprograma Jóvenes en Acción”, Bogotá, octubre.

- Encina, J. y C. Martínez (2009), “Efecto de una mayor cobertura de salas cuna en la participación laboral femenina: evidencia de Chile”, serie Documentos de Trabajo, N° 303, Santiago, Universidad de Chile, noviembre.
- Escobar, A. y M. González (2009), “Girls, mothers and poverty reduction in Mexico: evaluating Progresa-Oportunidades”, *The Gendered Impacts of Liberalization: Towards “Embedded Liberalism”*, S. Razavi (ed.) Nueva York, Routledge.
- Escobar, A. y M. González De la Rocha (2008), “Girls, mothers and poverty reduction in Mexico: evaluating Progresa- Oportunidades”, *The Gendered Impacts of Liberalization: towards “embedded liberalism”?*, S. Razavi (ed.), Nueva York, Routledge.
- _____(2002), “Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Seguimiento de impacto 2001-2002, comunidades de 2,500 a 50,000 habitantes. Evaluación de resultados de impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, Ciudad de México.
- Fernald, L., P. Gertler y L. Neufeld (2008), “Role of cash in conditional cash transfer programmes for child health, growth, and development: an analysis of Mexico’s Oportunidades”, *Lancet*, N° 371.
- Fiszbein, A. y N. Schady (2009), *Transferencias monetarias condicionadas: reducir la pobreza en el presente y el futuro*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gertler, P. y S. Boyce (2001), “An experiment in incentive-based welfare: The impact of PROGESA on health in Mexico”, Universidad de California, Berkeley [en línea] <https://web.warwick.ac.uk/res2003/papers/Gertler.pdf>.
- Gertler, P., H. Patrinos y M. Rubio-Codina (2008), “Empowering parents to improve education: evidence from rural Mexico”, *Policy Research Working Paper*, N° 3935, Washington, D.C., Banco Mundial.
- González-Velosa, C., L. Ripani y D. Rosas-Shady (2012), “¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina?”, *Nota Técnica*, N° 305, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), febrero.
- Guerreiro Osório, R. (2008), “The recent impact of government transfers on poverty in Honduras and alternatives to enhance their effects”, *Working Paper*, N° 47, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), agosto.
- Gutiérrez, J. P. (2011), *Evaluación de impacto de Mi Familia Progresa*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).
- Gutiérrez, J. P. y otros (2005), *Impacto de Oportunidades en la morbilidad y el estado de salud de la población beneficiaria y en la utilización de los servicios de salud. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rural*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).
- Hanlon, J., A. Barrientos y D. Hulme (2010), “Pro-poor growth: turning a \$1 grant into \$2 income”, *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*, Londres, Kumarian Press.
- Hanlon, J., A. Barrientos y D. Hulme (2010), *Just Give Money to the Poor*, Kumarian Press.
- Hoddinott, J. y L. Bassett (2009), “Conditional cash transfer programs and nutrition in Latin America: assessment of impacts and strategies for improvement”, *Working Papers*, N° 9, Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Holmes, R. y otros (2010), “Cash transfers and gendered risks and vulnerabilities: lessons from Latin America”, ODI Background Note, Londres, Overseas Development Institute (ODI), octubre.
- Ibarrarán, P. y otros (eds.) (2017), *Así funcionan las transferencias condicionadas: buenas prácticas a 20 años de implementación*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Jannuzzi, P. M y A.R. Pinto (2014), “Bolsa Família e seus Impactos nas Condições de Vida da População Brasileira: Uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II”, *Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania*, T. Campello y M. Neri Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)/Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS).

- Landim, P. (2009), "Relatório final: os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a economia dos municípios brasileiros", São Paulo, Insper, agosto [en línea] <http://www.ipcig.org/publication/mds/33P.pdf>.
- Levy, D. y J. Ohls (2007), "Evaluation of Jamaica's PATH program: final report", Mathematica Policy Research Inc.
- Luz Pereira, L. y otros (2008), "Efeitos do Programa Bolsa Família nas condições de vida de beneficiários em municípios de muito baixo IDH", Brasília, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI) [en línea] <http://www.ipcig.org/publication/mds/33M.pdf>.
- Lustig, N., C. Pessino y J. Scott (2013), "The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An overview", *CEQ Working Paper*, N° 13, abril.
- Manley, J. y F. Vásquez (2013), "Childcare availability and female labor force participation: an empirical examination of the Chile Crece Contigo program", Working Paper series, N° 2013-03, Towson, Universidad de Towson, diciembre.
- Martínez, C. y M. Perticará (2017), "Childcare effects on maternal employment: evidence from Chile", *Journal of Development Economics*, vol. 126, Amsterdam, Elsevier, mayo.
- Martínez, J. y K. Voorend (2008), "Transferencias condicionadas e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?", *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, vol. 4, N° 122, San José, Universidad de Costa Rica.
- Mathers, N. y R. Slater (2014), "Social protection and growth: research synthesis", Canberra, Overseas Development Institute (ODI) [en línea] <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54036>.
- McKenzie, D. (2017), "How effective are active labor market policies in developing countries? A critical review of recent evidence", *Policy Research Working Paper*, N° 8011, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Medeiros, M., T. Britto y F. Soares (2008), "Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Família", Working Paper, N° 46, Brasília, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Medrano, P. (2009), "Public day care and female labor force participation: evidence from Chile", serie Documentos de Trabajo, N° 306, Santiago, Universidad de Chile, diciembre.
- Mostafa, J., F. Monteiro y P. Ferreira (2010), "Efeitos econômicos do gasto social no Brasil", *Perspectivas da Política Social no Brasil*, vol. 8, J. Castro y otros (orgs.), Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Mullin, G. y M. Vairo (2015), "El impacto de la expansión de la educación preescolar en Uruguay: un análisis en base al enfoque de igualdad de oportunidades", serie Documentos de Investigación Estudiantil, N° 01/2015, Montevideo, Universidad de la República, marzo.
- Naranjo, M. (2008), "Ecuador: análisis de la contribución de los programas sociales al logro de los Objetivos del Milenio", *Documentos de Proyecto*, N° 201 (LC/W.201), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Noboa-Hidalgo, G. y S. Urzúa (2012), "The effects of participation in public child care centers: evidence from Chile", *Journal of Human Capital*, vol. 6, N° 1, Chicago, University of Chicago Press.
- Nollenberger, N. e I. Perazzo (2016), "Efectos de la provisión universal de educación preescolar sobre la asistencia y la participación laboral femenina: evidencia para el caso uruguayo", serie Documentos de Trabajo, N° 04/2016, Montevideo, Universidad de la República, agosto.
- Núñez, J. (coord.) (2011), "Evaluación del programa Familias en Acción en grandes centros urbanos: informe final", Bogotá, Centro Nacional de Consultoría, diciembre [en línea] https://issuu.com/carlosgutierrez30/docs/evaluaci__n_del_programa_familias_e.
- Oliveira, L. F. y S. Soares (2013), "Bolsa Família e repetência: Resultados a partir do Cadúnico, projeto frequência e censo escolar", *Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania*, T. Campello y M. Côrtes Neri (orgs.), Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

- Parker, S. (2004), "Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar", *Resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003, documentos finales*, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP)/Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Parker, S. (2003), "Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior", *Resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002*, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP)/Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Perova, E. y R. Vakis (2009), *Welfare impacts of the "Juntos" Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Programa Solidaridad (2008), "Impacto del programa Solidaridad en asistencia escolar y niveles nutricionales: un enfoque empírico", Santo Domingo, Gobierno de la República Dominicana.
- Rasella, D. y otros (2013), "Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities", *The Lancet*, vol. 382, N° 9886, Amsterdam, Elsevier, julio.
- Rosero, J. y H. Oosterbeek (2011), "Trade-offs between different early childhood interventions: evidence from Ecuador", Tinbergen Institute Discussion Paper, N° 102/3, Amsterdam, Tinbergen Institute.
- Samson, M. (2009), "Social cash transfers and employment: a note on empirical linkages in developing countries", *Promoting Pro-Poor Growth: Employment*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Sánchez, A. y M. Jaramillo (2012), "Impacto del programa Juntos sobre nutrición temprana", *Documento de Trabajo*, N° 2012-001, Lima, Banco Central de Reserva del Perú, enero.
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social de México) (2008), *Oportunidades, un programa de resultados*, Ciudad de México, septiembre.
- Silveira Neto, R. M. (2010), "Impacto do programa Bolsa Família sobre a frequência à escola: Estimativas a partir de informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)", *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, vol. 2, J. Abrahão de Castro y L. Modesto (orgs.), Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Soares, S. (2012), "Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future", *Working Paper*, N° 89, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG).
- Urzúa, S. y E. Puentes (2010), "La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral", *Nota Técnica*, N° 268, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Urzúa, S. y G. Veramendi (2011), "The impact of out-of-home childcare centers on early childhood development", IDB Working Paper series, N° 240, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.
- Vairo, M. (2014), "Efectos de la extensión de la jornada escolar sobre la participación laboral femenina: evidencia del programa de Escuelas de Tiempo Completo", documento presentado en las Jornadas Académicas de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo, Universidad de la República, 7 a 9 de octubre.
- Veras Soares, F., R. Perez Ribas y G. I. Hirata (2008), "Achievements and shortfalls of conditional cash transfers: impact evaluation of Paraguay's Tekoporá programme", *IPC Evaluation Note*, N° 3, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), marzo.
- Zandi, M. (2009), "The economic impact of the American recovery and Reinvestment act", Moody's Investors Service, enero [en línea] http://williambessette.com/Economic_Stimulus_House_Plan_012109.pdf.

Capítulo XII

- Abramo, L. (1997), Um olhar de gênero: visibilizando precarizações ao longo das cadeias produtivas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre [en línea] <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/30922>.
- _____(2015), Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia de ação baseada no diálogo social, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT) .
- Abreu, A. y B. Sorj (1994), “Sub-contratação e trabalho a domicilio: a influência do gênero”, Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho, H. de Souza Martins y J. R. Ramalho, São Paulo, HUCITEC Editora/CEDI-NETS.
- Acemoglu, D. y D. Autor (2011), “Skills, tasks and technologies: beyond the canonical model” [en línea] <http://www.oecd.org/els/emp/45261203.pdf>.
- Arntz, M., T. Gregory y U. Zierahn (2016), “The risk of automation for jobs in OECD countries: a comparative analysis”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, N° 189, París, OECD Publishing.
- Beazley, R., A. Solórzano y K. Sossouvi (2016), “Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: marco teórico y revisión de la literatura”, Oxford, Oxford Policy Management (OPM), diciembre [en línea] http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp292089.pdf.
- Castillo, J. J. (1994), “¿De qué postfordismo me hablas?: más sobre reorganización productiva y organización del trabajo”, Sociología del Trabajo, N° 21, Madrid, Siglo XXI Editores.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), Panorama Social de América Latina, 2015 (LC/G.2691-P), Santiago.
- _____(2016b), Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible, (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago.
- _____(2015), Informe anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe (LC/G.2626/Rev.1), Santiago, junio.
- _____(2014a), Manual para la evaluación de desastres (LC/L.3691), Santiago, febrero.
- _____(2011a), “Proyección a largo plazo”, Observatorio Demográfico, N° 11 (LC/G.2515-P), Santiago.
- Coriat, (1993), Pensar al revés: trabajo y organización en la empresa japonesa, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- De la Garza, E. (2000), “Las teorías sobre la restructuración productiva y América Latina”, Tratado latinoamericano de sociología del trabajo, E. de la Garza (coord.), Ciudad de México, El Colegio de México/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Universidad Autónoma Metropolitana/Fondo de Cultura Económica.
- Frey, C. B. y M. A. Osborne (2013), The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?, Universidad de Oxford.
- Hallegatte, S. y otros (2017), Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Maldonado, C. J. Martínez y R. Martínez (2018), “Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas”, inédito.
- ManpowerGroup (2017), The Skills Revolution: Digitization and Why Skills and Talent Matter [en línea] http://www.manpowergroup.com/wps/wcm/connect/5943478f-69d4-4512-83d8-36bfa6308f1b/MG_Skills_Revolution_FINAL.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5943478f-69d4-4512-83d8-36bfa6308f1b.
- Manyika, J. y otros (2017), A Future that Works: Automation, Employment, and Productivity, McKinsey Global Institute.

- Martínez Pizarro, J., V. Cano y M. Soffia (2014), “Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional”, serie Población y Desarrollo, N° 109 (LC/L.3914), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MGI (McKinsey Global Institute) (2011), *An Economy that Works: Job Creation and America’s Future*.
- Naciones Unidas (2017), “World Population Prospects: The 2017 Revision” [en línea] <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.
- Novick, M. (2017), “Cambios en el mundo del trabajo y desafíos de inclusión”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Novick, M. y Gallart, M. A. (coords.) (1997), *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*, Montevideo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR).
- OCDE/CEPAL/CAF (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco de Desarrollo de América Latina) (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento*, París, OECD Publishing.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), *La migración laboral en América Latina y el Caribe: diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____(2016a), *Non-standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*, Ginebra.
- Piore, M. J. y C. F. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Nueva York, Basic Books.
- Rodríguez, J. M. (2017), *Transformaciones tecnológicas, su impacto en el mercado de trabajo y retos para las políticas del mercado de trabajo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <http://www.relats.org/documentos/FTgeneral.JMRodriguezCEPAL.pdf>.
- Salazar, J. M. (2017), “La metamorfosis del trabajo”, *Robot-lución: el futuro del trabajo en la integración 4.0 de América Latina*, Revista Integración y Comercio, N° 42, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Tokman, V. y D. Martínez (1997), “Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina”, *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Ulrichs, M. y R. Slater (2016), “How can social protection build resilience? Insights from Ethiopia, Kenya and Uganda”, BRACED Working Paper, Londres, Overseas Development Institute (ODI), diciembre.
- UNICEF/RET Internacional (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/RET Internacional) (2013), *Acciones para la resiliencia de la niñez y la juventud. Guía para gobiernos*, Panamá, mayo.
- Weller, J. (2017), “Las transformaciones tecnológicas y su impacto en los mercados laborales”, serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 190 (LC/TS.2017/76), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Capítulo XIII

- Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), “Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión”, serie Políticas Sociales, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017b), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo (LC/CDS.2/3)*, Santiago.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (LC/G.2432(SES.33/3))*, Santiago.
- Filgueira F. y E. Espíndola (2015), “Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores: una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina”, serie Políticas Sociales, N° 216 (LC/L.3934), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rico, M. N. (2017), “Presentación del informe “Género en el sistema financiero”, SBIF. Chile. CEPAL, 10 de julio de 2017” [en línea] http://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/inclusion_financiera_para_las_mujeres.pdf.

Documentos incluidos en esta compilación

Los siguientes textos han sido reproducidos de manera parcial en este volumen. Si desea consultar o descargar los documentos completos, haga clic sobre los respectivos títulos.

- CEPAL (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769_es.pdf
- CEPAL (2016), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf
- CEPAL (2018), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: Bases y propuesta inicial*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44019/4/S1800662_es.pdf
- S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (editores) (2015) *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf
- R. Martínez (editor, 2019), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42061/7/S1900424_es.pdf
- CEPAL (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/1/S2010986_es.pdf
- CEPAL (2018), *La ineficiencia de la desigualdad*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf
- CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2806/1/S2006002_es.pdf
- A. Arenas (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521_es.pdf
- CEPAL (2018), *Panorama Social de América Latina 2017*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/7/S1800002_es.pdf
- L. Abramo, S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44602/1/S1900005_es.pdf
- CEPAL (2019), *Propuesta de Agenda Regional de Desarrollo Inclusivo*
https://crds.cepal.org/3/sites/crds3/files/19-00634_cds.3_propuesta_de_agenda_regional.pdf
- A. Sojo (2017), *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41105/6/S1600819_es.pdf
- S. Cecchini y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/1/S2011914_es.pdf
- CEPAL (2010), *¿Qué Estado para qué igualdad?: XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16656/1/S1000327_es.pdf
- S. Cecchini, F. Filgueira y C. Robles (2014), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36831/1/S2014250_es.pdf

Bibliografía adicional de la CEPAL sobre el tema

- Acosta, O.L. y J.C. Ramírez (2004) Las redes de protección social: modelo incompleto, Serie financiamiento del desarrollo No 141
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5124/1/S04142_es.pdf
- Acosta, O.L., N. Forero y R. Pardo (2015), Sistema de protección social de Colombia: avances y desafíos, Serie Estudios y Perspectivas
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37882/1/S1421114_es.pdf
- Aguirre, R. y F. Ferrari (2014), La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay: en busca de consensos para una protección social más igualitaria, Serie Políticas Sociales No 192
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36721/1/S2014269_es.pdf
- Angulo, R. y N. Gómez (2014), Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción: Estudio de caso de Colombia
https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4371/Roberto-Angulo_2014_Colombia.pdf
- Arim, R., G. Cruces y A. Vigorito (2009), Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión, Serie Políticas Sociales No 146
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6152/1/S0900040_es.pdf
- Carranza, C. y M.V. Cisneros (2014), Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador: seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir, Serie Políticas Sociales No 205
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36859/S1420175_es.pdf
- Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión, Serie Políticas Sociales No 224
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41811/S1700419_es.pdf
- Cecchini, S., B. Atuesta y B. Morales (2018), Programmes de transferts monétaires conditionnels en Amérique latine et les Caraïbes, Documentos de Proyectos https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44154/S1800750_fr.pdf
- Cecchini, S., R. Gilbert y B. Morales (2018), Renforcer la protection sociale: L'expérience de l'Amérique latine et des Caraïbes, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43859/S1800328_fr.pdf
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), Programas de Transferencias Condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe, Cuadernos de la CEPAL No 95
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/1/S2011032_es.pdf
- Cecchini, S. y A. Uthoff (2007), Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina, Serie Políticas Sociales No 136
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6142/1/S0700601_es.pdf
- Cecchini, S. y M. Lavigne (editores) (2014), Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal, Serie Seminarios y Conferencias No 78
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36830/1/S1420331_es.pdf
- Cecchini, S., A. Leiva, A. Madariaga y D. Trucco (2009), Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3656/1/S2009178_es.pdf
- CEPAL (2014), Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza: dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37390/1/S1420810_es.pdf
- CEPAL (2012), Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27973/1/S1200141_es.pdf
- CEPAL (2011), “Protección social y desigualdad: Fisuras, rigideces, márgenes y oportunidades” En *Panorama Social de América Latina 2011*
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1241/1/S1100927_es.pdf#page=132

- CEPAL (2009), “Los programas de transferencias condicionadas: ¿pieza clave de la nueva matriz de protección social?” En *Panorama Social de América Latina 2009*
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1232/1/S0900786_es.pdf
- CEPAL (2008), Superar la pobreza mediante la inclusión social
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21390/S2007376_es.pdf
- CEPAL (2007) Los objetivos de desarrollo del Milenio y los desafíos para América Latina y el Caribe para avanzar en mayor bienestar, mejor capital humano y más igualdad de oportunidades, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3600/1/S2007326_es.pdf
- CEPAL y OIT (2014), Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral, Boletín CEPAL-OIT No 10
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36896/1/S2014311_es.pdf
- CEPAL, OEA y OIT (2011), Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3871/1/S2011030_es.pdf
- Cruces, G., N. Epele y L. Guardia (2008), Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina, Serie Políticas Sociales No 142
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6148/1/S0800251_es.pdf
- Debrott, D., R. Bitrán y C. Rebolledo (2014), Procesos de priorización en salud y prestaciones no priorizadas ni explícitas: la evolución de algunas prestaciones trazadoras en Chile, Serie Políticas Sociales No 201
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36843/1/S1420038_es.pdf
- Dorsainvil, D. (2015), Évaluation du financement public de la politique de protection sociale: Une lecture spéciale du Programme Ede Pèp
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38231/S1500500_fr.pdf
- Filgueira, F. (2014), Hacia un modelo de protección social universal en América Latina, Serie Políticas No 188
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35915/1/S2014090_es.pdf
- Filgueira, F. y D. Hernández (2012), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Uruguay, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4036/1/S1201032_es.pdf
- Filgueira, F. y E. Espíndola (2015), Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores: una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina, Serie Políticas Sociales No 216
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37615/1/S1420877_es.pdf
- Gómez, J.C., O. Cetrángolo y D. Morán (2014), La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú, Serie Políticas Sociales No 208
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37017/1/S1420447_es.pdf
- Gonçalves, T.M. (2014), A relação entre o público e o privado e o contexto federativo do SUS: Uma análise institucional, Serie Políticas Sociales No 196
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36759/1/S2014359_pt.pdf
- Gregol de Farias, T. (2014), Estudio de caso sobre la inserción productiva y laboral de los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas en Brasil
http://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4372/Tamara-Gregol-de-Farias_2014_Brasil.pdf
- Guzmán, J. (coordinadora) (2014), Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica: el proceso de construcción 2010-2014, Serie Políticas Sociales No 203
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36819/1/S1420021_es.pdf
- Hopenhayn, M. y otros (editores) (2014), Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa, Serie Seminarios y Conferencias No 76
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36738/1/S2014171_es.pdf

- Lamaute-Brisson, N. (2015), Protection et promotion sociales en Haïti: La stratégie nationale d'assistance sociale (SNAS/EDE PEP), enjeux stratégiques et institutionnels https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38232/S1500501_fr.pdf
- Lamaute-Brisson, N. (2014), Promoción y protección social de la infancia y adolescencia en Haití, Serie Políticas Sociales No 212 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37776/1/S1420892_fr.pdf
- Lamaute-Brisson, N. (2013), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Haití, Documentos de Proyectos https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4050/1/S2013067_es.pdf
- Lavigne, M. (2013), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Perú, Documentos de Proyectos https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4047/1/S2013058_es.pdf
- Lavigne, M. (2012), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Paraguay, Documentos de Proyectos https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4026/1/S2012908_es.pdf
- Lavigne, M. y L.H. Vargas (2013), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: República Dominicana, Documentos de Proyectos https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35893/1/S2013780_es.pdf
- Lavigne, M. y L.H. Vargas (2013), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Jamaica, Documentos de Proyectos https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4073/1/S2013253_es.pdf
- León, A. (2008), Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del milenio https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2904/1/S200801_es.pdf
- León, M. (2017), Protección social de la niñez en el Ecuador, Documentos de Proyectos https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41233/1/S1700082_es.pdf
- Maldonado, C. (2013), La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de la Ley General de Desarrollo Social de México, 2000-2008, Serie Políticas Sociales No 181 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6198/1/LCL3669_es.pdf
- Maldonado, C. y A.F. Palma (2013), La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis, Serie Políticas No 179 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6196/1/S2013437_es.pdf
- Maldonado, C. y A.F. Palma (2013), La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares del Uruguay, 2004-2009, Serie Políticas Sociales No 182 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6199/1/LCL3671_es.pdf
- Maldonado, C. y A.F. Palma (2013), La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de la reforma previsional en Chile, 2005-2008, Serie Políticas Sociales No 183 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6201/1/LCL3665_es.pdf
- Maldonado, C., J. Martínez y R. Martínez (2018), Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas. Documentos de Proyectos http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44021/1/S1800613_es.pdf
- Marco, F. (2014), Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: igualdad para hoy y mañana, Serie Políticas Sociales No 204 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36822/1/S1420230_es.pdf
- Marco, F. (2012), El bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia. Programas de transferencias monetarias e infancia, Documentos de Proyectos https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4005/1/S1200591_es.pdf
- Martínez, J. (2013), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Nicaragua, Documentos de Proyectos https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4067/1/S2013136_es.pdf

- Martínez, J. (2013), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Honduras, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4069/1/S2013128_es.pdf
- Martínez, J. (2013), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Guatemala, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4051/1/S2013088_es.pdf
- Martínez, J. (2013), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: El Salvador, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4042/1/S2013056_es.pdf
- Mesa-Lago, C. (2009), Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas, Serie Políticas No 150
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6156/1/S0900631_es.pdf
- Mina, L. (2013), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Colombia, Documento de proyecto
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4078/1/S2013331_es.pdf
- Miranda, D. (2014), Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador: seguimiento de un proceso de construcción de consensos , Serie Políticas Sociales No 206
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36860/1/S1420201_es.pdf
- Monterrey, J. (2013), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Estado Plurinacional de Bolivia, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4103/1/S2013613_es.pdf
- Morlachetti, A. (2013), Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4040/1/S2012958_es.pdf
- Naranjo, M. (2013), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Ecuador, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4097/1/S2013558_es.pdf
- Naranjo, M. (2008), Ecuador: análisis de la contribución de los programas sociales al logro de los objetivos del Milenio, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3625/1/S2008428_es.pdf
- Naranjo, M. (2008), Ecuador: reseña de los principales programas sociales y lecciones aprendidas, 2000-2006, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3626/1/S2008353_es.pdf
- Pautassi, L. y C. Zibecchi (2010), La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias, Serie Políticas Sociales No 159
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6164/1/S1000086_es.pdf
- Pautassi, L. y L. Royo (2013), Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4044/1/S1201027_es.pdf
- Pautassi, L., P. Arcidiácono y M. Straschnoy (2013), Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos, Serie Políticas Sociales No 184
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6193/1/LCL3662_es.pdf
- Prado, A. y A. Sojo (2010), Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral, Libros de la CEPAL No. 110
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2567/S1000741_es.pdf
- Repetto, F. y F. Potenza Dal Masetto (2012), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Argentina, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4028/1/S2012966_es.pdf
- Repetto, F. y F. Potenza Dal Masetto (2011), Protección social en Argentina, Serie Políticas Sociales No 174
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6185/1/S1100668_es.pdf

- Repetto, F. y V. Tedeschi (2013), Protección social para la infancia y la adolescencia en la Argentina: retos críticos para un sistema integral, Serie Políticas Sociales No 186
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6197/1/LCL3698_es.pdf
- Rico, M.N. (Coordinadora) (2011), El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay, Serie Seminarios y Conferencias No 66
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7022/1/S1100468_es.pdf
- Rico, M.N. y D. Trucco (2014), Adolescentes. Derecho a la educación y al bienestar futuro, Serie Políticas Sociales No 190
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35950/4/S2014097_es.pdf
- Robles, C. (2013), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4046/1/S2013036_es.pdf
- Robles, C. (2011), El sistema de protección social de Chile: Una mirada desde la igualdad, Documentos de Proyectos
<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3907/1/S1100694.pdf>
- Robles, C. (2009), Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico, Serie Políticas No 156
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6165/1/S0900855_es.pdf
- Robles, C. y L.H. Vargas (2013), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Trinidad y Tobago, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4041/1/S2013066_es.pdf
- Robles, C. y V. Mirosevic (2013), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4105/1/S2013709_es.pdf
- Rodríguez, A. (2013), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Panamá, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4060/1/S2013110_es.pdf
- Rodríguez, A. (2010), Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá, Serie Políticas Sociales No 162
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6167/1/S1000317_es.pdf
- Román, I. (2012), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Costa Rica, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4033/1/S2012968_es.pdf
- Román, I. (2009), Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y “Avancemos” en Costa Rica, Serie Políticas Sociales No 160
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6179/1/S2010202_es.pdf
- Rossell, C. (2013), Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina, Serie Políticas No 176
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6190/1/S1300902_es.pdf
- Rubio, G.M. y F. Garfias (2010), Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores en México, Serie Políticas Sociales No 161
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6166/1/S1000316_es.pdf
- Rubio, M. (2017), La construcción de un sistema de protección social adecuado a la infancia en el Perú: oportunidades y retos, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43193/1/S1701141_es.pdf
- Schmidt, V.A. (2014), La política de los pactos sociales y la protección social: ¿Importa el discurso? Experiencias internacionales, cuidado, Serie Políticas Sociales No 178
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35902/1/S2013402_es.pdf
- Sepúlveda, M. (2014), De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina, Serie Políticas Sociales No 189
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35912/1/S2014131_es.pdf

- Sojo, A. (2014), El sistema contributivo de pensiones como locus de rivalidad y de un nuevo pacto social en Chile, Serie Políticas Sociales No 211
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37138/1/S1420567_es.pdf
- Sojo, A. (Editora) (2009), Hacia la universalidad, con solidaridad y eficiencia: el financiamiento de la protección social en países pobres y desiguales, Serie Seminarios y Conferencias No 55
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6938/1/S0900199_es.pdf
- Staab, S. (2013), Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile, Serie Políticas Sociales No 180
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6192/1/LCL3661_es.pdf
- Ullmann, H., C. Maldonado y M.N. Rico (2014), La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado, Serie Políticas Sociales No 193
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36717/1/S2014182_es.pdf
- Uprimny, R. y J. Durán (2014), Equidad y protección judicial del derecho a la salud en Colombia, Serie Políticas Sociales No 197
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36758/S2014181_es.pdf
- Valencia, E., D. Foust y D. Tetreault (2012), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: México, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4035/1/S2013010_es.pdf
- Valencia, E., D. Foust y D. Tetreault (2011), Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI, Documentos de Proyectos
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3979/1/S1200229_es.pdf
- Vargas, L.H. (2018), Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008), Serie Políticas Sociales No 229
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43223/1/S1701268_es.pdf
- Vargas, L.H. (2014), Inclusión laboral y productiva de los beneficiarios de Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar
https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4370/Luis-Hernan-Vargas-Faulbaum_2014_Chile.pdf
- Vargas, L.H. (2014), La construcción de pactos y consensos en materia de política social: El caso de Bolsa Familia en el Brasil, Serie Políticas Sociales No 209
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36972/1/S1420466_es.pdf
- Vidal, A., F. Cuadros y C. Sánchez (2012), Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociada: un balance tras 20 años, Serie Políticas Sociales No 175
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6188/1/S1100960_es.pdf
- Villatoro, P. (2007), Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras
https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/2007-nov-cepal_pablovillatoro_ptc.pdf
- Villatoro, P. y S. Cecchini (2018), ¿Cuál es el alcance de las transferencias no contributivas en América Latina? Discrepancias entre encuestas y registros, Serie Estudios Estadísticos No. 96
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43642/S1800299_es.pdf



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org