

SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

Políticas públicas para la igualdad

Hacia sistemas de protección social universal

Simone Cecchini
Milena Lavigne
Editores



NACIONES UNIDAS



SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

Políticas públicas para la igualdad

Hacia sistemas de protección social universal

Simone Cecchini
Milena Lavigne
Editores



NACIONES UNIDAS



Los trabajos reunidos en este volumen fueron presentados en el seminario internacional “Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal”, que se llevó a cabo en Montevideo, Uruguay los días 4 y 5 de diciembre de 2013. El seminario fue organizado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de la República Oriental del Uruguay y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.

El documento fue preparado por Simone Cecchini, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y Milena Lavigne, consultora de la misma división. Se inserta en las actividades del programa de cooperación conjunto de la CEPAL y el Gobierno de Noruega, "Promoting equality in Latin America and the Caribbean" y de los proyectos “Strengthening regional knowledge networks to promote the effective implementation of the United Nations development agenda and to assess progress” y “Strengthening Social Protection” de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-9033

LC/L.3855

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Introducción	7
I. Sesión inaugural del seminario	11
A. Intervención de <i>Thorstein Wangen</i> , Consejero, Real Embajada de Noruega.....	11
B. Intervención de <i>Martín Hopenhayn</i> , Director de la División de Desarrollo Social, CEPAL.....	11
C. Intervención de <i>Daniel Olesker</i> , Ministro de Desarrollo Social de Uruguay.....	12
II. Protección social universal en perspectiva internacional (primer panel)	15
A. El sistema de protección social en Uruguay, <i>Daniel Olesker</i>	15
B. El sistema de protección social en Noruega, <i>Anne Margarethe Sønneland</i> ,.....	19
C. Comentarios, <i>Armando Barrientos</i>	20
III. Protección social universal en perspectiva internacional (segundo panel)	23
A. Del <i>Bolsa Família</i> al <i>Brasil Sem Miséria</i> , <i>Solange Teixeira</i>	23
B. Protección social y erradicación de la pobreza en Ecuador, <i>Andrés Iván Mideros</i>	25
C. Comentarios, <i>Enrique Valencia Lomelí</i>	29
IV. Panorama regional e innovaciones recientes en la protección social	33
A. Desigualdades cruzadas: desafíos para la protección social, <i>Martín Hopenhayn</i>	33
B. ¿Hacia dónde van los programas de transferencias condicionadas?, <i>Fábio Veras Soares</i>	36

C.	Principales resultados de la evaluación de impacto de las Asignaciones Familiares-Plan de Equidad <i>Andrés Vigorito</i>	38
V.	El financiamiento solidario de la protección social	41
A.	Un abordaje técnico y político para una fiscal social solidaria en la región, <i>Fernando Filgueira</i>	41
B.	Problemas de financiamiento de la protección social en economías con elevada informalidad, <i>Javier Curcio</i>	46
C.	Financiamiento solidario de la protección social, <i>Ernesto Murro</i>	48
VI.	La medición de la protección social	51
A.	Medición del gasto en protección social en América Latina, <i>Rodrigo Martínez</i>	51
B.	Medición y monitoreo de la protección social a nivel mundial, <i>Maddalena Honorati</i>	55
C.	Sistemas de información para la protección social: el caso uruguayo, <i>Juan Pablo Labat</i>	56
VII.	La integralidad de la protección social: articulación de sus componentes y coordinación inter-institucional	59
A.	Sistemas de protección social inclusivos: elementos de discusión sobre la integralidad, <i>Simone Cecchini</i>	59
B.	Integralidad de la protección social en América Latina: ¿cómo ir más allá de la retórica?, <i>Fabián Repetto</i>	61
C.	Programas interinstitucionales: Jóvenes en Red y Cercanías, <i>Mariana Drago</i>	64
VIII.	Protección social y enfoque de derechos en América Latina y el Caribe	67
A.	El enfoque de derechos en la protección social en América Latina, <i>Magdalena Sepúlveda</i>	67
B.	Protección social y derechos de la infancia, <i>María Nieves Rico</i>	69
C.	La protección social en Uruguay: políticas universales, programas focalizados y acciones afirmativas, <i>Andrés Scagliola</i>	75
D.	Hacia un sistema integral de protección social a la primera infancia, <i>Cristina Lustemberg</i>	77
E.	Comentarios, <i>Rubén lo Vuolo</i>	79
IX.	Protección social universal, desafíos y perspectivas	81
	<i>Simone Cecchini</i>	81
	<i>Fernando Filgueira</i>	82
	<i>Armando Barrientos</i>	84
	<i>Carmen Midalia</i>	85
	<i>Enrique Valencia Lomelí</i>	86
	<i>Rubén Lo Vuolo</i>	88
	<i>Daniel Olesker</i>	89
	Bibliografía	91
	Anexo Semblanzas de los ponentes	93
	Serie Seminarios y Conferencias: números publicados	105

Cuadros

CUADRO 1	MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL EN URUGUAY	17
CUADRO 2	AMÉRICA LATINA Y EUROPA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESIGUALDAD DEL INGRESO ANTES Y DESPUÉS DEL PAGO DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS, 2008.....	35
CUADRO 3	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): COBERTURA DEL GASTO SOCIAL	53
CUADRO 4	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): DIMENSIONES CONTENIDAS EN LA CONTABILIDAD DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL.....	54

Gráficos

GRÁFICO 1	BRASIL: REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA POR EDAD.....	25
GRÁFICO 2	ECUADOR: ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA IGUALDAD Y LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA.....	26
GRÁFICO 3	ECUADOR: SISTEMA NACIONAL DE INCLUSIÓN Y EQUIDAD SOCIAL	27
GRÁFICO 4	ECUADOR: PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL EN EL MARCO DE LA ENIEP	28
GRÁFICO 5	AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL	34
GRÁFICO 6	CONCLUSIÓN DEL NIVEL SECUNDARIO SUPERIOR ENTRE JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS SEGÚN CONDICIÓN DE NIVEL DE INGRESO PER CÁPITA Y SEXO, ALREDEDOR DE 2008	34
GRÁFICO 7	CICLO DE VIDA Y CLAVES DEMOGRÁFICAS: INGRESO LABORAL MEDIO Y CONSUMO MEDIO PER CÁPITA EN RELACIÓN CON EL INGRESO LABORAL PER CÁPITA ENTRE LAS EDADES DE 30 Y 49 AÑOS, ALREDEDOR DE 2000.....	43
GRÁFICO 8	FISCALIDAD EN AMÉRICA LATINA: PROBLEMAS ESTRUCTURALES QUE PERSISTEN O SE AGRAVAN	44
GRÁFICO 9	LAS VARIANTES PRÁGMATICAS DEL PISO Y ESCALERA DE PROTECCIÓN SOCIAL	45
GRÁFICO 10	DESARROLLO Y CARGA TRIBUTARIA EN AMÉRICA LATINA Y EUROPA.....	46
GRÁFICO 11	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): COMPOSICIÓN DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO POR FUNCIÓN EN GRUPOS DE PAÍSES, PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2009.....	52
GRÁFICO 12	CLASIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ASPIRE	55
GRÁFICO 13	EJES DE INTEGRACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.....	60
GRÁFICO 14	AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA INFANTIL MULTIDIMENSIONAL EXTREMA Y TOTAL, Y PORCENTAJE DE NIÑOS EN HOGARES INDIGENTES Y POBRES (SEGÚN MÉTODO DEL INGRESO), ALREDEDOR DE 2011.....	72

Introducción

Durante la última década y media muchos países de América Latina y el Caribe han tenido importantes avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como en la implementación de innovadores programas sociales. Sin embargo, la protección social sigue caracterizándose por una variedad desarticulada de programas para grupos específicos de la población. Permanecen asimismo grandes desafíos estructurales. La segmentación del mercado laboral entre el sector formal e informal lleva a un acceso segmentado a los sistemas de pensiones y de salud por parte de la población. Asimismo, según el Panorama Social de América Latina 2013 (CEPAL, 2013), el 28% de la población de la región (164 millones de personas) aún vive en condiciones de pobreza y el 20% de los hogares con menores ingresos capta en promedio solamente un 5% de los ingresos totales, mientras que la participación en los ingresos totales del quintil más rico promedia el 47%.

Para hacer frente a estos problemas —y a otros como el envejecimiento o la desigualdad de género—, es necesario construir sistemas de protección social que sean más inclusivos, solidarios en su financiamiento, con cobertura universal y que respondan a un enfoque de derechos (Cecchini y Martínez, 2011). Sin embargo, los retos para consolidar sistemas de protección social universal que contribuyan a consolidar sociedades más igualitarias son muy grandes y varían según las condiciones socio-económicas y políticas de cada país.

Independientemente de la heterogeneidad de sus sistemas de protección social, creemos que en todos los países es importante afinar el conocimiento sobre el diseño de políticas públicas orientadas a construir una protección social universal, en la cual el acceso a las prestaciones deriva de la pertenencia a la comunidad o ciudadanía (Filgueira, 2013). Es por ello que el objetivo del seminario internacional “Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal”, que se llevó a cabo en Montevideo, Uruguay los días 4 y 5 de diciembre de 2013 (véase programa en el anexo 1), fue impulsar el debate y la construcción de sistemas de protección social universal en los países de América

Latina y el Caribe, así como dar a conocer buenas prácticas actualmente en curso en los países de la región y en Noruega, y discutir los principales retos que enfrenta la protección social¹.

Tomando en cuenta estos objetivos, para el desarrollo del seminario —después de la sesión inaugural (véase sección I del documento)— se presentaron las experiencias ejemplares de Uruguay, Noruega, Ecuador y Brasil (véase secciones II y III), el panorama regional y las innovaciones recientes en protección social (véase sección IV) y el tema de la medición de la protección social (véase sección V). Se discutieron asimismo tres de los temas críticos para alcanzar la protección social universal, tales como el financiamiento solidario (véase sección VI), la integralidad —en sus facetas de articulación de los componentes de la protección social y de coordinación inter-institucional (véase sección VII)— y el enfoque de derechos (véase sección VIII). Concluyó el seminario un panel que abordó preguntas clave sobre los desafíos y perspectivas de la protección social, tales como la tensión entre focalización y universalismo, las modalidades de articulación de los componentes contributivos y no contributivos, y la relación entre la política económica y la política social (véase sección IX).

Como destacado por el Ministro de Desarrollo Social de Uruguay, Daniel Olesker, y por el Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Martín Hopenhayn, que el seminario haya tenido lugar en Uruguay tiene un alto valor simbólico. En primer lugar, porque fue en el XXXI Período de Sesiones de la CEPAL, que tuvo lugar en Montevideo, Uruguay, en marzo de 2006, que se presentó “La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad” (CEPAL, 2006), informe que puso al centro del debate regional el tema de la protección social basada en un enfoque de derechos y sustentada por un pilar solidario. En segundo lugar, porque Uruguay a lo largo de su historia ha construido uno de los sistemas de protección social más consolidados de la región, que ha sido reformado y ampliado en años recientes (véase la presentación de Daniel Olesker, III.A). En tercer lugar, pero no menos importante, porque Uruguay ha alcanzado los menores niveles de desigualdad del ingreso en la región, con un índice de Gini de 0,38 en 2012 (CEPAL, 2013).

Tampoco es casual que el seminario haya sido auspiciado por el Gobierno de Noruega. Según la base de datos *World Development Indicators* del Banco Mundial, el índice de Gini alcanzado por Noruega a comienzos de los años 2000 (0,25) es el más bajo del planeta. Asimismo, como relata Anne Margrethe Sønneland en su presentación (véase II.B), Noruega ha tenido una larga trayectoria en materia de protección social, que se ha ido expandiendo desde 1945 gracias a un fuerte papel del Estado.

Con este documento, esperamos poder transmitir —al menos parcialmente— la riqueza de las presentaciones y los debates que tuvieron lugar a lo largo del seminario. La experiencia de Uruguay fue dada a conocer en detalle no sólo por las intervenciones de Daniel Olesker (véase I.C, II.A y IX), sino que también de: Andrea Vigorito, Investigadora en el Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, sobre los principales resultados de la evaluación de impacto de las Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (véase IV.C); Ernesto Murro, Presidente del Banco de Previsión Social, sobre el financiamiento solidario de la protección social (véase V.C); Juan Pablo Labat, Director de Evaluación y Monitoreo del MIDES, sobre los sistemas de información para la protección social (véase VI.C); Mariana Drago, Directora de la Coordinación Interdireccional del MIDES, sobre los programas interinstitucionales Jóvenes en Red y Cercanías (véase VII.C); Andrés Scagliola, Director de Políticas Sociales del MIDES, sobre las políticas universales, programas focalizados y acciones afirmativas en la protección social en Uruguay (véase VIII.C); y Cristina Lustemberg, Coordinadora de Uruguay Crece Contigo, sobre el sistema integral de protección a la primera infancia (véase VII.D).

A las exposiciones sobre los casos uruguayo y noruego, se sumaron aquellas de Solange Teixeira del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil sobre *Bolsa Família* —programa de transferencias condicionadas que ha contribuido de manera significativa a la reducción de la pobreza y la desigualdad en el país— y el plan *Brasil Sem Miséria* —que fomenta una visión sistémica y la

¹ En el sitio web del seminario (<http://dds.cepal.org/proteccionsocial/sistemas-de-proteccion-social/2013-12-seminario-politicas-publicas-igualdad/>) se encuentran disponibles las presentaciones y los videos de las diferentes sesiones, así como los documentos de discusión.

integración de las políticas de asistencia social— y de Andrés Mideros, asesor del Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador, sobre los avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad en su país.

Desde la perspectiva regional, intervinieron Martín Hopenhayn, quien abordó el tema de las desigualdades sociales y los desafíos que éstas plantean a la protección social, y Fábio Veras Soares, quien abordó la diversidad de los programas de transferencias condicionadas y sus posibles caminos futuros (véase sección IV). En materia de financiamiento, hablaron Fernando Filgueira, quien presentó un abordaje técnico y político para una fiscalidad social solidaria en la región, y Javier Curcio, quien discutió los problemas de financiamiento de la protección social en economías con elevada informalidad (véase sección V). Sobre la medición de la protección social, intervinieron Rodrigo Martínez, quien presentó sobre las características y desafíos de la medición de la protección social en América Latina y el Caribe, y Maddalena Honorati, quien presentó el Atlas de Indicadores de Protección Social de Resiliencia y Equidad (ASPIRE) del Banco Mundial (véase sección VI). Sobre el tema de la integralidad de la protección social, intervinieron Simone Cecchini —con un abordaje conceptual— y Fabián Repetto —con un abordaje más político— (véase sección VII). Finalmente, en materia de enfoque de derechos, Magdalena Sepúlveda presentó el documento de discusión sobre el enfoque de derechos en la protección social en América Latina y María Nieves Rico expuso sobre protección social y derechos de la infancia (véase sección VIII).

El seminario contó con la presencia de destacados académicos e investigadores —entre los cuales Armando Barrientos, Enrique Valencia Lomelí, Rubén Lo Vuolo y Carmen Midaglia, quienes comentaron y participaron en el panel de clausura—, así como funcionarios de gobierno y de organismos internacionales, todos los cuales aportaron al debate con su mirada crítica (véase las semblanzas de los ponentes en el anexo 1). Tres documentos fueron preparados como insumos para el debate, respectivamente por parte de Daniel Olesker (“El sistema de protección social en Uruguay”), Fernando Filgueira (“Hacia un modelo de protección social universal en América Latina”) y Magdalena Sepúlveda (“El enfoque de derechos en la protección social en América Latina”).

I. Sesión inaugural del seminario

A. Intervención de *Thorstein Wangen*, Consejero, Real Embajada de Noruega

Es un gran placer estar aquí en este seminario sobre protección social universal en Montevideo, Uruguay. Este seminario refleja tres pilares importantes de la política exterior de Noruega. El primero es el pilar multilateral: las Naciones Unidas y las organizaciones que forman parte de este ámbito siempre fue una prioridad en la política exterior de Noruega; y por esto un 50% de nuestros fondos para la cooperación internacional va directamente a entidades multilaterales. En segundo lugar, Noruega está apoyando proyectos a nivel regional, en este caso CEPAL que también trabaja en un ámbito concreto con varios países, en este caso el Ministerio de Desarrollo Social aquí en Uruguay. Y en tercer lugar el tema de este seminario, la protección social representa la columna principal de la política interna, pero también de la política externa con respecto a la cooperación de Noruega. Por esto espero que hoy sea un seminario importante, con debates interesantes y con resultados positivos.

B. Intervención de *Martín Hopenhayn*, Director de la División de Desarrollo Social, CEPAL

Durante los últimos tres años, la CEPAL ha venido trabajando de manera sostenida con el Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay distintos temas de protección social, con énfasis en las redes de cuidados. El caso uruguayo ha mostrado un notable dinamismo en el ámbito de las políticas sociales, y nos parece muy importante porque es el país de América Latina con mayor nivel de igualdad y que en la región fue pionero en temas de protección social, con una fuerte inspiración bienestarista. Fue también en Uruguay que en 2006 la CEPAL lanzó su libro “La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad”, catalizando lo que ha ido ocupando un lugar cada vez más protagónico en las agendas de políticas públicas: los sistemas de protección social, el enfoque de derechos, el universalismo básico y la importancia del pilar solidario.

Al mismo tiempo, es muy positivo que este seminario se esté realizando en el marco del trabajo conjunto que CEPAL lleva a cabo con el Gobierno de Noruega. Tal como Uruguay es el país con más bajo índice de Gini de América Latina, Noruega lo es en el mundo. El sistema de protección social noruego es uno de los más desarrollados a escala global —como lo es el de Uruguay para el caso latinoamericano— y se complementa con pactos de compresión salarial, siendo la combinación de ambos pilares lo que probablemente lleva a una distribución del ingreso y de los riesgos ejemplar en el mundo. Los noruegos han visto además con claridad que la gobernanza de los recursos naturales es clave para promover el bienestar y evitar la concentración en la apropiación de rentas, tema que es de suma relevancia para la igualdad en América del Sur, dado el *boom* de las materias primas. Noruega destaca también en su manejo de la igualdad de género, y en ese marco la forma de regular políticas de cuidado ha ido transformando los roles de género al interior de las familias, que es siempre difícil. Por estas razones, el intercambio con Noruega —salvando los puntos de partida y las distancias en gasto social por habitante— son muy útiles para marcar orientaciones y evaluar “por contraste”.

Para la CEPAL es fundamental vincular la igualdad con los sistemas de protección social. Sabemos que la desigualdad en la región es de larga data y que hay fábricas y eslabones de desigualdad (CEPAL, 2012). La protección social segmentada puede entenderse como corolario de estas fábricas, pero eso no significa que no pueda a la vez, en una relación dialéctica, actuar redistributivamente de manera fuerte (como en muchos países europeos) e incidir con señales positivas sobre estas fábricas. Por ejemplo, se puede examinar cómo vincular sinérgicamente la protección social con la promoción de capacidades y procurar con políticas de cuidado aumentar la tasa de participación de sectores desfavorecidos. Esto es lo que apuesta CEPAL: poner igualdad y protección social en ambos lados de la ecuación virtuosa.

Por lo mismo, no cualquier sistema de protección social, ni cualquier criterio, sirve. Heredamos un paradigma de corte asistencial y subsidiario, con sesgo privatista, y con reformas y ajustes que tuvieron un reducido impacto social y fueron parte de dos décadas en las que la desigualdad se exacerbó. Ahora estamos en el reflujo y hay que aprovecharlo. Los enfoques se desplazan cada vez más hacia una protección social con vocación universalista, fundada en derechos, de progresivo impacto redistributivo, con el referente en el horizonte de mínimo de bienestar asociados a la idea de ciudadanía social. El cambio en el mapa político de América Latina ha permitido desnaturalizar el modelo único y cambiar la hegemonía ideológica. Esto no significa que volvemos a paradigma pre-neoliberales, pero sí abrimos el campo de maniobra para crear futuro. En ese contexto se está replanteando la protección social con mayores exigencias de “sistema”, de “inclusión social”, de “reducción de brechas”, de preocupación no solo por la pobreza sino por la vulnerabilidad.

En este marco, este seminario está en la cresta de una ola. Por un lado, queremos nutrirnos de la experiencia internacional, de dentro y fuera de la región, precisamente porque amplía la perspectiva de lo que queremos y podemos proponer desde un mundo que en esta materia está cambiando y es prolífico en nuevas prácticas. Segundo, nos interesa profundizar en aspectos claves como el financiamiento solidario de la protección social, la integralidad del sistema, cómo plasmar mejor o más el enfoque de derechos, como medir mejor la protección social.

C. Intervención de *Daniel Olesker*, Ministro de Desarrollo Social de Uruguay

Hace algunos meses, Fernando Filgueira se comunicó conmigo para decirme que en CEPAL existía la idea de hacer algo importante sobre los sistemas de protección social, que entendía que Uruguay era un buen lugar para hacerlo. A partir de ahí, con un equipo que formamos en el MIDES dirigido por Victoria Tenenbaum, empezamos a trabajar la idea de un seminario en el cual podamos abordar todas las vertientes mencionadas por Martín Hopenhayn, es decir temas de financiamiento, de integralidad, del vínculo entre las políticas universales y focalizadas, en fin, el conjunto de temas que integran los que hoy por suerte denominamos sistemas de protección social, superando la lógica de los años noventa, de las acciones de protección social.

Nos parece que esta es una oportunidad excelente, dado que el temario aborda tanto casos generales, como van a ser los de Uruguay y Noruega, pero también temas particulares como el *Brasil Sem Miséria* y la política social en Ecuador. En fin, se abordarán distintas cosas que hacen a miradas transversales y generales sobre la política social.

Quiero destacar algo que decía Martín Hopenhayn al final de su intervención: no es casual que hoy estemos haciendo este seminario, no es casual que podamos reflexionar sobre políticas relativamente universales sobre protección social, no es casual que la política social haya adquirido un rol importante en el debate público. Esto es el resultado de los cambios institucionales y políticos que nuestros países han tenido. Las políticas focalizadas, reprivatizadoras, que emergieron del consenso de Washington y que fijaron las reglas del juego para las políticas sociales en los noventa, se correspondieron en la institucionalidad con gobiernos que desarrollaban esas políticas, en la lógica que de cierta manera resume el materialismo histórico del vínculo entre la institucionalidad y las políticas públicas y los intereses económicos que están detrás de esas políticas públicas.

Hoy nos encontramos con una situación distinta y es nuestro deber aprovecharla, y corresponder a esta situación política que se da prácticamente en todos los países de América del Sur con mayor o menor énfasis. Es nuestro deber aprovechar el enfoque distributivo de la política pública para generar mejores condiciones para el tránsito hacia unas sociedades donde la igualdad asuma un rol protagónico. Recuerdo que en el año 1990 me tocó discutir el documento de la CEPAL “Transformación productiva con equidad” con Enzo Faletto. Ese fue un documento que luchó contra el vacío: propuso una enorme cantidad de cosas que quedaron al margen. En cambio, cuando uno lee ahora “Cambio estructural para la igualdad”, que sería la versión actual de “Transformación productiva con equidad” ve que en realidad este documento no cae en el vacío y que muchas cosas que están planteadas ahí están en el orden del día de las políticas públicas que no estaban en aquella época. El cambio es relevante, el cambio político es relevante, y como dije hoy es nuestro deber hacer políticas que coadyuven nacional y regionalmente a que esto avance; y de esto hablaremos durante este seminario.

II. Protección social universal en perspectiva internacional (primer panel)

A. El sistema de protección social en Uruguay

*Daniel Olesker,
Ministro de Desarrollo Social de Uruguay*

Uruguay ha emprendido una reforma de su sistema de protección social —llamada “reforma social”—, que se basa en cinco pilares:

- i) El primer pilar que guió la reforma fue el hecho de pasar de un sistema de protección social basado en la idea que cada quien está protegido según sus ingresos, a un sistema de protección social basado en la idea que cada quien está protegido según sus necesidades. Esto significa por una parte que las personas beneficiarias de la política social contribuyen a su financiamiento según sus ingresos (sea a través de impuestos, como en el caso de la educación, o a través de contribuciones a la seguridad social, como en el caso de salud) y por otra parte, que reciben beneficios según sus necesidades que, en general, están asociadas a su edad, sexo, localización en el territorio y tamaño de su hogar.
- ii) El segundo pilar es el carácter universalista del acceso. Este supone que las políticas están diseñadas para el conjunto de las personas del país. No son acciones focalizadas para dar respuesta a un problema concreto, sino acciones en las que convergen las situaciones de todas las personas. La igualdad junto a la universalidad suponen, por un lado, contribuciones financieras diferentes bajo el lema de que paga más quien tiene más y, por otra parte, esto no excluye que en ese marco haya prioridades en el proceso de construcción de la política. La focalización y todo tipo de acciones afirmativas son, en esta perspectiva, una herramienta para generar trayectorias hacia los sistemas universales. Por ello, la aparente contradicción entre universalidad y focalización, se salda cuando, como en nuestro caso, se diseñan al mismo tiempo políticas universales con una adecuada adaptación a diferentes particularidades, que

prioriza los sectores de mayor vulnerabilidad para lograr una protección social inclusiva (véase cuadro 1).

- iii) El tercer componente de una política social es la conducción del Estado. Ha quedado más que demostrado (y el Uruguay de los años noventa es un vivo ejemplo de ello) que el mercado no es bueno para generar inclusión social y acceso con justicia social a las prestaciones sociales. Sólo el Estado puede garantizar la universalidad (de no haber conducción pública, nadie invertiría en una policlínica en el medio del campo), la justicia social (nadie podría sino el Estado recaudar y luego gastar según prioridades) y la accesibilidad.
- iv) El cuarto componente de una política social incluyente es la participación social, es decir, que las personas organizadas, en diferentes formas (sindicatos, organizaciones de usuarias y usuarios, organizaciones de mujeres, entre otras) participen en las políticas sociales en sus tres fases: en el diseño, la ejecución y la toma de decisiones.
- v) Finalmente, es necesario un incremento presupuestal para complementar los recursos del desarrollo de la política social.

A partir de estos cinco ejes, es necesario tomar en cuenta la perspectiva sectorial para dar respuesta a las necesidades de bienes públicos sociales (salud, educación, vivienda, etc.) y al mismo tiempo tomar en cuenta la dialéctica integrada de los servicios universales, acciones afirmativas y acciones focalizadas. En Uruguay, hasta 2005 las políticas sociales estaban fragmentadas, no había casi niveles de coordinación y la protección social era tan sólo una sumatoria de prestaciones que además estaban colapsadas desde el punto de vista presupuestal.

Ahora son los prestadores sectoriales —como es el caso de la salud— que deciden la manera en que van a gestionar el gasto, con un presupuesto fijado por el Ministerio de Economía, lo que constituye un cambio radical. Respecto de las poblaciones beneficiarias, se ha tratado de quebrar el concepto de pobreza por ingresos e ir hacia un concepto de vulnerabilidad. Se definieron tres poblaciones sobre las que hay que actuar: i) la primera, que es el 100% de la población del país, sobre la cual actúan los sistemas universales; ii) una segunda, que está constituida por los segmentos de población que están en situación de pobreza o son vulnerables a la pobreza (fundamentalmente, el concepto de vulnerabilidad está asociado a los aspectos estructurales de su vida, que no pueden ser mejorados con el aumento de los ingresos) y; iii) un segmento sobre el cual actúan las políticas más intensamente focalizadas. Estas son poblaciones vulnerables a situaciones de pobreza extrema, pobreza estructural o indigencia y que representan alrededor de un 5% de la población del país.

Dentro de la matriz de protección social (véase el cuadro 1), dos ejemplos de políticas con medidas hacia los sectores más vulnerables son educación y protección social. En el sector de educación, el país creó un sistema de educación universal, que ya tenía grados de universalidad importantes, si bien hubo un deterioro presupuestal debido a la reforma de Germán Rama, que destruyó el sistema público de educación. Con este gobierno se empezó a reconstruir el sector educación, que tiene algunas novedades respecto a la educación terciaria. Se conformó asimismo un sistema coordinado articulado que construye políticas en común. Pero también había un problema de permanencia en el sistema y para esto el MIDES junto a la administración de educación pública conformaron un conjunto de programas cuyo objetivo es la permanencia en el sistema educativo en cada de nivel de educación. Esto refleja una mirada integral sobre la re-vinculación al sistema educativo. Asimismo, en el sector de la protección social, muchos programas (todos los que están indicados con ^a en el cuadro 1) están focalizados al primer quintil de ingreso, para actuar sobre las tres variables claves que son el acceso a la vivienda, la formalización en el trabajo, y el clima educativo del hogar.

Quiero culminar esta presentación planteando el esfuerzo que se ha hecho en la confección de esta matriz, en la que la línea horizontal son las prestaciones sectoriales y la vertical las políticas focalizadas, y que tienen vínculos entre sí (véase cuadro 1). Lo que se ha tratado aquí ha sido demostrar que efectivamente hay un sistema de protección social universal, que tiene un conjunto de programas focalizados que tienden a ser una puerta de entrada hacia prestaciones universales y que los problemas que se derivan no son de la construcción sistémica, de la mirada integral, ni del trabajo institucional sino

que son fundamentalmente de las capacidades para generar esas trayectorias, que es lo a que nos abocamos en adelante para seguir profundizando y trabajando.

CUADRO 1 MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL EN URUGUAY

Matriz de protección social en Uruguay					
Sector de políticas	Universales		Focalizadas		
	Institucionalidad/ Políticas	Organismos	Institucionalidad/ Políticas	Organismos	
Educación	Sistema Nacional de Educación Pública	Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	Programa Maestros Comunitarios (PMC)	Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	
		Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	Tránsito Educativo		
		Universidad de la República	Centro de Capacitación y Producción	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	
		Universidad Tecnológica	Programa Aulas Comunitarias (PAC)		
				Formación Profesional Básica (FPB)	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
				Compromiso Educativo	
Salud	Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS)	Ministerio de Salud Pública (MSP)	Fortalecimiento Red de Atención de Primer Nivel (RAP)	Ministerio de Salud Pública (MSP)	
		Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE)	Salud rural	Administración Servicios de Salud del Estado (ASSE)	
		Hospital de Clínicas	Inter In	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	
		Sanidad Militar	Consejería de Salud	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	
		Sanidad Policial	Salud en Personas Privadas de Libertad		
Vivienda	Sistema Público de Vivienda	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)	Subsidios a la Cuota	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)	
		Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)	programa de autoconstrucción	Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)	
		Agencia de Vivienda	Vivienda Rural	Agencia de Vivienda	
				Subsidios de alquiler Regularización de asentamientos	Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)
				Programa Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI)	

Matriz de protección social en Uruguay				
Sector de políticas	Universales		Focalizadas	
	Institucionalidad/ Políticas	Organismos	Institucionalidad/ Políticas	Organismos
Trabajo	Ley de Negociación Colectiva y otras leyes	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	Objetivo Empleo	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
	Economía Social de autogestión obrera	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Uruguay Trabaja	
			Emprend. Productivos	MIDES
			Ley de Empleo Juvenil	
		Ley de cupos para la pob. afrodescendiente	MEC	
Protección	Sistemas de Cuidados en construcción con:	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Asignaciones Familiares (AFAM)	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
			Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	Pensiones no contributivas
		Ministerio de Salud Pública (MSP)		Acciones múltiples en Personas Privadas de Libertad
			Instituto del Niño y Adolescentes del Uruguay (INAU)	Acciones múltiples en Personas Privadas en Libertad
		Banco de Previsión Social (BPS)		Acciones múltiples en niñez y adolescentes
			Asistencia a la Vejez ^a	Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE)
			Tarjeta Uruguay Social (TUS) ^a	
			Jóvenes en Red ^a	Banco de Previsión Social (BPS)
			Uruguay Crece Contigo ^a	
			Cercanías ^a	
		Personas de Atención a Personas en situación de Calle (PASC) ^a		

Fuente: Olesker (2013), El sistema de protección social en Uruguay, Presentado en el Seminario internacional "Políticas Públicas para la Igualdad: Hacia Sistemas de Protección Social Universal", Torre Ejecutiva de la Presidencia de la República, Montevideo, Uruguay 4 y 5 de diciembre de 2013 [en línea] http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/24880/1/olesker_el_sistema_de_proteccion_social_en_uruguay.pdf.

^a Población objetivo perteneciente al primer quintil de la distribución del ingreso.

B. El sistema de protección social en Noruega

*Anne Margarethe Sønneland,
Universidad de Oslo*

Hablar de sistemas de protección social en Noruega es hablar del Estado de bienestar: Noruega tiene un régimen de bienestar social-demócrata o universal, en las categorías de Esping-Andersen. Este régimen se caracteriza por el rol central del Estado, y por un alto grado de desmercantilización (Esping-Andersen, 1990). Podemos hablar de un Estado de bienestar como tal desde 1945: desde 1945 hasta los años setenta, fue la época de expansión del Estado de bienestar; a partir de los años setenta podemos hablar de una consolidación del Estado de bienestar (Hjelmtveit, 2005; Stamsø, 2005).

En el modelo noruego hay una fuerte presencia de sistemas universales, entendidos como sistemas donde todos los ciudadanos tienen derecho a un nivel básico y relativamente alto de seguridad social y servicios, independientemente de su posición en el mercado laboral (Nørgård y Rønning, 2013). Los sistemas universales incluyen, entre otras cosas, los sistemas de salud y de educación, así como también pensiones. El Estado de bienestar noruego se caracteriza por ser intensivo en servicios más que en transferencias monetarias, y el sector público es en gran parte proveedor de servicios (Kjølrsørd, 2005).

Se suele hablar de Estado de bienestar como basado en cuatro ejes: salud, educación, seguridad social y servicios sociales. Los sistemas de salud y de educación son responsabilidades del Estado, y la mayor parte de ellos es pública. Desde los años ochenta existe también un sistema privado de salud, y existen instituciones de educación privadas (Kjølrsørd, 2005; Hernes y Hippe, 2007; Kjølrsørd, 2010). La pensión por edad avanzada es universal y desde 1967 asegura una pensión básica para toda la población. A esta pensión básica se agrega una parte contributiva, relacionada con los aportes hechos a través de impuestos a sueldos (Hjelmtveit, 2005; Hernes y Hippe, 2007). Hay varios sistemas de apoyo a personas que se encuentran fuera del mercado de trabajo. Los subsidios por desempleo son contributivos, y el monto depende de participación anterior en el mercado laboral. Vemos un cambio hacia más control en los sistemas dirigidos hacia las personas que por diferentes motivos están fuera del mercado de trabajo (Botten, Elvebakken y Kildal, 2003).

Las políticas para fortalecer las familias y dar buenas condiciones para la niñez han tenido mucho énfasis durante las últimas décadas, y vemos una expansión en transferencias económicas a familias con niños. Todo niño menor a seis años tiene derecho a atender el jardín infantil; por un lado, esto se considera una ventaja para los niños y, por otro lado, permite que los dos padres puedan trabajar (Dølvik, 2007); se considera también que es una ventaja para hijos de inmigrantes, ya que les permite aprender el idioma noruego.

El sistema de permisos pos-natales para padres incluye transferencias económicas para familias con niños menores a un año, para que uno de los padres pueda estar en el hogar cuidando al niño durante su primer año de vida. El sistema busca la igualdad de género, entregando 12 semanas de licencia al padre y 14 semanas a la madre; el resto de las 59 semanas se dividen entre los padres de acuerdo a sus preferencias. Con la introducción de un período exclusivo para los padres, la mayoría de ellos toman estas 12 semanas para estar con sus hijos. Kotsadam y Finseraas (2011) encuentran que estas políticas han llevado a cambios en actitudes de los padres hacia la participación en trabajo doméstico, así como también a menos conflictos relacionados con la división del trabajo doméstico. Sobre todo en los últimos diez años, vemos que los padres en familias con niños pequeños dedican más tiempo al trabajo doméstico y al cuidado de niños (Dølvik mfl, 2007; Kitterød y Rønsen, 2013).

El modelo noruego está basado en una alta participación en el mercado laboral, y el Estado de bienestar se financia a través de impuestos. Hay un alto nivel de participación laboral: 78% de la población entre 15 y 63 años participa en el mercado laboral, lo que corresponde al 80,1% de los hombres y 75,8% de las mujeres (Statistisk sentralbyrå, 2013).

Las políticas públicas fomentan la participación laboral. El derecho a tener trabajo, y la obligación a trabajar si uno puede, siempre ha sido importante, aunque la llamada “línea de trabajo” es un elemento importante en las políticas públicas de manera explícita desde el 1992. La “línea de trabajo” incluye sistemas de servicios y apoyo a las familias, como también programas para apoyar a personas que están en peligro de dejar su participación laboral. Los subsidios por desempleo y discapacidad son relativamente generosos y buscan asegurar una vida digna para los que por diferentes razones no pueden trabajar (Dølvik mfl, 2007; Fløtten 2007; Nørgård y Rønning, 2013). A su vez, el mercado laboral está muy regulado, y existe lo que Falkum y Grimsrud (2007) denominan un modelo de cooperación, que consiste —entre otras cosas— en un acuerdo entre las organizaciones de empleados, las organizaciones de empresarios y el Estado, que regula sueldos, maneras de solucionar conflictos y la participación de los empleados en la toma de decisiones.

El Estado de bienestar —sobre todo en lo que concierne los sistemas universales— tiene mucho apoyo en la población (Hernes y Hippe, 2007). Una de las explicaciones es que el Estado de bienestar conviene a la población de clase media. En este tipo de Estado de bienestar, la mayor parte de las transferencias económicas van hacia seguros sociales en general y a servicios como pensiones, salud y educación, servicios que benefician a toda o a la gran mayoría de la población (Rothstein, 2010).

C. Comentarios

**Armando Barrientos,
Universidad de Manchester**

Desde comienzos del siglo XXI puede observarse un cambio significativo en los sistemas de protección social en América Latina con la implementación de programas a gran escala de transferencia directa de ingresos dirigidos a hogares en situación de pobreza y extrema pobreza. Los programas de transferencia de ingresos orientados hacia el desarrollo humano han acaparado el debate nacional y regional. Los programas pioneros, Progresar/Oportunidades en México y *Bolsa Escola/Bolsa Família* en Brasil, actualmente llegan a alrededor de una cuarta parte de los hogares, mientras que el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador alcanza alrededor del 40% de la población. Sin embargo, también se puede observar una expansión de otros programas. Muchos países también han expandido los programas de pensiones no contributivas, una forma más tradicional de asistencia social. Más recientemente se han reformado y potenciado programas de transferencias orientados hacia la niñez en Uruguay y Argentina. Los programas integrados de combate a la pobreza como el PANES en Uruguay o el Ingreso Ético Familiar/Chile Solidario en Chile ilustran un enfoque diferente hacia el diseño de estas políticas públicas. De hecho, hay una diversidad considerable en el diseño de programas de transferencias para combatir la pobreza en América Latina.

En la conceptualización de la protección social, esta se constituye en dos componentes: i) la seguridad social, basada en el principio contributivo que se aboca a proteger los trabajadores y sus dependientes de los efectos de contingencias asociadas con el ciclo de vida y los riesgos laborales; y ii) la asistencia social, basada en el principio de ciudadanía, financiada por recursos fiscales y orientada a la superación de la pobreza. Un tercer componente es constituido por las políticas de empleo que se han desarrollado aceleradamente en países de altos ingresos.

El desplazamiento de la atención hacia la asistencia social en la década del 2000 en América Latina está plenamente justificado. A la vuelta de siglo, uno de cada dos trabajadores en la región dependía del empleo informal, y solo uno de cada cuatro trabajadores contribuía regularmente a un fondo de pensiones. Los regímenes de protección social en la región han sido descritos como truncados, ya que solo beneficiaron a los grupos con empleo formal. Era lógico apuntar a la ampliación de la cobertura de la protección social a aquellos grupos excluidos de la seguridad social, una recomendación que desde hace tiempo venía formulando la literatura especializada. La lógica de este cambio se refuerza por el retorno a la institucionalidad democrática y la “vuelta a la izquierda” en las coaliciones gobernantes. La inclusión política, económica, y social pasan a ser una prioridad en las políticas sociales en la región.

La extensión de la protección social a sectores de bajos ingresos e informales por medio de la asistencia social ha generado una segmentación en la protección social, con la seguridad social cubriendo a trabajadores de medianos ingresos y formales por un lado, y por otro lado la asistencia social ofreciendo una protección más débil al resto de la población. La expansión de la asistencia social está generando una institucionalidad paralela a la seguridad social, la cual se refleja en la formación de Ministerios de Desarrollo Social.

Es importante destacar que la asistencia social emergente en América Latina se distingue de la asistencia social “clásica” de la “edad de oro” de los regímenes de bienestar en países europeos, por la atención que el diseño de los programas le otorga a los incentivos de acumulación de capital humano y en general de desarrollo de la capacidad productiva de los grupos en pobreza. De hecho, y como lo confirma la presentación en el seminario acerca de la evolución del sistema de protección noruego, la asistencia social moderna enlaza la protección de niveles de vida con el mejoramiento de la capacidad productiva de todos los sectores de la población. En sociedades que generan pobreza y desigualdad, la redistribución del consumo nunca va a ser una respuesta adecuada. La redistribución equitativa de oportunidades y desarrollo humano son imprescindibles, lo que resalta la necesidad de enlazar las transferencias de ingresos al acceso a los servicios públicos y a la inclusión económica y social

En aquellos países de la región con instituciones de seguro social más avanzadas y con alta cobertura, se plantea con más fuerza la integración de la seguridad social y la asistencia social. Iniciativas en Argentina y Uruguay (Asignaciones Familiares), Chile (Pensión Solidaria) se orientan a complementar programas de seguro social con un componente de asistencia social. Un seguimiento de estas experiencias permitirá evaluar su efectividad y equidad. En los países de la región con una limitada cobertura del seguro social, la prioridad es fortalecer el alcance y la institucionalidad de la asistencia social de manera de establecer un nivel de protección sólido e inclusivo.

III. Protección social universal en perspectiva internacional (segundo panel)

A. Del *Bolsa Família* al *Brasil Sem Miséria*

**Solange Teixeira,
Ministerio de Desarrollo Social de Brasil**

En Brasil, durante los años setenta se creó el primer instrumento de protección social no contributiva, dirigido a pequeños productores rurales, personas discapacitadas y adultos mayores. Sin embargo, es solamente con la democratización del país y la promulgación de la Constitución de 1988 que se establece como derecho fundamental la seguridad social. La salud, las pensiones y los servicios sociales, asociados a las políticas de educación, trabajo y empleo, forman el complejo de derechos que deben ser realizados a través de las políticas públicas. En cuanto a la salud, se puso en marcha el sistema público y gratuito de atención, que es universal e integral, complementado por servicios privados.

Sobre las políticas de protección social, la Constitución de 1988 cambió el papel del Gobierno Federal en cuanto a la ejecución, financiación y coordinación; se instaló una ejecución descentralizada a cargo de las municipalidades, creando el desafío permanente de su coordinación entre distintos niveles institucionales.

A finales de la década de los noventa y principios de los 2000 aparecen los primeros programas de transferencias condicionadas de ingreso. *Bolsa Escola* y *Bolsa Alimentação* se crearon en 2001 para la protección social de la niñez, siendo gestionados respectivamente por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud. La implementación de estos programas fue de la par con la creación del *Cadastro Unico*, que cumple las funciones de registrar todas las familias —y no solamente las que tienen hijos/as— y permitirles acceder a programas sociales del Gobierno Federal.

En 2003, todos estos programas fueron consolidados en uno solo: *Bolsa Família*. Este programa de transferencias condicionadas se basa en tres objetivos: i) el alivio inmediato de la pobreza, a través de la transferencia de ingreso directa a las familias; ii) una contribución a la ruptura del ciclo

inter-generacional de reproducción de la pobreza, por medio de las condicionalidades; y iii) el desarrollo de las potencialidades de las familias, por medio de programas complementarios.

Bolsa Família brinda transferencias monetarias directas a las familias pobres y extremadamente pobres, y no a sus miembros por separado. El beneficio se entrega a la mujer y el hogar tiene total autonomía en la gestión del recurso financiero. En contrapartida, las familias se comprometen a cumplir con las condicionalidad de salud y educación de los niños. Las familias permanecen en el programa mientras sigan recibiendo ingresos por debajo del criterio de elegibilidad, y no hay límite temporal de permanencia. Se ha sugerido que el programa desincentiva la participación laboral, e incentiva tener hijos, pero distintos estudios y evaluaciones de impacto han comprobado que no es así.

La gestión de *Bolsa Família* es compartida entre los diferentes niveles administrativos. El Gobierno Federal transfiere recursos a los municipios para que estos gestionen *Bolsa Família* a nivel municipal. Si todas las familias con niños/as entre 7 y 15 años que viven en los municipios tienen acceso al programa —y cuanto mejor es la gestión por parte de las municipalidades—, mayores son los recursos que reciben estos.

En 2012, se crea el Plan *Brasil Sem Miséria* (BSM), coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), a través de la Secretaría Extraordinaria para la Superación de la Extrema Pobreza (SESEP). Este plan incluye más de 100 acciones desarrolladas por 22 ministerios, lo que plantea un desafío de coordinación. *Brasil Sem Miséria* no está enfocado únicamente en *Bolsa Família*, constituye una red de protección social para familias en situación de pobreza y vulnerabilidad social. A través de BSM, se integraron 915.000 personas que estaban al margen de las políticas sociales hasta el momento. BSM cuenta asimismo con programas de inclusión productiva adaptados a los beneficiarios de zonas urbanas. Estos programas son el PRONATEC, que cuenta con más de 819.000 inscritos en cursos de formación profesional, el programa para Micro Emprendedores Individuales (MEI) y el Programa Crecer, que da oportunidades de estructuración y expansión de proyectos empresariales con el apoyo de microcréditos. Para la inclusión productiva rural, BSM cuenta con programas como el *Bolsa Verde*. Finalmente, BSM ha fortalecido la red de asistencia social, con enfoque especial en el cuidado de la primera infancia, a través de programas como *Brasil Carinhoso*.

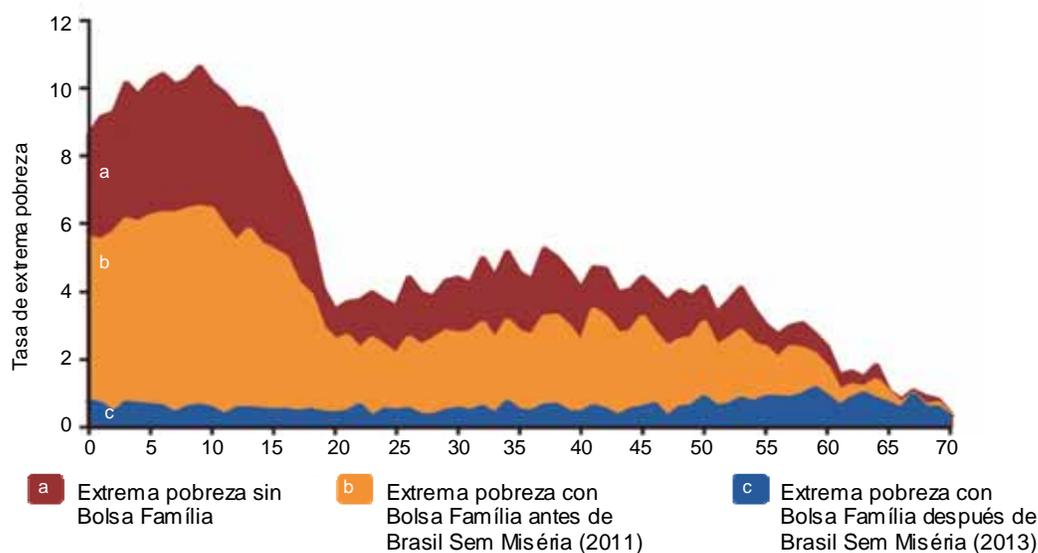
Contrariamente a las ideas pre-concebidas, los beneficiarios de *Bolsa Família* tienen altas tasas de participación en el mercado laboral: más del 70% de los beneficiarios de 16 años o más trabajan o buscan activamente un trabajo. Además, las evaluaciones de impacto muestran que el programa no desincentiva la participación laboral de sus beneficiarios. El programa tampoco inventiva un aumento de la natalidad entre sus hogares beneficiarios. Sin embargo, el programa sigue enfrentando varios desafíos. A nivel de implementación, hay una desigualdad entre las entidades federativas (respecto a capacidades, gestión, compromisos, etc.) y falta coordinación y armonización entre las distintas instituciones responsables.

Otro desafío pendiente es convertir a las políticas de protección social como *Bolsa Família* en una política de Estado, aumentando la probabilidad de su continuidad, sin importar la orientación del gobierno, y haciéndolas menos propensas a recortes en su financiación. También debe asegurarse la transparencia del uso de recursos y de la responsabilidad del proceso. Finalmente, a través de la promoción social, hay que crear oportunidades para que las familias que participan de *Bolsa Família* se inserten en el ámbito productivo.

Bolsa Família presenta resultados muy positivos. Gracias a una buena focalización, ha llegado a las familias que hacen parte de su público objetivo, contribuyendo a reducir la pobreza extrema (véase gráfico 1) y la desigualdad: el programa es responsable por un 21% en la reducción de la desigualdad entre 2003-2005. Asimismo, los beneficios otorgado por *Bolsa Família* han incrementado los ingresos de las familias. El incremento medio de los ingresos ha sido de 49%, con mayor impacto para las familias extremadamente pobres. Además, la regularidad en la recepción del beneficio favorece la planificación presupuestaria de la familia. En educación y salud, el programa también tiene impactos positivos. Cada bimestre se verifica que los 15 millones de estudiantes de *Bolsa Família* asisten a la escuela. Las distintas evaluaciones de impacto que se han hecho del programa muestran que los alumnos beneficiarios de *Bolsa Família* tienen mayor progresión escolar y menores tasas de abandono que los

que no reciben el programa. En salud, el programa contribuye a reducir la mortalidad infantil, en particular cuando sus causas están vinculadas a desnutrición y diarrea.

GRÁFICO 1
BRASIL: REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA POR EDAD



Fuente: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC)/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Elaborado a partir de datos de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2011.

B. Protección social y erradicación de la pobreza en Ecuador

Andrés Ivan Mideros, SENPLADES Ecuador

En América Latina y el Caribe, en los últimos años, se han logrado importantes resultados en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Estos logros se han dado en un contexto de crecimiento económico sostenido, pero también de consolidación de políticas públicas que auspician la igualdad, la (re)distribución y que se plantean dejar atrás la falsa “lucha” contra la pobreza y asumir el reto histórico de liberar a la región de este mal.

En los últimos años el Ecuador es el segundo país con mayor reducción de la pobreza en la región, y es uno de los pocos países que han logrado reducir pobreza y desigualdad al mismo tiempo. El Gobierno de la República del Ecuador se ha planteado como un imperativo moral la erradicación de la pobreza, y en especial de la pobreza extrema. Lograr estas metas y sostener los logros alcanzados en un contexto económico que cambia, plantea retos significativos.

Es necesario por un lado transformar la matriz productiva, es decir lograr mayor valor agregado, romper la dependencia de productos primarios, cerrar brechas de productividad, fomentar el pleno empleo, fortalecer la gestión del conocimiento (como recurso ilimitado), modular la demanda agregada y fomentar la integración regional. Por otra parte, es necesario generar y consolidar sistemas de protección y seguridad social incluyentes (que incluyan a todos y todas sin importar su vinculación con un mercado laboral), y que apoyen la inclusión (que generen igualdad, fomenten capacidades e construyan oportunidades).

En el Ecuador, por mandato del Consejo Nacional de Planificación, se cuenta con la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP) como un instrumento de implementación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 (PNBV). La ENIEP plantea tres componentes para erradicar diversas formas de pobreza y vulnerabilidad. El primero plantea la provisión de bienes superiores (aquellos que garantizan derechos, como la salud, la educación, el hábitat, la vivienda, el agua y el saneamiento) de calidad en todo el territorio nacional. El segundo es la revolución productiva y del trabajo, donde se asume la generación de capacidades, la reducción del subempleo, la revolución agraria y la inclusión financiera. Finalmente, el tercer componente plantea la protección integral al ciclo de vida, mediante la protección y seguridad social, los cuidados y la protección de derechos (véase el gráfico 2).

GRÁFICO 2
ECUADOR: ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA IGUALDAD Y LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA



Fuente: Elaboración propia.

La protección y seguridad social es un fin, al ser un derecho humano y un instrumento para garantizar la vida digna. Sin embargo, la protección y seguridad social es también un medio que protege a las personas y las familias frente a situaciones de pobreza y vulnerabilidad. En este sentido detiene la transmisión intergeneracional de la pobreza, ayuda a cubrir restricciones de liquidez, costos de transporte, proteger activos productivos y facilita la generación de capacidades.

En los países de la región, donde el trabajo informal acoge a la mayor parte de la población económicamente activa, la universalidad de la seguridad social requiere la articulación de regímenes contributivos y no-contributivos. En los segundos, la solidaridad se da a través de la política fiscal. En este marco, la protección y seguridad social no es paternalista, sino un tema de justicia social y un instrumento de promoción e inclusión económica y social.

En Ecuador, se han dado importantes avances desde la creación de la Caja de Pensiones en 1928. En 1970 se crea el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), en 1981 se promulga la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino, y en 1992 y 1995 se crean los Institutos de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía (ISSFA e ISSPOL, respectivamente). Un hito para la seguridad social ecuatoriana fue la consulta popular de 1995, donde el 47% de la población se pronunció por la no privatización de la seguridad social, frente al 31% que votó por la privatización como una opción. En el año 2001 se promulga la Ley de Seguridad Social, y en 2003 se crea el Bono de Desarrollo Humano (BDH) y las pensiones a población en situación de pobreza (reformando el Bono Solidario, creado en 1998 como medio de compensación).

La Constitución de 2008, aprobada en referéndum con el 64% de votos a nivel nacional, marca un nuevo pacto social de protección y seguridad social. Esto se ha materializado en la inclusión de personas dedicadas al trabajo doméstico, y la penalización de la no afiliación al IESS de trabajadores/as en relación de dependencia (aprobada en consulta popular con el 48% de votos a favor, frente al 39% en contra). El artículo 3 de la Constitución, plantea entre los deberes primordiales del Estado los de garantizar sin discriminación alguna la seguridad social, erradicar la pobreza y redistribuir de manera equitativa la riqueza. Por su parte, el artículo 34 expresa que la seguridad social es un derecho irrenunciable, que incluye a personas que realizan trabajo no remunerado, actividades de auto sustento, trabajo autónomo y a quienes se encuentran en desempleo, y el artículo 49 incluye a las personas y familias que cuidan a personas con discapacidad.

La protección y seguridad social se enmarca dentro del régimen del Buen Vivir. Así como el Buen Vivir es una idea movilizadora que supera las visiones tradicionales de desarrollo, el régimen del Buen Vivir supera los regímenes de bienestar, ya que no plantea mínimos de bienestar sino máximos en ejercicio de derechos. El Art. 340 de la Constitución establece el Sistema Nacional de Inclusión Equidad Social, para asegurar el ejercicio, garantía y exigibilidad de derechos (véase el gráfico 3). El Sistema plantea la obligación del Estado de generar las condiciones para la protección integral de las personas a lo largo del ciclo de vida; e incluye doce subsistemas, entre los que se encuentran los de salud y de seguridad social.

GRÁFICO 3
ECUADOR: SISTEMA NACIONAL DE INCLUSIÓN Y EQUIDAD SOCIAL

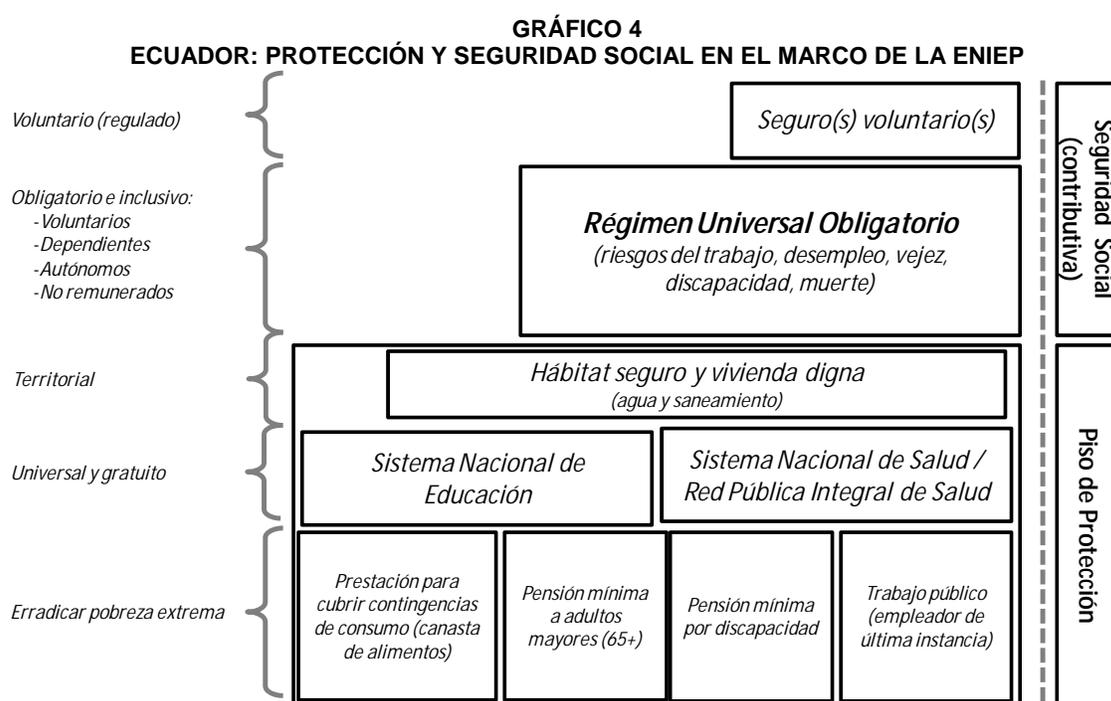


Fuente: Elaboración propia, en base a Constitución de la República del Ecuador.

La protección y seguridad social en el marco de la ENIEP se plantea en cumplimiento del mandato constitucional, donde la universalización se plantea desde la consolidación de un piso de protección social (no-contributivo) vinculado a la erradicación de diversas formas de pobreza extrema

(por ejemplo, por ingresos y necesidades básicas) y el fortalecimiento del sistema contributivo en base a principios de universalidad y solidaridad (véase el gráfico 4).

La consolidación de un piso de protección se plantea como instrumento de cobertura frente a la pobreza extrema. Entre sus elementos se incluye la transformación del BDH, como transferencia condicionada, hacia un instrumento de protección social; la consolidación de pensiones a adultos mayores y personas con discapacidad; y la generación de programas activos de trabajo y empleo vinculados con la inversión y las compras públicas. Además, se incluye el acceso universal y gratuito a servicios públicos de salud y educación, así como la universalización de servicios básicos domiciliarios, en particular el acceso a agua y saneamiento. Por su parte, el reto en la seguridad social contributiva se relaciona a generar mecanismos, procedimientos, incentivos y condiciones para fortalecer la inclusión y la obligatoriedad del régimen universal a todas las personas sin perjuicio de su situación laboral. De la misma manera, es necesario avanzar en la integralidad de la seguridad social, en particular en lo referente a las prestaciones de salud, y garantizar la sostenibilidad fiscal con solidaridad.



Fuente: Elaboración propia, en base a Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza.

En la ENIEP se plantea la protección y seguridad social como instrumento de inclusión económica y social, debido a los retornos esperados en la generación de capacidad (a través de salud y educación), pero también al permitir la protección y acumulación de activos productivos y el fomento del trabajo. Varios de estos elementos han sido estudiados en el caso del BDH. Así por ejemplo, se sabe que las transferencias monetarias en el Ecuador han aumentado el gasto relativo de los hogares en alimentación y educación, han incrementado la matrícula y asistencia escolar y reducido el trabajo infantil. Adicionalmente, se sabe que no afectan la oferta laboral de personas adultas en hogares receptores de la transferencia, y que se ha utilizado como un instrumento para financiar la búsqueda de empleo adecuado. La protección y seguridad social, además evita costos a la sociedad en general como lo demuestran los estudios del costo del hambre que ha desarrollado la CEPAL.

La protección y seguridad social es un instrumento fundamental para la erradicación de la pobreza y la construcción del Buen Vivir en la sociedad ecuatoriana y latinoamericana. Pero es parte de la necesidad de generar políticas integrales que vinculen lo social, lo productivo y lo económico. No se puede erradicar la pobreza mirando únicamente desde la política social, es necesario además cambiar las

formas de producir, distribuir y consumir. En el caso ecuatoriano, la meta es erradicar la pobreza extrema por ingresos y por necesidades básicas insatisfechas al 2017. En diciembre de 2012 estos indicadores se ubicaban en 11% y 13%, respectivamente. Además, se plantea reducir el coeficiente de Gini de la distribución de los ingresos de 0,48 en diciembre de 2012 a 0,44 a finales de 2017, aumentar la ocupación plena del 42,8% a 55,0% y la cobertura de la seguridad social (contributiva) de 41,4% a 60,0%, en el mismo periodo.

Lograr estas metas demanda cambiar el paradigma de la política social. Esta se sostiene en las políticas productivas y económicas, y viceversa. Es indispensable por lo tanto generar movilización social y poder popular para garantizar cambios estructurales y sostener los pactos sociales, fiscales e institucionales. El contexto actual del Ecuador y de la región es favorable para pensar e implementar nuevas políticas. Pero en un escenario de cambios en el ciclo económico, es indispensable no solo mantener los logros alcanzados, sino plantear metas ambiciosas que garanticen una nueva época en la región. La región perdió varias décadas, ahora es tiempo de ganarlas. Es tiempo de generar igualdad y de decir adiós a la pobreza.

C. Comentarios

**Enrique Valencia Lomelí,
Universidad de Guadalajara, México**

a) *Dos experiencias latinoamericanas relevantes de PTC*

Los dos casos que se han presentado hoy muestran con gran fuerza los alcances y los límites de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC) en América Latina, y apuntan a la necesidad de una transformación creativa (no destructiva) de los mismos. Se trata de países donde los PTC han logrado una muy importante cobertura (cerca del 100% de la población en situación de pobreza en Ecuador), que llegan a porciones relevantes de la población nacional (por arriba del promedio latinoamericano: más de un cuarto de la población en Brasil y poco más del 40% en Ecuador) y en los que la inversión social ha sido de las más altas en la región (especialmente en Ecuador, con cerca del 1% del PIB). Además, en estos países la dinámica reciente les permite plantear la meta de erradicación de la pobreza, al menos de la extrema. En síntesis, son casos notables para la discusión dada la cobertura y la inversión de los PTC. Entonces cabe preguntarse: ¿qué potencialidades y que límites nos manifiestan?

b) *Dos PTC en el marco de sus regímenes de bienestar*

Tanto en Brasil como en Ecuador tenemos una larga historia de instituciones ligadas al empleo formal, con acceso que no favorece la igualdad: la vía de acceso a la seguridad social ha pasado casi durante un siglo por el empleo formal (desde los años 20 del siglo pasado), con más amplio desarrollo de ésta en Brasil que en Ecuador, como lo simboliza la cobertura de las instituciones de la seguridad social. En ellos la capacidad de incorporación a la seguridad social y a la institucionalidad pública para enfrentar los riesgos sociales, fue muy débil (Ecuador) o excluyó a la mitad de la población económicamente activa y a la población en general (Brasil). La generación de los PTC vino a jugar, sin proponérselo explícitamente, el papel de un nuevo sistema de protección social que llenaría los huecos de institucionalidad de la seguridad social; o que muestra la creación de nuevos arreglos en estos regímenes de bienestar. Más allá de las polémicas dicotómicas sobre focalización-universalidad, los PTC en Brasil y Ecuador acercaron servicios sociales a sectores tradicionalmente excluidos de la seguridad social o simplemente de la atención pública o privada frente a los riesgos. Durante una década estos programas se consolidaron y acercaron la atención pública a porciones importantes de la población, dejadas históricamente a las (débiles) posibilidades de los hogares: en poco tiempo se acercaron (más en Ecuador) a la tasa de cobertura de la seguridad social, aunque con servicios notablemente menores que ésta (tanto en salud como en pensiones). Desde un enfoque de no regresividad y progresividad de los derechos la pregunta es cómo avanzar hacia una sostenibilidad de los servicios mínimos actuales y mejor aún hacia una mayor enriquecimiento de servicios y garantía de derechos.

c) *La originalidad de dos PTC*

Bolsa Família y el Bono de Desarrollo Humano (BDH) son programas diversos al esquema hegemónico o tradicional de los PTC y diversos entre sí (por ejemplo, el BDH se caracteriza por una transferencia “plana”). Sus condicionalidades han sido históricamente bajas (en Brasil, se convierten en un mecanismo de acompañamiento de hogares, más que de exclusión) y se han ido convirtiendo en realidad en programas de transferencia de renta, enriquecidos con nuevos componentes, más que en clásicos instrumentos de inversión en capital humano. Son PTC con origen diverso: *Bolsa Família* tiene su origen en programas municipales y en la acción de diversas comunidades epistémicas, hasta convertirse en un PTC con un padrón único con participación municipal importante (e índice de gestión municipal). El BDH tiene su origen en el contexto de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Son PTC asociados a cambios constitucionales que tratan de impulsar el enfoque de derechos (en 1998 en Brasil y en 2008 en Ecuador), aunque las prestaciones de estos programas paradójicamente no se han consolidado como derechos plenos (exigibles y justiciables) y surge la duda de qué mecanismos en este sentido se han generado. Son PTC que han ido incorporando nuevos componentes, criticados con la idea del “árbol de navidad” al que se ponen esferas continuamente, pero que en el fondo se explican por la ausencia o debilidad o construcción reciente de mecanismos de protección social para los pobres en los regímenes de bienestar brasileño y ecuatoriano. Podríamos decir que estos PTC son en sí mismos ya una red de protección social basada en transferencias de renta diversas (no sólo las clásicas de los PTC, sino además para los ancianos, las personas con discapacidad, en Ecuador; o el beneficio de superación de extrema pobreza en Brasil). En Brasil, la red propia de *Bolsa Família* se asocia a los programas o beneficios, fuertemente desarrollados, de pensiones no contributivas para adultos mayores.

d) *Dos experiencias más allá de los PTC*

En ambos casos, nos encontramos con la creación de una nueva institucionalidad en el sistema de protección social nacional, asociada a un periodo de crecimiento económico importante, incremento de los salarios reales, incremento del empleo formal; además, son casos en los que no hubo reformas a la seguridad social en el marco de la privatización. Destacan estos ejemplos frente a otros, donde el crecimiento económico ha sido menor o más inestable y donde los salarios reales se han estancado, además sin un crecimiento importante del empleo formal (como el caso de México). En la trayectoria mexicana en particular, la incidencia del PTC ha sido señaladamente endeble en cuanto a reducción de la pobreza y de la desigualdad. Se comparan Brasil y Ecuador con procesos de otras regiones, como el coreano en Asia en el que el crecimiento y el incremento salarial se ha mantenido de manera sostenida durante un periodo más amplio que en Brasil y en Ecuador (cuatro décadas al menos), en un marco de menor desigualdad. Aunque no tenemos en América Latina ejemplos recientes de un periodo tan amplio de sostenibilidad del crecimiento y de incremento salarial, ¿se logrará en este periodo iniciado en el nuevo siglo? Los casos analizados hoy nos plantean dudas serias en la sostenibilidad de este contexto virtuoso (sobre todo por la dependencia en la exportación de materias primas, más clara en Ecuador).

e) *Círculos virtuosos en dificultad*

Los resultados tanto en Ecuador como en Brasil señalan, dada la conjunción de elementos señalada, una reducción importante de la pobreza de ingresos y una reducción menor de la desigualdad. Si bien el impacto en estos dos indicadores de los programas de PTC es destacable, no es “el” factor o el factor más relevante. Más bien estos dos ejemplos muestran las potencialidades de la vinculación entre condiciones macroeconómicas propicias al crecimiento (en la primera década de los años 2000), al incremento salarial y al empleo formal (y por tanto al aseguramiento vía el empleo formal), junto con acciones dirigidas a los tradicionalmente excluidos de los sistemas de seguridad social, como los PTC. La pregunta es por la sostenibilidad de este proceso, cuando hay signos de freno en la reducción de la pobreza tanto en Brasil como en Ecuador. Brasil está experimentando un freno importante en su crecimiento, lo que acentúa estas dudas. El entorno macroeconómico está cambiando, por la influencia de factores internacionales y debilidades internas. En el periodo de crecimiento se generaron empleos formales pero los niveles de informalidad siguen siendo considerables. La reproducción de un amplio espacio virtuoso de reducción de la pobreza y la desigualdad está entrando en terrenos difíciles y, conjuntamente, es difícil vislumbrar un pleno empleo en el sector formal, con todo y los avances recientes en los países que discutimos. ¿Qué hacer con los PTC en este marco? Por una parte, la

seguridad social vía el empleo formal en América Latina difícilmente conducirá a la universalización; por otra, los PTC solos, sin crecimiento ni mejoras salariales, difícilmente conducirán a mayor igualdad y menor pobreza (como lo atestigua el PTC mexicano).

f) *Nuevos riesgos de segmentación*

En los dos países existen ahora dos sistemas que se desarrollan tendencialmente en paralelo: la seguridad social —creciente— y una red de protección para los pobres —también creciente y en consolidación (a partir de *Brasil sem Miséria* y del Buen Vivir en Ecuador). El riesgo es que se genere en el largo plazo y se consolide e institucionalice una especie de doble medida institucional: la seguridad social para sectores medios y de altos ingresos, los PTC (y asociados) para los pobres. La potencialidad de este esquema para reducir durable y fuertemente la desigualdad es muy débil. Instituciones para pobres con pobres servicios, instituciones para sectores medios y altos con servicios de más calidad y con posibilidad de acceder a servicios mercantilizados. Es decir, instituciones sociales segmentadas sin enfoque de ciudadanía y además sin fortalecimiento de círculos virtuosos de crecimiento-alza salarial-generación de empleo formal en el largo plazo. Por todo ello, en una dinámica de no regresividad y de progresividad, los PTC deberían asociarse cada vez más a la institucionalidad de la seguridad social o en un esquema de protección social universal (por ejemplo de acuerdo a la Constitución ecuatoriana de 2008). Se abren diversas posibilidades al respecto.

g) *Posible dilema regional*

En este contexto, a partir de la experiencia de estos países y levantando la reflexión al nivel regional, una pregunta posible es si la paradójica doble experiencia por una parte de generación institucional focalizada en los PTC y por otra de impulso de dinámicas recientes de universalización en América Latina no acerca positivamente a nuevas posibilidades de institucionalización de un sistema de protección universal (en el marco de la heterogeneidad de los regímenes de bienestar de la región) o conduce negativamente a los riesgos de un nuevo freno regional con segmentación y jerarquización pero ahora con retórica de derechos. Clave para resolver la incertidumbre será la generación de una coalición favorable a la igualdad y al enfoque universal.

IV. Panorama regional e innovaciones recientes en la protección social

A. Desigualdades cruzadas: desafíos para la protección social

*Martin Hopenhayn,
Director, División de Desarrollo Social, CEPAL*

Como se sabe, América Latina es la región más desigual del mundo, si bien en años recientes registra un descenso del coeficiente de Gini, lo cual sugiere una reducción incipiente en la concentración del ingreso. La desigualdad ostenta un carácter complejo, con sus fábricas y eslabones que la refuerzan, tal como lo planteamos en CEPAL. Por lo mismo, opera a lo largo de distintos ámbitos a lo largo del ciclo de vida, y es muy difícil revertir, mitigar y transformar la reproducción inter-generacional de este conjunto de brechas.

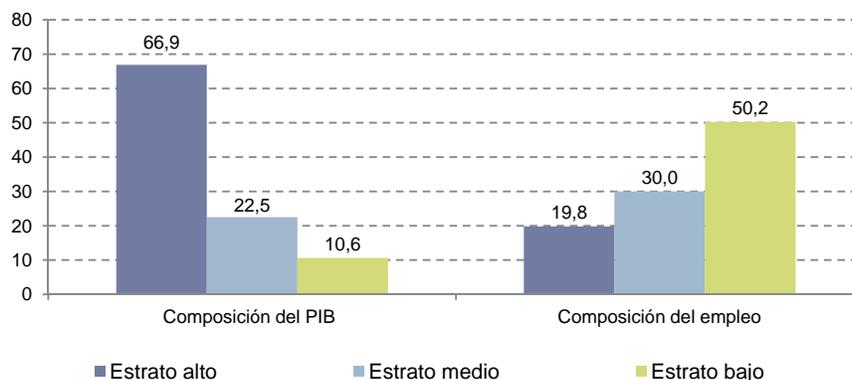
La desigualdad tiene su núcleo estructural en la matriz productiva, desde la cual se reproduce hacia muchas esferas. Dentro de la matriz productiva se da una situación ya descrita hace cuarenta años por Aníbal Pinto, que la llamó “heterogeneidad estructural” de América Latina —y que no por vieja deja de ser vigente. La estructura productiva de la región se caracteriza por brechas de productividad muy agudas entre empresas de distintos tamaños, entre sectores productivos y entre formales e informales, que luego se traducen en brechas de ingreso laborales, de condición de trabajo y de acceso a la protección social.

El sector de alta productividad (grandes empresas) capta dos tercios del PIB, el de productividad media (PYMES) el 22% del PIB y el de baja productividad (microempresas, empleo doméstico, autoempleo) el 10,6% del PIB. Sin embargo, cuando se analiza la distribución del empleo por tipo de empresa, el sector de baja productividad concentra el 50,2% del empleo mientras que el sector de alta productividad solo concentra un 19,8% (véase el gráfico 5).

Esta relación inversamente proporcional entre el nivel de productividad y la concentración del empleo lo llamamos la fábrica de la desigualdad. La heterogeneidad estructural es muy grande porque las brechas en términos de productividad medidas como porcentaje del PIB son muy altas entre los tres

distintos sectores de alta, media y baja productividad. Pero la fábrica de la desigualdad se refiere sobre todo a la relación inversamente proporcional entre nivel de productividad y generación de empleo.

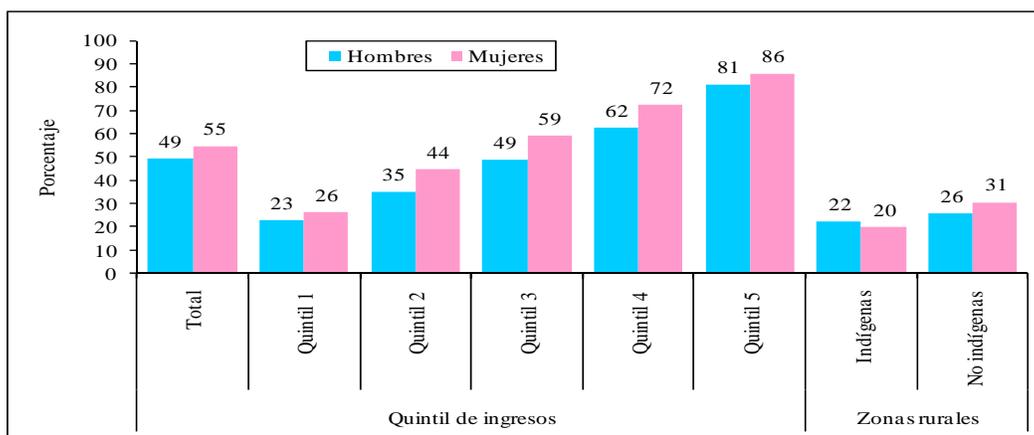
GRÁFICO 5
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL



Fuente: Infante, R. "América Latina en el "Umbral del Desarrollo". Un ejercicio de convergencia productiva". Proyecto "Desarrollo Inclusivo". Documento de Trabajo No. 14, junio de 2011, Santiago de Chile: CEPAL.

La contracara de lo que ocurre en el mundo productivo y laboral se da en el ámbito de las capacidades. Por el lado productivo, se encuentran la oferta y la demanda de trabajo, que determinan la gran segmentación en términos de ingresos laborales y de condiciones de trabajo. Por el lado de las capacidades, se encuentra un grado de segmentación aun mayor, y ejemplo elocuente de ello es lo que se observa respecto de la educación secundaria. En el promedio de 18 países de América Latina, en el primer quintil de la distribución del ingreso (el más pobre), la proporción de jóvenes de 20-24 años que ha completado la escuela secundaria es de 25%, mientras que en el quinto quintil (el más rico) es de 83% (véase el gráfico 6).

GRÁFICO 6
CONCLUSIÓN DEL NIVEL SECUNDARIO SUPERIOR ENTRE JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS SEGÚN CONDICIÓN DE NIVEL DE INGRESO PER CÁPITA Y SEXO, ALREDEDOR DE 2008^a
(Porcentajes)



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

^a Las cifras respecto a jóvenes indígenas y no indígenas refieren a 8 países, y corresponden a 2007.

En todos los quintiles hay más mujeres que hombres completando la secundaria. Pero claramente la brecha entre quintiles, y sobre todo entre los dos quintiles extremos, es muy alta. En la educación terciaria, para el caso de jóvenes de 25-29 años menos del 1% del primer quintil concluye cinco años de educación postsecundaria como promedio para América %, mientras el 27% del quinto quintil logra este nivel.

Esta situación es dramática sobre todo si se observan las tasas de retorno en mercado laboral: el gran aumento en sueldos y salarios se da cuando pasamos de secundaria completa en adelante (por ejemplo, con terciaria incompleta y universitaria completa). Allí se insertan los trabajadores que superan el promedio de los ingresos laborales del conjunto de la población de América Latina. Y por lo que vimos, apenas uno de cada cuatro jóvenes del primer quintil completa la educación secundaria, y solo uno de cada 100 completa la educación universitaria.

Otro elemento que afecta sobre todo en la fase final del ciclo de vida es el porcentaje de personas ocupadas afiliadas a la seguridad social. Se observa al respecto una brecha enorme de afiliación a la seguridad social entre los trabajadores del primer quintil y el quinto quintil, entre los trabajadores urbanos formales y los urbanos informales; y entre los urbanos y los rurales.

La incidencia de la pobreza y extrema pobreza también varían según el grupo social y el grupo de edad de pertenencia. La extrema pobreza en América Latina es mucho mayor para poblaciones de minorías étnicas: en torno a 2008-2009 era tres veces mayor para los indígenas que para los no indígenas (en Panamá es cinco veces mayor). Lo mismo se da entre los niños y niñas de 0 a 14 años: la incidencia de la pobreza es tres veces más alta que para el resto de la población (de 14 y más). En menor medida, esto ocurre también comparando los niveles de pobreza de las mujeres y los hombres.

Finalmente, el efecto redistributivo de impuestos y transferencias es mucho menor en América Latina que en Europa. Si se observa el Gini antes y después del pago de impuestos y transferencias, se ve que los países de la Unión Europea en promedio logran bajar de más de 32 puntos el Gini. En cambio, para un conjunto de países latinoamericanos tenemos un cambio de entorno a 4 puntos del Gini (véase cuadro 2).

CUADRO 2
AMÉRICA LATINA Y EUROPA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESIGUALDAD DEL INGRESO ANTES Y DESPUÉS DEL PAGO DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS, 2008

(En porcentaje de variación del coeficiente de Gini)

País	Porcentajes
Argentina	2,0
Brasil	3,6
Chile	4,2
Colombia	7,0
México	3,8
Perú	2,0
América Latina y el Caribe (6 Países)	3,8
Austria	34,2
Bélgica	36,2
Dinamarca	40,8
Finlandia	34,7
Francia	24,4
Alemania	34,9
Grecia	25,0
Irlanda	35,8
Italia	22,9
Luxemburgo	41,5
Países Bajos	33,3
Portugal	24,0
España	25,5
Suecia	35,6
Reino Unido	34,6
Unión Europea (15 países)	32,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Goñi E., H. López y L. Servén (2008), "Fiscal redistribution and income inequality in Latin America", Policy Research Working Paper, No. 4487, Washington, D.C., Banco Mundial.

En los últimos años destacan ciertos progresos sociales y un giro en la igualdad. Hay una inflexión positiva que consiste en una expansión de los logros educativos, el acceso a servicios básicos, la salud preventiva y atenciones básicas, una baja en la desnutrición infantil y el analfabetismo, así como en un incremento en la afiliación a la seguridad social- si bien esta sigue siendo baja. También en estos últimos años se observa una inflexión positiva respecto a la distribución de los ingresos laborales.

Hay además mayor margen político para la intervención con efectos redistributivos: América Latina tiene gobiernos de colores distintos, y está más instalada la idea de que el Estado tiene un rol que cumplir en la protección social, las políticas laborales, la institucionalidad laboral, y que es responsable de que estas rigideces se vayan superando. Así, por ejemplo, ha aumentado la carga tributaria de manera importante (del 12% al 18% para el promedio de la región en las últimas dos décadas), se ha reducido la pobreza, ha mejorado la distribución del ingreso, y ha aumentado el gasto social como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público.

A la hora de plantearse una agenda de protección social con enfoque de derechos, se deben contemplar varios aspectos: i) la redistribución directa de ingresos desde sistemas no contributivos para construir un sistema básico de ingresos parciales garantizados (niños, familias, adultos mayores y desempleados del sector formal e informal en edad activa); ii) el avance hacia un universalismo en umbrales mínimos y con progresividad en protección social (salud y seguridad social), reduciendo paulatinamente la segmentación de acceso y calidad; iii) la creación de una red y una oferta pública de calidad de cuidados dirigidos a la primera infancia y el adulto mayor, con efectos múltiples. En el ámbito del trabajo deberían implementarse políticas pasivas y activas, para llegar a una mayor equidad en la apropiación de los excedentes de productividad y expandir la cobertura de la seguridad social contributiva.

La protección social universal debe por lo tanto convertirse en el núcleo de la ciudadanía, fomentando el desarrollo del sentimiento de pertenencia. De allí, también, la importancia de un sistema universalista-progresivo para una igualdad de medios y de protección ante riesgos.

B. ¿Hacia dónde van los programas de transferencias condicionadas?

Fábio Veras Soares,
International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), PNUD

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) se caracterizan por apoyarse en mecanismos de focalización de los hogares más pobres y/o vulnerables a la pobreza; por entregar transferencias monetarias y por requerir un conjunto de corresponsabilidades —en general, en el área de salud y educación— con el reto de alcanzar su doble objetivo de aliviar la pobreza monetaria en el corto plazo e interrumpir el ciclo de reproducción inter-generacional de la pobreza. Otra característica muy común de estos programas es que el beneficio se entrega preferencialmente a la mujer.

A pesar de esos rasgos comunes, cuando se les mira en una perspectiva comparada, los programas de los países de América Latina y Caribe difieren bastante en su diseño y en los detalles de su implementación. Las diferencias se refieren básicamente al énfasis que estos programas ponen en sus dos objetivos. Algunos programas tienen como prioridad el alivio de la pobreza (en algunos casos la erradicación de la pobreza), mientras otros privilegian la acumulación de capital humano con mucho énfasis en el tema de las corresponsabilidades.

Estas diferencias se reflejan en las decisiones relativas al diseño e implementación de los distintos componentes del programa:

- focalización por comprobación de medios directa o indirecta y tratamiento diferenciado a pobres y pobres extremos;

- programas de cobertura nacional o focalización geográfica que limita la cobertura;
- incorporación de nuevos beneficiarios de manera continua (y por demanda) o en periodos definidos para la inscripción (y por “barridos” locales);
- manera de entender e implementar las corresponsabilidades: basadas en sanciones inmediatas o entendidas como un indicador de mayor vulnerabilidad de las familias y de los niños, lo que requiere una acción del sistema de cuidados vinculado a la asistencia social;
- tiempos mínimo y máximos de permanencia en el programa;
- montos de las transferencias: orientados a erradicar la extrema pobreza o a compensar por el costo de oportunidad de cumplir con las corresponsabilidades;
- manera según la cual el monto transferido crece con el número de niños y/o el grado escolar que éstos están cursando o transferencia plana para evitar incentivos a natalidad, pero con implicaciones de inequidad horizontal entre las familias beneficiarias;
- incorporación de familias pobres sin hijos en edad elegible o programa solamente para familias pobres con niños o mujeres embarazadas;
- existencia o no de programas complementarios y cómo estos son percibidos y concebidos (rutas de salida/reglas de graduación).

No siempre estas decisiones y la elección de la forma como los diversos componentes son implementados son tomadas de manera coordinada, coherente y lógica. Un mismo programa puede tener un diseño de un componente que se aproximaría a un tipo ideal de programa que privilegia el alivio (o erradicación) de la pobreza en el corto plazo, mientras que otro componente se aproxima más a la tipología de programas fundados esencialmente en el reto de aumentar el capital humano de niños y niñas.

Otro punto importante que diferencia a los PTC cuando se piensa de manera más prospectiva acerca de su futuro, es la forma según la cual los programas se interrelacionan con —o se sitúan— en el sistema de protección social de sus respectivos países. En algunos países, los PTC son un elemento de la dimensión no contributiva de la protección social (asistencia social), en conjunto con otros programas como las pensiones sociales; tienen un carácter complementario (no necesariamente residual) a la seguridad social de naturaleza contributiva. En otros países, que carecen de intervenciones más amplias, los programas son el principal componente, sino el único, del sistema de protección social y en él se depositan todas las esperanzas para la mejora de las condiciones de vida de la población, añadiendo todo tipo de intervenciones sociales no siempre de manera coordinada.

De manera general, se pueden identificar diferentes caminos para el futuro de los PTC, que están ligados a las diferencias de diseño e institucionales discutidas arriba:

- Algunos creen que los programas son temporales, y por lo tanto deberían desaparecer porque han logrado sacar de la (extrema) pobreza toda la población objetivo. Si no obtienen este resultado es porque fracasaron y hay que sustituirlos por otro tipo de intervención.
- Otros creen que los programas deben institucionalizarse y quedar permanentemente:
 - a) Los programas que tienen un componente de ingreso básico pueden volverse en un ingreso básico focalizado. Los retos son cómo tratar el error de exclusión y cómo cerrar la brecha de extrema pobreza. *Bolsa Família* en Brasil y el BDH en Ecuador parecen caminar de manera decisiva en esta dirección. La tarjeta alimentaria en Uruguay también podría clasificarse aquí.
 - b) Los programas que priorizan a los niños pueden volverse en transferencias a las familias con niños focalizadas o universales y pueden unirse a los sistemas de contributivos (sector formal) para protección de niños. Las asignaciones familiares (AFAM) en Uruguay y la Asignación Universal por Hijo (AUH) en Argentina parecen seguir este camino.

- c) Los componentes de seguimiento familiar pueden desaparecer por el tema de costos y escasa institucionalización o volverse en protocolos de la asistencia social en los países, institucionalizando los servicios de la asistencia social (o la salud cuando el foco es en el niño). En este caso, programas como Cercanías en Uruguay e Ingreso Ético Familiar en Chile parecen indicar un progreso en esta dirección.

C. Principales resultados de la evaluación de impacto de las Asignaciones Familiares-Plan de Equidad

Andrea Vigorito,
Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración,
Universidad de la República, Uruguay

En Uruguay, la expansión de las transferencias monetarias de asistencia social tuvo lugar en el marco de la asunción del gobierno por parte de la coalición de izquierda y centro-izquierda Frente Amplio, luego de la fuerte crisis económica de 2002, a raíz de la cual la pobreza se duplicó y se incrementó fuertemente la desigualdad.

A continuación se presentan los resultados de la evaluación de impacto de las Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (AFAM-PE), que representa el componente no contributivo de las Asignaciones Familiares. El trabajo se realizó en el marco de un convenio de cooperación técnica con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Uruguay y fue preparado junto con Marcelo Bérgholo, Andrés Dean e Ivonne Perazzo (Bérgholo, Dean, Perazzo y Vigorito, 2014).

Las AFAM-PE son el producto de una reforma en la expansión de las transferencias monetarias. El programa original, asociado a los trabajadores que cotizaban a la seguridad social, se originó en 1943. Desde los años setenta incluía en sus requisitos la escolarización de los niños y niñas, y a partir de la década de los noventa, es condicionado a no superar un mínimo de ingreso. En 2004, las transferencias fueron ampliadas a los hogares que tuvieran un ingreso inferior a tres salarios mínimos, independientemente de la condición contributiva de quien solicitaba el beneficio. Si bien se logró una expansión importante de la cobertura del programa, dado que el monto de la prestación se había devaluado mucho porque estaba indexado al salario real que venía cayendo, las transferencias no tenían mucho impacto sobre la pobreza ni sobre la indigencia. Después de un plan temporario —el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)— que tuvo lugar entre 2005 y 2007, las Asignaciones Familiares pasaron a ser parte del Plan de Equidad (AFAM-PE). Una de las particularidades de este nuevo sistema es que las AFAM-PE están radicadas en el Banco de Previsión Social (BPS) y son coordinadas por el MIDES y el BPS.

Las AFAM-PE se focalizan en hogares con niños entre 0 y 17 años que viven en condiciones de vulnerabilidad. La vulnerabilidad se define sobre la base de un doble umbral. En primer lugar, hay un umbral de ingreso, que surge o de la declaración de hogar o de lo que el BPS verifica en sus registros de trabajo formal y prestaciones. En segundo lugar, los hogares que están debajo de este umbral per cápita pasan por otro umbral, que es un puntaje predictivo de probabilidad de caer en la pobreza, constituido por un conjunto de activos del hogar y del nivel educativo, condición de la vivienda, etc. La elegibilidad para entrar en el programa es independiente de la condición contributiva del hogar, por lo que hay hogares que podrían elegir estar en uno u otro de los sistemas. Finalmente, la prestación de AFAM-PE es mayor que la que se les otorga a hogares que están cubiertos por la seguridad social, pero esta última viene con los beneficios sociales contributivos, mientras que AFAM-PE requiere una postulación. Según el marco jurídico de creación del programa, hay condicionalidades en términos de controles de salud y asistencia al sistema educativo y el beneficio por hogar es en un promedio de 1.200 pesos uruguayos (65 dólares), con un incremento cuando los niños pasan a la enseñanza secundaria.

El estudio de Bérgholo, Dean, Perazzo y Vigorito (2014) evalúa el impacto del programa sobre las condiciones de salud, fecundidad, educación, empleo, ingreso, actitudes y opiniones de sus beneficiarios.

El método de la evaluación es de diseño discontinuo (RD), cuya metodología resulta apropiada para evaluar programas donde el ingreso al mismo depende de un puntaje. La probabilidad de participar en el programa tiene una discontinuidad en un valor del Índice de Carencias Críticas (puntaje). Los grupos de control y de tratamiento presentan características que varían de forma continua, excepto en la probabilidad de tratamiento.

Los autores estimaron la siguiente ecuación en base a cuatro especificaciones (lineal; lineal con variables de control; cuadrática; y cuadrática con variables de control):

$$y = \beta_0 + \beta_1 \text{Tratamiento} + D(\text{Puntaje}) + \alpha X + \varepsilon$$

Donde: y representa la variable de resultado analizada; *Tratamiento* indica si el hogar pasó por AFAM-PE; X es un vector de variables de control como educación, sexo, edad, condiciones de la vivienda, tiempo de exposición al programa; D es una función continua en el entorno del punto de corte.

Como fuentes de información, se utilizaron el Registro administrativo de los postulantes a las AFAM, que tiene el problema de que algunos postulantes fueron transferidos directamente del plan anterior (PANES) por lo cual la información no corresponde al inicio de AFAM en 2008, sino que proviene de 2005. Se usó también una encuesta de seguimiento que se hizo en 2011-2012 en un entorno pequeño del punto de corte, y se utilizaron los registros administrativos de secundaria y educación técnica (SECLI-UTU) para observar el desempeño educativo. La encuesta de seguimiento tiene 1.000 hogares no elegibles y 1.750 hogares elegibles.

Los principales resultados de la evaluación son los siguientes:

- Hay un alto porcentaje (cercano a 90%) de niños de 0 a 12 años que poseen carné de control de salud del niño, tanto entre los elegibles como entre los no elegibles. Cuando se consulta a los encuestados si es posible ver el carné para tomar algunos datos, también es alta la proporción de personas que responde que sí (81%). Este resultado indica que el carné de salud, que es obligatorio a nivel nacional desde 1978, es ya un elemento ampliamente difundido en la población y que es poco probable afectar este resultado. Por estas razones, no se encuentran efectos en esta dimensión en niños de 0 a 12 ni en niños de 0 a 5.
- Asimismo, se preguntó si los niños habían realizado controles de salud en el último año (la pregunta excluye explícitamente fiebre y gripes). Los resultados muestran que los controles de salud están muy institucionalizados en Uruguay. El porcentaje de niños entre 0 y 12 años a los que se les ha realizado controles en el último año se encuentra en torno a 90%, y se incrementa a 94,4% en el caso de los menores de 6 años. Si bien a priori podría pensarse que el programa AFAM-PE, debido a las condicionalidades en materia de controles de salud, podría haber impactado positivamente en este resultado, no se encontraron efectos robustos.
- El estado nutricional de los niños en los hogares encuestados es aproximado a partir de medidas antropométricas. Las mismas, son tomadas de sus carnés de salud: talla, peso y fecha del primer y último control, a partir de la cual se calculó el índice de masa corporal (IMC). Tampoco se encontraron efectos de AFAM-PE en esta dimensión.
- En educación no se encuentran efectos con la información de la encuesta de seguimiento en niños de 6 a 11 años, ni en los adolescentes. Pero trabajando con un período más largo y con registros administrativos, se encuentran efectos en torno al 2% en la asistencia secundaria para niños y niñas entre 13 y 17 años.
- También se analizó si las personas conocían las condicionalidades del programa, dado que se realizó una encuesta de este tipo para el PANES y una alta proporción de personas no conocían las condicionalidades. En el caso de AFAM-PE son más conocidas. La más conocida es la asistencia escolar: un 38% entre los no elegibles y un 42% entre los elegibles.

- Sobre la situación laboral de los beneficiarios, no hay impacto sobre la actividad, el empleo, el desempleo y las horas trabajadas, pero sí hay un fuerte impacto sobre la informalidad, más fuerte de lo que se podía observar en las evaluaciones del PANES. El efecto sobre la informalización es fuerte sobre las mujeres, que representan la gran mayoría de los postulantes al programa.

Respecto del efecto sobre la informalidad, hay que notar que el BPS -quien gestiona tanto la protección social contributiva (seguridad social) como el programa de Asignaciones Familiares- hace cada dos meses el control de elegibilidad por ingreso formal, y tiene un umbral de ingreso muy restrictivo. Los hogares que superan el umbral son suspendidos durante seis meses del programa, lo que es un fuerte incentivo a no declarar una subida de ingreso para los beneficiarios y permanecer en la informalidad o informalidad parcial. Esto es un problema grave de diseño del programa que viene arrastrándose desde el PANES y que tiene un efecto importante sobre el desincentivo a la formalización.

V. El financiamiento solidario de la protección social

A. Un abordaje técnico y político para una fiscal social solidaria en la región

***Fernando Filgueira,
Consultor, CEPAL***

Esta presentación se centra en los aspectos conceptuales de la fiscalidad social, con algunos elementos diagnósticos y de datos. Pretende contribuir a situar el debate y a ofrecer algunas alternativas para mover la región hacia un modelo de vocación universal en materia de protección e inversión social.

No es posible abordar esta discusión sin contextualizarla en el marco de las transformaciones políticas y sociales recientes que se vienen produciendo en América Latina. Las transformaciones políticas tienen como primer eje el triunfo de la democracia electoral en la mayor parte de los países, y como segundo eje, lo que se ha llamado “el giro a la izquierda”. Frente a este contexto, es importante considerar cuáles son las alternativas en materia de fiscalidad y arquitectura social y cuáles de ellas contribuyen a forjar una coalición distributiva de sectores bajos y medios, donde estos sectores se sientan representados políticamente y en las políticas públicas que luego los protegen.

En lo que refiere a la estructura social, se señalan algunos logros claros que la CEPAL ha evidenciado con datos que no admiten mayor discusión. Los últimos diez años marcan una importante caída de la pobreza; una caída moderada y en algunos casos, importante, de la desigualdad; aumentos de las tasas de empleo; caídas de las tasas de desempleo y mejoras en la calidad del empleo. Esto no es homogéneo para todos los países de la región pero es la pauta dominante.

Sin embargo, hay deudas estructurales que no se solucionan con estos avances. En este sentido, una alta proporción de la población que sale de la pobreza no ingresa a la clase media, sino que ingresa a un sector de vulnerabilidad que en general carece de aseguramiento, ahorros y activos que les permitan enfrentar las situaciones derivadas de shocks exógenos o biográficos. Por otra parte, hay una

infantilización de la pobreza, un desbalance generacional del bienestar, una feminización de la pobreza y una incorporación segmentada de la mujer al mercado laboral. Es decir, las mujeres de menor educación, o de menores recursos relativos, son las que ingresan menos al mercado laboral. Una parte —si bien no la mayor— de la disminución de la desigualdad en la región, derivada de la disminución de la desigualdad de los ingresos laborales de la familia, tiene que ver con la incorporación de un segundo miembro a la fuerza de trabajo, esto es, las mujeres de los sectores de menores ingresos. Si esto se pudiera dar en proporciones mayores, entonces la reducción de la desigualdad también sería mayor.

Hay aliados claros de los logros mencionados anteriormente: el crecimiento económico; el bono demográfico; una fiscalidad social expansiva, muy importante en la construcción de nuevas políticas; un contexto macroeconómico estable y de baja inflación, que es una conquista de los modelos de estabilización; y una mejora en los logros educativos, tanto en primaria en los países que venían más rezagados como en la educación media.

Sin embargo, hay algunos riesgos a la sostenibilidad de estos logros. Uno de ellos es el fin del súper ciclo de los *commodities*, no abrupto, pero ya anunciado. También, el cierre de la flexibilización cuantitativa (*quantitative easing*), especialmente en Estados Unidos, que implicará la disminución de flujos de capital y de las bajas tasas de interés. Otro riesgo es el del fin del bono demográfico. En efecto en muchos países está terminando la etapa en que la población dependiente sobre la población activa disminuía. La persistente baja productividad y alta heterogeneidad estructural es otro de los riesgos así como los límites de la expansión fiscal con las actuales estructuras tributarias y productividad de la economía. En ese sentido, los países han expandido su fiscalidad, su recaudación y su gasto, pero con las actuales estructuras tributarias es claro que hay límites a la expansión fiscal en materia de gasto. Finalmente, en materia de riesgos, empiezan a haber presiones inflacionarias vinculadas a algunos problemas de la balanza de pago y persiste una alta desigualdad educativa.

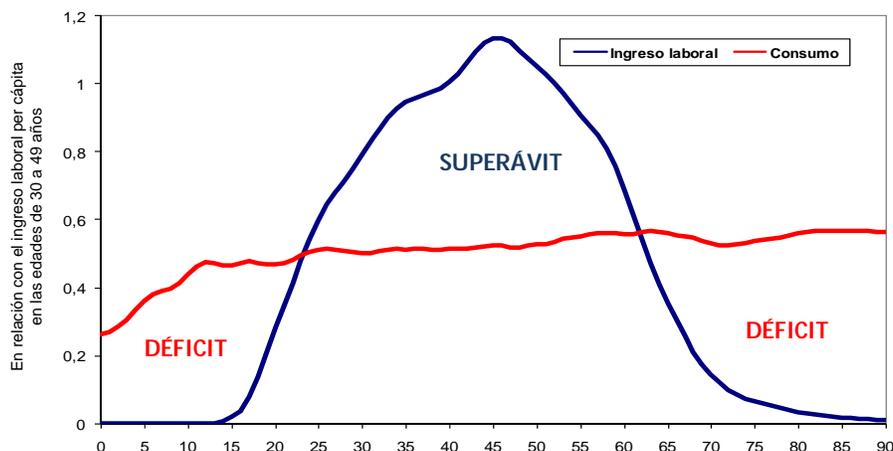
¿Es sostenible entonces el progreso social que viene teniendo la región? Para abordar la pregunta es posible agrupar los límites estructurales bajo la idea de la fallas en el régimen de bienestar en la región, sus variantes y constantes.

El punto de partida para entender algunas de estas fallas es el ciclo de vida y las claves demográficas. Lo que muestra el gráfico 7 básicamente es que a lo largo del ciclo de vida las personas generan ingresos de distinta manera: al principio nada, luego bastante y sobre el final de su vida, poco o menos. La intersección de las curvas en el gráfico 7 (ciclo de vida y consumo) dibuja una especie de “campana cortada”, donde se ve una parte superavitaria. Una persona a los 45 años consume menos ingresos que los que genera y las personas de hasta 15 años y de más de 70 generan déficit, en el sentido que consumen más ingresos que los que generan. Lo que hacen las sociedades es redistribuir, y lo hacen de tres formas: una es a través del Estado, extrayendo rentas de la parte superavitaria; la otra forma es a través de las propias familias que trasladan sus ingresos para el cuidado de sus niños/as y personas adultas mayores; finalmente hay una tercera forma que es el ahorro individual.

Cuando empieza a cerrarse el bono demográfico y comienza el proceso de envejecimiento crece la tasa de dependencia, liderada por los adultos mayores. Esto implica que hay que hacer algunos ajustes para sostener los niveles de bienestar que la sociedad venía generando con los niveles de productividad dados.

Hay apuestas a futuro, indispensables para pensar este desafío. Una de esas apuestas es que la fecundidad no caiga demasiado y que sea lo más convergente posible, esto es, que los sectores medios y los sectores de menores ingresos tengan fecundidades similares. Una segunda apuesta es la fuerte inversión en infancia —no sólo por razones de igualdad sino para aumentar los niveles de productividad y eficiencia agregada de la economía—, que indica el balance generacional del esfuerzo fiscal como tercera apuesta y finalmente, como cuarta apuesta, los consumos básicos garantizados para familias con hijos.

GRÁFICO 7
CICLO DE VIDA Y CLAVES DEMOGRÁFICAS: INGRESO LABORAL MEDIO Y CONSUMO MEDIO PER CÁPITA EN RELACIÓN CON EL INGRESO LABORAL PER CÁPITA ENTRE LAS EDADES DE 30 Y 49 AÑOS, ALREDEDOR DE 2000^a



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2010.

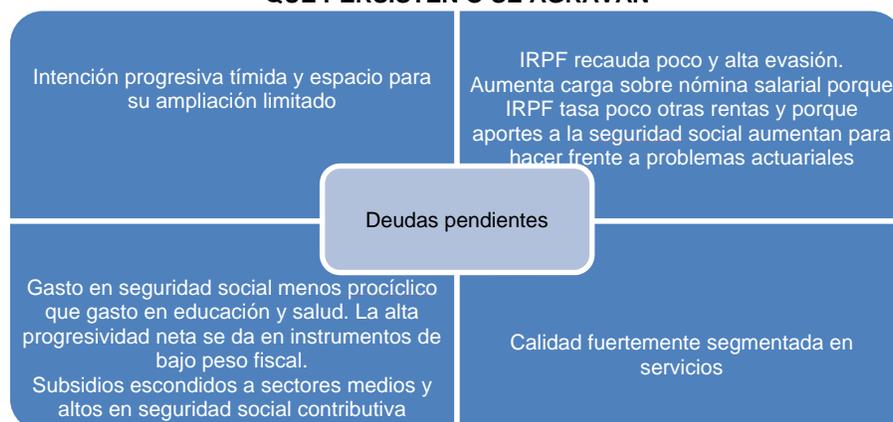
^a Promedio simple de los 22 países participantes en el proyecto global sobre las cuentas nacionales de transferencias. El consumo per cápita incluye el consumo privado y público. El ingreso laboral per cápita incluye los beneficios marginales y los ingresos por cuenta propia.

El régimen de bienestar latinoamericano y el rol del Estado en ese régimen de bienestar presentan algunos problemas que debieran ser enfrentados para transformar los desafíos estructurales señalados. En este sentido, un primer problema es el consumo público y privado en infancia. El 75% del consumo de un niño promedio en los países de América Latina proviene de su propia familia y un 25% de lo que transfiere el Estado o bien en dinero o bien en servicios. Es decir, hay un consumo sub óptimo en infancia porque se deja librado al mercado y a la distribución original de los ingresos familiares una buena parte del consumo de nuestra infancia. Si a ello le sumamos una caída de la fecundidad no convergente y una baja de participación laboral de las mujeres de los sectores populares, estamos ante una configuración que es inter-temporalmente insostenible desde un punto de vista económico y fiscal y una desigualdad que será muy difícil disminuir más allá de los logros recientes

La configuración virtuosa a la que habría que apostar es una configuración de altas tasas de empleo femeninas y de personas adultas mayores; muy baja pobreza infantil, menor que la pobreza general; fecundidad convergente y en torno a tasas de reemplazo y un servicio intensivo y comunitario de servicios públicos de calidad. Para ello, hay que enfrentar una fiscalidad frágil y poco redistributiva, que en el pasado tenía claramente estos cuatro elementos: carga fiscal baja y poco progresiva; alta evasión y elusión; gasto fiscal pro-cíclico, poco redistributivo y desbalanceado generacionalmente; y mala calidad del gasto y de los servicios que genera.

En el presente, sin embargo, hay avances muy importantes. Hay un aumento de la carga fiscal y de la intención progresiva, hay una mejora en la eficiencia recaudatoria, hay menor pro-ciclicidad del gasto y aumento de programas netamente redistributivos y aunque persiste la mala calidad de los servicios, aumentan las coberturas en salud y educación. Pero hay problemas estructurales que persisten o se agravan en estas mismas áreas, como se ve en el gráfico 8.

GRÁFICO 8
FISCALIDAD EN AMÉRICA LATINA: PROBLEMAS ESTRUCTURALES
QUE PERSISTEN O SE AGRAVAN



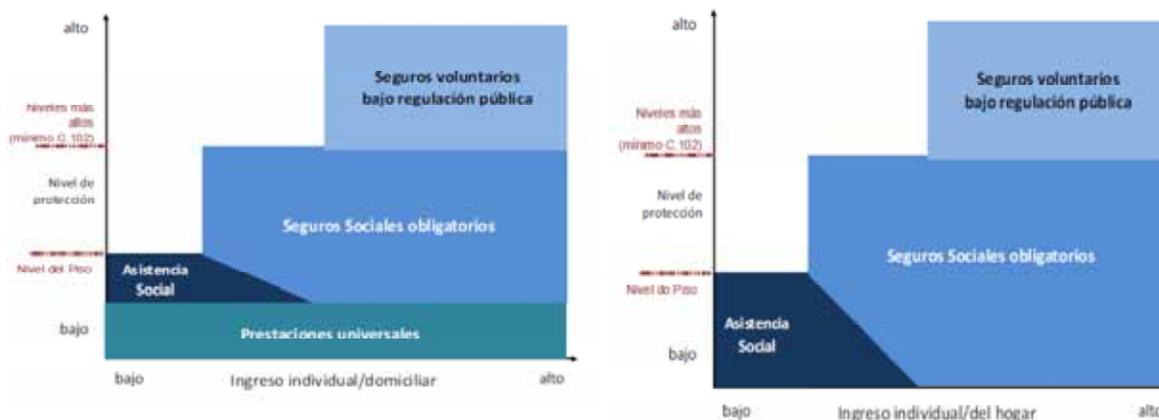
Fuente: Elaboración propia.

El “edificio” que tiene América Latina en el presente es segmentado, incompleto y —a largo plazo— disfuncional. Eso no quiere decir que no haya habido avances, pero se caracterizan por una ampliación de cobertura y de prestaciones que no logran superar en forma consistente la segmentación, incompletitud y disfuncionalidad mencionadas:

- Los sistemas de aseguramiento contributivos maduros lo son solamente en los criterios de elegibilidad. En el financiamiento son, de hecho, mixtos. Su sostenibilidad fiscal es compleja.
- Los sistemas de aseguramiento contributivos de base individual y en lógica de mercado separan a los sectores medios-altos y altos del financiamiento solidario de la protección e inversión social.
- Los sistemas universales (especialmente servicios) se encuentran fuertemente segmentados en calidad y en algunos casos, acceso.
- La región carece de un *welfare package* universal para infancia y familia que incluya licencias, transferencias monetarias y cuidados infantiles tempranos, en suma un sistema de acogida que colectiviza parte de los riesgos que enfrentan las nuevas cohortes.
- Las herramientas focalizadas se han expandido notoriamente en cobertura, pero sin alcanzar generalmente a los sectores vulnerables no pobres en infancia, aunque sí mayormente en tercera edad.

Para avanzar hacia la protección social universal, hay tres modelos posibles. Uno es el piso y la escalera de protección social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que propone —reconociendo la imposibilidad de alcanzar mediante los sistemas contributivos aseguramientos individuales— la creación de un piso de protección social universal de acceso a servicios esenciales y de seguridad económica. La “escalera” sigue con los seguros sociales contributivos, y luego, con los seguros voluntarios. Este modelo es pragmático, ya que admite diferentes rutas hacia él, como se puede observar en el gráfico 9.

GRÁFICO 9
LAS VARIANTES PRÁGMATICAS DEL PISO Y ESCALERA DE PROTECCIÓN SOCIAL



Fuente: Organización Internacional del Trabajo, 2013, El rol de los Pisos de Protección Social en los sistemas integrales de seguridad social en América Latina y el Caribe, Lima.

El otro modelo, promovido por Santiago Levy desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y que se está discutiendo para la reforma mexicana, es el modelo eficientista de aseguramiento universal de los trabajadores. El argumento de Levy para este modelo es simple: “no todo el mundo pasa por la fábrica, pero todo el mundo pasa por la tienda”. Por lo tanto, debe generarse un sistema plenamente financiado por los impuestos al consumo y no por los impuestos sobre la nómina salarial. La preocupación central de Levy no es en rigor, equidad o igualdad, aunque se ganaría igualdad en México con su modelo, sino que es sobre todo, eficiencia: mayor eficiencia en el mercado laboral y ganancias en productividad. Este modelo eficientista da un rol importante a las políticas focalizadas porque es un sistema de aseguramiento de los trabajadores, no es un sistema de aseguramiento de la ciudadanía. En este caso, el aseguramiento se logra o bien por el vínculo familiar o bien por políticas focalizadas.

El tercer modelo universal es el de universalismo básico. Este modelo, a diferencia del modelo de Levy y a diferencia del modelo de OIT, insiste en que la clave está en una fiscalidad social de garantías básicas universales financiadas por rentas generales. Esto implica discutir con dos potenciales limitantes: los modelos contributivos y los modelos focalizados. Debiera disminuir el peso fiscal de estos dos modelos e incrementarse el peso fiscal del modelo de prestaciones básicas universales (transferencias monetarias, pensiones universales a la vejez, desempleo básico y transferencias de infancia, servicios de calidad homogénea adecuados en cuidados, educación y salud).

Estos tres modelos se están discutiendo en la región. Son modelos ideales, la realidad es más compleja. De una u otra manera los países están procurando fortalecer el componente universal o fortalecer por lo menos los accesos a cobertura universal. Sí es claro que la ruta que eligió América Latina para ir reformando sus sistemas es una ruta que requiere de muy altas tasas de crecimiento y altas tasas de expansión de la capacidad fiscal, porque se apostó a mejorar los sistemas contributivos, a mejorar la focalización y se renunció a una parte del financiamiento solidario al persistir los modelos privados o los modelos de capitalización individual o de aseguramiento individual que se crearon en los años noventa. En esa ruta, se renuncia a una parte de la “torta fiscal”, pero por otro lado se quiere mejorar la calidad de las prestaciones contributivas y expandir la cobertura en los sectores bajos que no llegan al aseguramiento contributivo. Esto se puede hacer en un contexto expansivo, económico y fiscal. Se trata de una arquitectura que a la larga es menos eficiente, menos igualitaria y menos cohesiva que apostar a modalidades universales básicas como punto de partida. Es cierto, sin embargo, que cuando hay *path dependency*, no hay modalidades básicas que se puedan construir sobre el vacío, por lo tanto hay que partir de los sistemas contributivos y delinear estrategias de transformación graduales, consistentes, estables y de largo plazo.

Lo que ha hecho Uruguay con la reforma de salud y con el sistema de jubilaciones y pensiones es una ruta progresiva de ir desvinculando la contribución de la calidad de la prestación, y es una ruta larga. Otros países que tienen menor nivel de desarrollo de los modelos contributivos podrían empezar por modelos de corte universal primigenios o iniciáticos en vez de montar los sistemas contributivos y después preguntarse cómo cubrir a quienes no se puede cubrir con los sistemas contributivos. En este sentido, el caso de Noruega es muy claro. En el año 1945, inspirados en Beveridge, generaron una pensión básica universal; recién en los años setenta admiten la creación de pensiones contributivas. El modelo parte de cubrir a todos primero en lo básico y luego “arriba” se admite extraer fiscalidad para cubrir el riesgo estratificado, por ejemplo de la longevidad o la enfermedad.

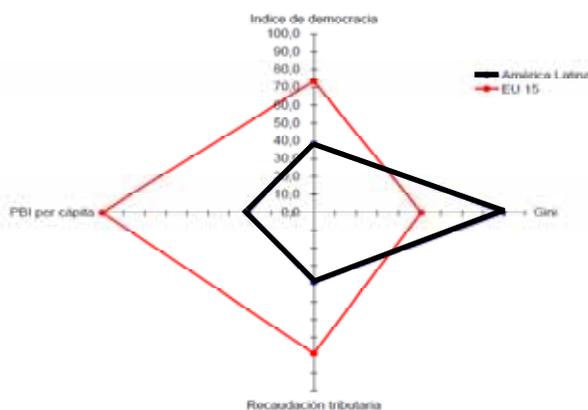
B. Problemas de financiamiento de la protección social en economías con elevada informalidad

Javier Curcio,
Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad de Buenos Aires (FCE/UBA) y
Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)

En una mirada a la protección social desde la perspectiva del financiamiento, hay que recordar que América Latina es una región con importantes desigualdades en términos de distintos indicadores, y especialmente, de ingresos. Esa desigualdad tiene una marcada correlación inversa con el espacio fiscal o las posibilidades de financiamiento que tiene el sector público para financiar políticas públicas y dentro de ellas especialmente las políticas sociales.

Más allá de una evolución favorable en los últimos años, América Latina tiene un espacio fiscal pequeño en relación con los países más desarrollados cuyo financiamiento es contributivo (proviene de la nómina salarial), sólo equivalente a 3 puntos del PIB; tiene además impuestos regresivos, vinculados al consumo y otros impuestos indirectos. Si se compara la situación de América Latina, como bloque de 19 países, con Europa, en torno a las variables índice de democracia, Gini, PIB per cápita y recaudación tributaria, se ve claramente que América Latina se encuentra en una situación desfavorable (véase el gráfico 10). En el caso de la recaudación tributaria, la peor posición relativa dificulta las posibilidades para financiar las políticas públicas en general y las correspondientes a servicios sociales en particular.

GRÁFICO 10
DESARROLLO Y CARGA TRIBUTARIA EN AMÉRICA LATINA Y EUROPA



Fuente: Cetrángulo y Goldschmit (2011): *Descentralización, cohesión social y afianzamiento de la democracia*; taller de trabajo “La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina, CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, 27 y 28 de abril de 2010.

Este fenómeno también se percibe relacionando la carga tributaria con el PIB. Entre los países de América Latina y los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), hay una correlación directa entre el PIB por habitante y la recaudación fiscal: los países latinoamericanos tienen peores niveles de generación de ingreso y, en consonancia con eso, menor presión tributaria asociada. La buena noticia —o el “vaso medio lleno”— es que en la región desde la década de los noventa en adelante, hubo un crecimiento de los ingresos tributarios (crecieron 38% entre 1990 y 2011), acompañado por el crecimiento de los ingresos per cápita. Este proceso de crecimiento también puede verse a través de la complementación de los ingresos tributarios con otros ingresos. Hay varios países que, en la lógica de ampliar los espacios fiscales, han logrado incorporar ingresos de otras fuentes, básicamente relacionadas con la extracción de recursos naturales (minería, petróleo, por ejemplo). La contracara de esa ampliación es, por un lado, que la dependencia de estos recursos tiene asociado un alto nivel de volatilidad de los precios internacionales y, por otro lado, la existencia de dificultades en términos de sostenibilidad, en tanto la gran mayoría de esos ingresos no fiscales se relacionan con bienes no renovables que tienen un plazo de agotamiento.

Completando la mirada desde la perspectiva del financiamiento, puede afirmarse que el principal incremento en la tributación latinoamericana de los últimos años tiene que ver con los impuestos generales sobre bienes y servicios, seguidos por los impuestos indirectos (impuestos sobre el consumo) y por los tributos sobre la renta y ganancias del capital. Los impuestos sobre la seguridad social, que se relacionan más directamente con las políticas contributivas, mantuvieron su espacio en un proceso de crecimiento, pero no incrementaron su participación respecto del resto de los componentes. Observando la desagregación del incremento de los impuestos sobre la renta, en una serie anual desde 1998 a 2011, se destaca que el crecimiento que va de 3,5 a casi 5 puntos del producto se basa mayormente en el incremento del impuesto sobre las sociedades (gravamen de los ingresos de las grandes empresas ligadas a la extracción minera, petrolera).

Es posible vincular este análisis, desde el punto de vista de los recursos, con la manera de identificar o clasificar las políticas contributivas que históricamente fueron ligadas al mercado de trabajo. Se propone aquí retomar la clasificación de las cuentas de la seguridad social (Cetrángolo, 2009), que prevé una clasificación en torno a cinco componentes que aquí se presentan con su aplicación en el caso argentino a modo de ejemplo: i) Seguro de Vejez, Invalidez y Fallecimiento: en Argentina compuesto por un sistema público de reparto gestionado por ANSeS, regímenes especiales, cajas provinciales de previsión social y seguros de vida privados; ii) Seguros de Salud: conformado por las Obras Sociales Nacionales y Provinciales, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP-PAMI) y las empresas de medicina prepaga; iii) Sistema de Asignaciones Familiares: asignaciones pagadas a los trabajadores jefes de hogar en relación de dependencia del sector formal, en función de sus cargas familiares; iv) Seguro de Desempleo y v) Seguros de Riesgos del Trabajo.

Estos componentes pueden ser analizados a partir de cuatro criterios de clasificación: i) según el tipo de financiamiento, las prestaciones pueden ser contributivas o no contributivas. Ello permitirá establecer si se trata o no de un seguro; ii) según obligatoriedad de la adhesión, pudiendo ser o no obligatorio y, en consecuencia, se define si la intervención pública refleja una decisión de considerar la prestación en cuestión como un bien meritario; iii) institución proveedora (gubernamental o no gubernamental) a los fines de saber si se trata de un componente del gasto público; iv) asignación de los beneficios, si se trata o no de una prestación redistributiva².

En cuanto a las características para un nuevo enfoque de la protección social en la región, algunas discusiones sobre la ampliación de la cobertura con mecanismos no contributivos tienen que ver con lo que se da en la mayoría de los países latinoamericanos: una baja cobertura contributiva; una dinámica

² Combinando estas cuatro variables alrededor de las distintas prestaciones, se construyó una matriz para analizar dentro de las políticas contributivas, cuáles son obligatorias y cuáles no, dentro de eso, cuáles son gestionadas por el sector público y por el sector privado, y a su vez, el grado de cumplimiento del principio de beneficios. Las ocho celdas de la matriz se pueden complementar con ocho similares sobre los componentes no contributivos y, de alguna manera, la evolución muestra una tendencia a complementar la mirada contributiva histórica sobre la seguridad social con otras prestaciones no contributivas que son “universalizantes” o buscan cubrir las brechas.

laboral y demográfica desfavorable; sistemas contributivos que se complementan con sistemas no contributivos con dificultades de financiamiento y baja cobertura; una dinámica de “círculo vicioso” entre informalidad, baja recaudación y equidad; y situaciones de fragmentación, donde pueden reconocerse tres grupos poblaciones en torno al mercado de trabajo (trabajadores formales registrados, trabajadores informales y desempleados).

Una cuestión adicional a contemplar es cómo se distribuyen las funciones relacionadas con las políticas en cuestión a lo largo del territorio. En general, los países latinoamericanos desarrollaron un proceso de amplia descentralización fiscal alrededor del gasto, no acompañado con la descentralización por parte de los ingresos. Esto implica la necesidad de generar mecanismos de transferencias, la búsqueda de correspondencia fiscal plena, que tiene dificultades desde muchas ópticas (la principal es la existencia de economías de escala en la recaudación fiscal). Se suman otros mecanismos de búsqueda de soluciones: las transferencias financieras intergubernamentales, y soluciones más incipientes que tienen que ver con la organización sectorial vinculada con el financiamiento en cada caso.

A modo de reflexión final sobre los problemas de financiamiento de la protección social en economías con elevada informalidad, cabe señalar que la región es desigual y heterogénea, con baja capacidad de las políticas públicas para resolver problemas distributivos (desempleo, informalidad, baja protección social y escasez de recursos). Hay un problema de dinámica laboral y demográfica, que supone dificultades crecientes en los sistemas contributivos tradicionales. Surge la necesidad de conceptualizar un nuevo enfoque de protección social que combine financiamiento contributivo y no contributivo para hacer frente a las erogaciones correspondientes. Se requiere así diseñar soluciones particulares que contemplen las condiciones heterogéneas de cada país y sector, y adicionalmente, permitan desarrollar procesos de transición prolongados, flexibles y complejos.

C. Financiamiento solidario de la protección social

**Ernesto Murro,
Presidente del Directorio,
Banco de Previsión Social**

El Banco de Previsión Social (BPS) es lo que en otros países se conoce como institución de previsión social, administración de seguridad social o “caja”. Tiene un papel importante, no sólo en las prestaciones tradicionales de seguridad social, sino como mecanismo recaudador tanto para el sector público como para el privado. El BPS es el principal recaudador del impuesto a la renta de los trabajadores y los jubilados (95%); también afilia a las personas, recauda y paga a los prestadores integrales que conforman el Sistema Nacional de Salud y colabora en otros aspectos, como por ejemplo la solicitud y pago del bono para el PANES³. Esto constituye la especificidad del BPS respecto a soluciones y formas de implementación que se dan en otros países, donde suelen ser otros organismos que administran los sistemas de salud o los planes de lucha contra la pobreza.

El financiamiento de la seguridad social no se puede analizar de forma aislada: debe hacerse como parte de la nueva concepción de la política social interrelacionada con la política económica, instaurada por el gobierno Uruguayo desde el 2005. Se destacan como principales características de este: i) la obligatoriedad, es decir, se crean regímenes nacionales con tendencia no solamente a la universalidad sino a la obligatoriedad. La seguridad social es obligatoria desde 1954, y se tiende a agregar “obligatoriedades” con perspectiva de derechos; ii) la gradualidad de las reformas, que conducen hacia regímenes mixtos con un fuerte rol del Estado; iii) la interrelación de las políticas públicas en un modelo integrador; iv) la centralidad de la gestión de las políticas públicas; v) la participación social; y vi) la sustentabilidad financiera. Por ejemplo, al sistema de salud se ingresa a través de la seguridad

³ El PANES, Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social se implementó en Uruguay entre 2005 y 2007.

social; es un sistema mixto, con participación del Estado en la regulación, gestión y como prestador integral de salud, con financiamiento tripartito contributivo y por impuestos generales.

El actual gobierno ha tenido una especial preocupación por la extensión de la protección social, con un financiamiento crecientemente solidario en un país que ya tenía altos indicadores de cobertura. Hoy en Uruguay, que tiene una población estable, nunca hubo tanta gente trabajando, nunca hubo tanta gente registrada en la seguridad social, nunca hubo tantas personas beneficiarias de la seguridad social (96% de los mayores de 65 años con pensión), y las prestaciones que se pagan tienen su mejor nivel en poder adquisitivo. Esto fundamentalmente se da por la búsqueda de un mayor empleo, y un empleo de calidad articulado con otras políticas públicas y sociales.

La seguridad social registra un crecimiento notable de 59% de los cotizantes en ocho años, es decir 540.000 puestos cotizantes más, llegando casi al millón y medio en una población total del país de 3 millones 300 mil. El salario promedio de cotización a la seguridad social crece 47% más que el buen crecimiento del salario real. La masa salarial por la cual se cotiza crece 134%, en términos reales, en los últimos ocho años. Esto hace que haya una mejora del salario real, del salario de cotización a la seguridad social, y por tanto un mejoramiento notorio del financiamiento del sistema. Por ejemplo, lo que es la asistencia financiera que requería el financiamiento de las jubilaciones y las pensiones, cae casi del 11% al 0,3% en porcentajes de la masa salarial, cae de 22% a menos del 1% en porcentajes de ingresos, y cae de 4 puntos del PIB a casi 0 del PIB en el período 2004-2012.

A todo esto contribuye el principio mencionado de interrelación de las políticas. Uruguay es de los pocos países del mundo donde la negociación colectiva salarial es obligatoria para todos los sectores de actividad desde el 2005.

El Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), que comienza en 2008, cumple con el principio “de cada quien según sus ingresos a cada quien según sus necesidades”, y aporta formalidad al sistema. El ingreso de niñas y niños al sistema de salud tiene un efecto muy favorable en la formalización de la seguridad social; por lo menos unos 100.000 trabajadores fueron atraídos por sus hijos al sistema de seguridad social. Es otro ejemplo de interrelación de políticas públicas.

Todo esto ocurre en medio de una serie de particularidades que tiene el país. Uruguay, junto a Argentina y Brasil, es de los países de carga alta, que tiene los aportes personales de los trabajadores (jubilaciones y salud) más altos del mundo y de la historia uruguaya (21%), con aportes patronales que son importantes en comparación con América Latina pero son los más bajos de la historia uruguaya (jubilaciones más salud es 12,5%), los más bajos del Mercosur y de los países emergentes (BRICS), donde alcanzan hasta el 20 % (sólo jubilatorios). La particularidad es que no hay ninguna plataforma sindical que reclame la baja de los aportes personales y sí hay manifestaciones públicas del sector empresarial para la baja de sus aportes.

Con la reforma tributaria se ha ido profundizando el camino hacia el financiamiento solidario. Si se miran los ingresos de la seguridad social, el 75% son para el sector público, el 25% va para el régimen de capitalización individual, lo cual es coherente con lo que será el sistema de jubilaciones (70% de la pensión o la jubilación será por el régimen público y aproximadamente el 30% por el sistema de capitalización).

Ha habido una mejora de la progresividad del sistema. Ha habido también una mejora de la gestión de las políticas públicas. Por ejemplo, si se miran dos períodos de crecimiento económico, 1991-1998 y desde el 2005 hasta ahora, se observa crecimiento de los cotizantes a la seguridad social en la actualidad acompañando el crecimiento del PIB y superando al del empleo, y no en el período 1991-1998, donde prácticamente no existió.

VI. La medición de la protección social

A. Medición del gasto en protección social en América Latina

Rodrigo Martínez,
Oficial de Asuntos Sociales,
División de Desarrollo Social, CEPAL

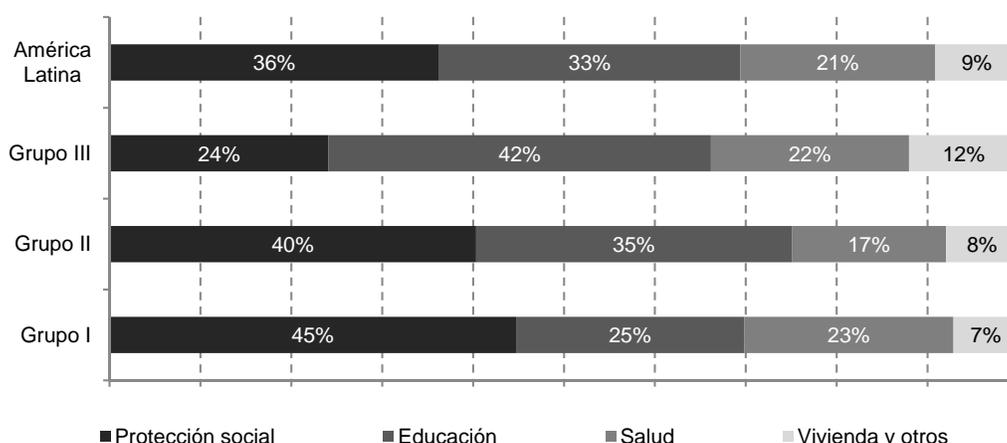
Para tratar el tema del gasto —o inversión— que hacen los gobiernos de la región para financiar la política de protección social, se presenta a continuación un acápite en referencia a datos existentes y luego se discuten algunas características y desafíos que conlleva avanzar en su medición.

La política social persigue frenar o mitigar las consecuencias de los problemas sociales, superar la pobreza, disminuir la inequidad y potenciar la cohesión social, procurando con ello alcanzar el goce de los derechos y niveles mínimos de acceso a bienes y servicios en distintos ámbitos: económicos, sociales y culturales. Ésta se implementa a través de la gestión social, procurando alcanzar un impacto positivo: social, económico y/o redistributivo. Esto tiene como contrapartida la necesidad de hacer inversión social (gasto social), entendida como los recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos que tienen por objetivo generar un impacto positivo en algún problema social.

Desde principios de la década de los noventa, el gasto público social ha crecido significativamente en todos países de la región, llegando a una media de 15,2% entre los países, lo que implica un 17,9% del PIB regional. Por otro lado, hasta mediados de la década pasada la inversión social fluctuaba con el crecimiento, mientras que ante la crisis global de 2008-2009 el gasto social y el gasto público se convirtieron en medida contra cíclica. Sin embargo, existe una alta heterogeneidad entre los países, siendo los que tienen un PIB mayor aquellos que dan más prioridad a lo social.

La política social tiene un impacto redistributivo importante, duplicando el ingreso del quintil de menores ingresos, y representando sólo el 10% del quintil más alto. Pero el volumen del gasto público social destinado a los grupos de mayores ingresos, a través de la seguridad social, es más alto. Más de un tercio del gasto social se destina a protección social, el que es más significativo en los países de mayores ingresos, al inverso de lo que ocurre con educación (véase el gráfico 11).

GRÁFICO 11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): COMPOSICIÓN DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO POR FUNCIÓN EN GRUPOS DE PAÍSES, PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2009^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos de gasto social, sobre la base de datos oficiales de los países [en línea] <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/>.

^a Grupos de países según nivel de inversión social, del más elevado (grupo I) al más bajo (grupo II).

En la región, 14 millones de latinoamericanos de 65 años y más reciben una pensión social, pero son pocos los países donde se destinan recursos significativos para las pensiones sociales. El promedio ponderado representa sólo 0,44% del PIB, siendo el Estado Plurinacional de Bolivia el más alto con 1,58%. En el caso de los programas de transferencias condicionadas (PTC), éstos cubren a un quinto de los latinoamericanos y caribeños. El volumen de recursos es muy bajo, sólo en Ecuador supera el 1% del PIB. Por su parte, los PTC cubren en promedio el 30% del déficit agregado anual de recursos de la población indigente respecto a la línea de indigencia. Así, es poco lo que se puede esperar en términos de impacto en ingresos, aun cuando en los países de desarrollo humano alto dicha proporción llega a 120,7%, pero sólo alcanza el 12,9% entre los de desarrollo humano medio (Cecchini y Madariaga, 2011).

La medición del gasto o de la inversión social presenta importantes desafíos en la región de calidad y cobertura. Entre ellos:

- La medición del gasto social tiene distintas coberturas entre los países. La mayoría considera el Gobierno central, pero son pocos los que expanden la cobertura hacia todo el gobierno y al sector público no financiero (véase el cuadro 3).
- La definición de protección social utilizada tampoco es homogénea. Entre ellas se incluye protección social (en general), seguridad social, asistencia social, capacitación, bienestar, vivienda y desarrollo social (véase el cuadro 4).
- Hay distintas formas de clasificar el gasto social: administrativa (quién gasta), económica (cómo se gasta), funcional (para qué se gasta).
- En protección social, las clasificaciones del Manual de Finanzas Públicas (económica) y del COFOG⁴ (funcional) no son exhaustivas ni mutuamente excluyentes. Por ello, en la CEPAL hemos propuesto que para la medición del gasto social se consideren las siguientes dimensiones: función, sector social, receptores, tipo de productos, fuente de financiamiento, agente ejecutor, destino, partida de costos y objetivo de impacto. Un elemento importante de estas dimensiones es que no solo es el Estado el que participa del financiamiento de lo social,

⁴ Classification of the Functions of Government.

sino también los privados, sea por el copago de servicios o por el aporte a financiamiento de la oferta vía fundaciones y corporaciones. Considerar estas dimensiones permitiría avanzar en términos de cobertura y precisión de la medición.

CUADRO 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): COBERTURA DEL GASTO SOCIAL

País	Gobierno Central Presupuestario	Gobierno Central	Gobierno General	Gobierno Federal	Sector Público no Financiero	Consolidado
Argentina		x	x		x	
Bolivia (Estado Plurinacional de)		X ^a				
Brasil				x	x	x
Chile		x				
Colombia					x	
Costa Rica						
Cuba			X			
Ecuador		X				
El Salvador		X				
Guatemala		X				
Honduras		X				
Jamaica		X				
México	x					
Nicaragua	x					
Panamá		X			X ^a	
Paraguay	x					
Perú	X ^a					
República Dominicana		X				
Trinidad y Tabago		X				
Uruguay		X	X ^a		X ^a	
Venezuela (República Bolivariana de)		X ^b				

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos de gasto social, sobre la base de datos oficiales de los países [en línea] <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/>.

^a Descontinuada.

^b Acordado y pagado.

Las principales restricciones que muestra la medición del gasto social en la región son: i) el gasto social se entiende como una actividad contable más que de gestión social; ii) no se asocian los gastos con los objetivos de las políticas sociales; iii) no se mide el gasto social no público (privado, ONG, etc.); iv) la cobertura de la medición es heterogénea, dificultando la comparabilidad; v) la desagregación de la información es limitada y la clasificación funcional de los países no es homogénea; vi) hay una mala desagregación entre seguridad y asistencia social y entre lo contributivo y no contributivo; vii) las categorías utilizadas no son exhaustivas ni mutuamente excluyentes; viii) hay poca integración entre gasto social y el sistema de cuentas nacionales (SCN); y ix) existe un importante rezago en la disponibilidad de datos.

CUADRO 4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): DIMENSIONES CONTENIDAS EN LA CONTABILIDAD DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL

País	Protección Social	Seguridad Social	Asistencia Social	Trabajo	Capacitación	Bienestar	Vivienda	Desarrollo social
Argentina		x	x	X				
Bolivia (Estado Plurinacional de)	x							
Brasil	x	x	x	x	x			
Chile	x							
Colombia		x		x				
Costa Rica	x							
Cuba		x	x					
Ecuador	x							
El Salvador		x	x	x				
Guatemala	x						x	
Honduras								
Jamaica	x					x		
México		x						
Nicaragua								
Panamá		x		x				
Paraguay								
Perú		x	x	x				
República Dominicana		x	x					
Trinidad y Tabago		x				x		
Uruguay		x	x					
Venezuela (República Bolivariana de)		x						x

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos de gasto social, sobre la base de datos oficiales de los países [en línea] <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/>.

En contra partida, entre los avances en la medición del gasto social se destacan: i) la mayoría de los países realizan estimaciones de gasto público social; ii) la principal fuente de información son las estadísticas de finanzas públicas (EFP) con base al Manual de Finanzas Públicas de 2001; iii) hay una transición extendida medición de base caja a base devengado; iv) en las cuentas nacionales y satélites, hay importantes avances; v) muchos países tienen una reciente definición del año base; vi) se ha instalado la evaluación, monitoreo y sistema de registro de los programas sociales.

Por ello, hoy es posible contar con un modelo de medición en la línea de las cuentas satélite que articule información de la gestión operativa y contable, el gasto público y el privado, el gasto y los impactos, el gasto y el financiamiento. Ello supone avanzar en sistemas de información para el seguimiento y evaluación, con EFP y SCN para analizar el gasto y con censos, encuestas y evaluaciones de programas, para medir impactos.

El desafío es doble: pasar del registro del gasto a la medición de la inversión y de la evaluación de programas a la evaluación de políticas. Esto hoy es tecnológica e institucionalmente posible, lo que se requiere es decisión política para avanzar.

B. Medición y monitoreo de la protección social a nivel mundial

**Maddalena Honorati,
Banco Mundial**

En la actualidad, a nivel mundial hay una brecha de protección social. Mientras 1.000 millones de personas están en situación de pobreza o de inseguridad alimentaria, el mismo número de personas están cubiertas por algún sistema de protección social. Sin embargo, solo la mitad de las personas pobres tienen alguna cobertura de protección social.

En paralelo, a nivel mundial existe también una brecha de información sobre los sistemas nacionales de protección social. La mayoría de los países no recolectan encuesta de hogares de forma oportuna, y cuando recolectan información a partir de las encuestas de hogares, muchas veces estas no contienen módulos de protección social o bien contienen información muy escasa que no responde con las necesidades de las políticas públicas.

Para mejorar la medición de la protección social, el Banco Mundial ha puesto en marcha el Atlas de Indicadores de Protección Social de Resiliencia y Equidad (*Atlas of Social Protection - Indicators of Resilience and Equity*), ASPIRE. ASPIRE tiene como objetivos: i) generar una base de indicadores de protección social y mercado laboral a nivel de diseño y desempeño de programas que sea estandarizada, actualizada y accesible y que optimice y capitalice los esfuerzos existentes de recolección de información, midiendo variaciones entre países y en el tiempo; ii) construir evidencia empírica sobre el desempeño de los sistemas de protección social, con particular énfasis en la complementariedad entre programas para abordar riesgos de manera conjunta, identificando redundancias y desarrollando así una matriz común para evaluar el desempeño de los sistemas de protección social, monitoreándolos en el tiempo; y iii) contribuir a mejorar la calidad, disponibilidad y comparabilidad de la información de protección social en las encuestas de hogares.

ASPIRE busca aportar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Cuánto gastan los países en programas de protección social y mercado laboral? ¿Cómo es el contexto socio económico en el que operan los programas de protección social y mercado laboral en los países? ¿Cuáles son las tendencias en el número de beneficiarios cubiertos? ¿Cómo varían por quintil de consumo? ¿Cuáles son los tipos de beneficios? ¿Son adecuados los beneficios? ¿Qué porcentaje de los beneficios va a los quintiles de menores ingresos? ¿Cuál es el impacto de los programas de protección social y mercado laboral sobre la pobreza y a la reducción de la inequidad? Para esto clasifica los programas en tres grupos: i) los programas de asistencia social (protección social no contributiva), dentro de las cuales se encuentran las transferencias monetarias; ii) las políticas de mercado laboral (activas o pasivas); y iii) la seguridad social contributiva (véase el gráfico 12).

GRÁFICO 12
CLASIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ASPIRE



Fuente: Elaboración propia.

Para esto ASPIRE recoge datos procedentes de información de encuestas de hogares con representatividad nacional —índices de calidad de vida, encuestas de hogares de ingresos y gastos, *Multiple Indicator Cluster Surveys* (MICS), encuestas de bienestar, estadísticas de ingreso y condiciones de vida (SILC), encuestas laborales— y registros administrativos publicados o directamente recogidos por equipos locales.

ASPIRE cuenta también con indicadores de contexto: indicadores a nivel de país que describen el contexto socio económico en el que operan los programas de protección social y mercado laboral —tasas de actividades primarias, indicadores de empleo, estructura del empleo por sector—; de diseño de los programas que describen sus características de diseño —modalidad de beneficios, frecuencia de pagos, niveles de beneficio mínimos y máximos, financiación, etc.—, y de desempeño de los programas —indicadores que muestran el nivel de cobertura de población pobre, focalización, generosidad, impactos en reducción de pobreza e inequidad, nivel de gasto, etc.

Sin embargo, ASPIRE tiene que enfrentar retos en cuanto a los conceptos que utiliza en la recolección original de datos, ya que existen diferencias, por ejemplo sobre los periodos de referencia o si se utiliza como unidad de referencia los hogares o los individuos. También hay diferencias en cuanto a las distintas clasificaciones y definiciones específicas de cada país, en los beneficios y servicios de los programas de protección social y mercado laboral (PSML), la clasificación de ocupaciones, la clasificación de la industria y las definiciones de empleo. Asimismo, el nivel de detalle de la recolección de la información varía según los diferentes modelos de reportes y de los tipos de programas que se incluyen en las encuestas. También varían los indicadores agregados de bienestar, según se tome en cuenta el consumo total o el ingreso, y según los agregados sean armonizados o no (además, la estandarización de procesos puede cambiar por regiones). Además, es necesario incluir ajustes por inflación y tomar en cuenta las diferenciaciones que se deben hacer según el tipo de encuesta.

Para concluir, hay que destacar la falta de estándares en las clasificaciones, en los conceptos y definiciones de la protección social, que complican la armonización de los datos y por tanto dificultan las comparaciones, así como el esfuerzo de monitorear y medir los resultados de los sistemas de protección social. La información extraída de las encuestas de hogares debe ser complementada con los datos administrativos, ya que cada una de estas fuentes tiene sus ventajas: las encuestas de hogares permiten un análisis de incidencia, de impacto directo sobre los beneficiarios, permiten un análisis de redundancia de los programas, pero no toman en cuenta programas de pequeña escala. Por otra parte, los registros administrativos son más regulares, más confiables en algunos casos, pero no siempre se pueden desagregar según distintas dimensiones.

C. Sistemas de información para la protección social: el caso uruguayo

Juan Pablo Labat,
Director de Evaluación y Monitoreo del MIDES, Uruguay

En esta ponencia se exponen los principales avances consolidados en materia del desarrollo de los sistemas de información para la protección social en Uruguay. Por una parte, se da cuenta del trabajo de ajuste de la focalización de políticas de transferencias monetarias no contributivas, principalmente de la Tarjeta Uruguay Social y de los resultados emergentes de este proceso. Por otra parte, se presenta la construcción y puesta en funcionamiento de sistemas de información para el desarrollo y seguimiento de programas que marcarán una nueva era en las políticas sociales.

Los cambios acontecidos en nuestra sociedad en los últimos años obligan a repensar el Estado de bienestar de una manera diferente a su rol tradicional, considerando nuevas realidades sociales (fragmentación social consolidada) y nuevas demandas sociales (agenda de derechos). Los sistemas de protección y bienestar social deben tender a “acompañar” el ciclo de vida de las personas, en una perspectiva de riesgos y equidad inter-generacional. De manera asociada, es preciso que los sistemas

permitan comprender y construir las “trayectorias” de las familias y sus miembros a lo largo del tiempo. La reforma del Estado comprende de forma creciente la relevancia de los sistemas de información para la toma de decisiones políticas. En este marco emerge la preocupación porque la construcción e integración de registros administrativos del Estado permitan realizar un análisis detallado de los sistemas de protección y bienestar social del país.

La discusión sobre la focalización de las políticas de protección social en Uruguay debe considerar las características propias del país: su accesibilidad geográfica, el tamaño poblacional y su superficie, y los recursos del Estado en el territorio. Por tanto, los instrumentos, las tecnologías utilizadas y sus rendimientos no son comparables linealmente con otros países de la región en términos de costo-beneficio.

En la implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), realizado durante los años 2005 y 2007, es cuando se expande un nuevo conjunto de transferencias monetarias no contributivas, cuyo instrumento de selección se realiza mediante comprobación de medios de vida y adquiere relevancia el hogar, con sus integrantes y características. Su continuación se convierte en otra iniciativa más compleja e integral como el Plan de Equidad y, posteriormente, la Reforma Social.

La experiencia del trabajo de campo para la focalización de las transferencias monetarias y los programas complementarios realizada en el marco de estos planes —sumada a la condición de país “cercano”— confiere a la idea de exhaustividad un crédito de viabilidad que de otra forma puede ser muy difícil de otorgar. Asumir ese cometido implica un reto institucional que se traduce a su vez en otros de índole organizacional, profesional, académico y hasta político, los cuales no tienen muchos precedentes que sirvan de orientación sobre la posibilidad de los resultados.

Orientarse por el concepto de exhaustividad implica asumir en el terreno institucional que hay que tensar la consigna técnica de los instrumentos y las metodologías —signada por aciertos y errores estadísticos, donde lo deseable es hacer coincidir una población objetivo teóricamente definida con una población realmente hallada, a menos de un cierto error— con la consigna política de “ir a buscar a quienes corresponda”.

Para garantizar la calidad del trabajo es necesario invertir en procedimientos transparentes, auditables, trazables, verificables en forma simple, que expliciten los resultados de todas las acciones, que involucren agentes externos que validen con sus críticas los procesos que se ejecutan y los resultados a los que se llega.

En suma, el trabajo de focalización de los programas de transferencias monetarias implicó en el caso de Uruguay, una mezcla dinámica de esfuerzos organizacionales, investigación científica aplicada, innovación tecnológica y desarrollos conceptuales, los cuales impactaron en el diseño de las políticas sociales del país y que, de recibir una evaluación política satisfactoria, estarán presentes mientras existan políticas focalizadas de amplia cobertura.

Confluyen en este proceso una serie de potencialidades interdependientes entre sí: i) desde el nivel técnico metodológicas: la apuesta a la exhaustividad, a los procesos auditables y verificables, a la calidad de la información, a la orientación del trabajo a partir de investigación aplicada y a la medición de errores donde se tensiona la teoría y la empírica; ii) desde el nivel tecnológico: la apuesta a realizar trabajo *online* (conectividad), la inter-operatividad entre sistemas y la innovación permanente; iii) desde el interés para la política pública: los bajos costos administrativos utilizados en relación al presupuesto de las transferencias monetarias no contributivas (inferior al 1%), la transparencia, los resultados en sí mismos y los emergentes que permiten priorizar y orientar políticas sujetas a las necesidades identificadas y localizadas.

En los dos últimos años, se ha logrado la actualización del 50% de los hogares de AFAM-PE (100.000 visitas efectivas a hogares), la corrección de errores de focalización en la Tarjeta Uruguay Social (12.000 hogares captados y 47.000 hogares que modificaron su situación), y la incorporación o reincorporación de más de 15.000 hogares a las AFAM-PE. Los resultados emergentes de este trabajo resultan, por ejemplo, en las derivaciones de situaciones identificadas en el territorio como de riesgo social a diferentes programas e instituciones, y la caracterización al detalle de la estructura y distribución de vulnerabilidades en microterritorios definidos.

La instrumentación del trabajo para la focalización se realiza a partir de la visita masiva a hogares potencialmente beneficiarios. Implica la presencia en las viviendas de personal debidamente capacitado, en las que se ingresa la información constatada por observación y declaración, que se verifica en varias bases de datos de distintas instituciones —MIDES, Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC), Banco de Previsión Social (BPS), Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS)— en forma *online* y con controles de calidad.

En la medida que el SIAS esté conectado en todo su potencial de contenidos, estará integrada y validada la totalidad de la información del área social (salud, vivienda, educación, trabajo, protección y seguridad social). El SIAS pretende mejorar los niveles de eficacia y eficiencia en la entrega de bienes y servicios sociales públicos, integrando información de todos los programas de los organismos asociados y de sus beneficiarios mediante el documento de identidad. En el desarrollo pleno de su primera versión, integra información de personas de 56 programas y sistemas de registros sociales de los organismos de las sectorialidades antes mencionadas. La información puede consultarse de dos maneras: i) a través de consultas individuales (dada una cédula que prestaciones recibe); y ii) a nivel agregado o estadístico.

El SIAS puede prestar servicios de información a otros organismos, lo que permite por ejemplo simplificar los procesos de selección y otorgamiento de beneficios sociales a hogares en situación de vulnerabilidad, remitiendo o permitiendo consultar si determinada persona pertenece a ese conjunto de hogares. Este mecanismo actualmente se utiliza en prestaciones subsidiadas de las Obras Sanitarias del Estado (OSE, proveedor de agua potable), para la Tarjeta Cultural de la Intendencia de Montevideo (IM), próximamente en la selección de usuarios en Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) y también está en consideración de otros servicios públicos. Todo esto en el marco de la normativa vigente en materia de protección de datos personales.

El intercambio de información *online* mediante el relevamiento a hogares y su vinculación con el SIAS permitirá la unificación de la presentación del Estado a través de una interacción única, la estimación en forma precisa (en magnitud y localización) de la oferta de prestaciones que debe tener el Estado para materializar las intervenciones integrales de política en los sectores más vulnerables, la mejora en los diseños, implementación, presupuestación de los programas y políticas, y por tanto, la mejora de la eficiencia del gasto público social. Uruguay podrá así presupuestar con precisión el remanente de la “deuda social”.

Esto es sólo un prerequisite que mejora las condiciones para la intervención social, pero es un paso muy significativo en relación a las anteriores políticas focalizadas que se concibieron para enfrentar la emergencia social. Las políticas de nueva generación requieren de mayor precisión en los objetivos y en la medición de los mismos.

VII. La integralidad de la protección social: articulación de sus componentes y coordinación inter-institucional

A. Sistemas de protección social inclusivos: elementos de discusión sobre la integralidad

***Simone Cecchini,
Oficial de Asuntos Sociales,
División de Desarrollo Social, CEPAL***

El objetivo de esta presentación es plantear algunos conceptos generales en materia de protección social e integralidad. Los contenidos se basan en el libro “Protección social inclusiva en América Latina” (Cecchini y Martínez, 2011), así como en un documento de Machinea y Cruces (2006) sobre las instituciones de la política social, que tiene una mirada que viene del campo de la macroeconomía.

La integralidad es un elemento central del desarrollo y por lo tanto de la política social. El marco del desarrollo sostenible, propuesto inicialmente en el informe Brundtland de 1987, y ampliamente debatido en el marco de las Naciones Unidas, nos invita a concebir el desarrollo más allá de lo económico, con una mirada de conjunto que une los pilares de desarrollo económico, social y ambiental y destacando la necesidad de contar con una sólida institucionalidad. Es por lo tanto un marco útil para recordarnos que además de reflexionar sobre cómo integrar las diferentes medidas de política social, debemos constantemente tener en cuenta la relación con la política económica y con el medio ambiente. Asimismo, el enfoque de derechos humanos, que se basa en valores universalmente aceptados, tiene como principio de base la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos, y por lo tanto la integralidad.

La pregunta es si hemos logrado avanzar hacia la integralidad en lo social. Muchos países cuentan con planes nacionales de desarrollo y sus estrategias de desarrollo social son multisectoriales, pero siguen los retos de coordinación y articulación. Asimismo, en los países abunda el discurso sobre el enfoque de derechos en la política social, pero existen grandes dificultades para ponerlo en práctica.

Como muestran Machinea y Cruces (2006), en la región —no obstante los avances— subsisten algunas debilidades en cuanto a la institucionalidad de la política social: faltan objetivos claros; hay una profusión de iniciativas a las cuales se les da poca continuidad; hay una escasa articulación entre las entidades públicas; la eficiencia es baja; y aun se dan episodios de clientelismo. Muchas de estas debilidades se relacionan con la escasa prioridad que se le da a la política social y el consecuente bajo nivel jerárquico y fragmentación de las instituciones sociales.

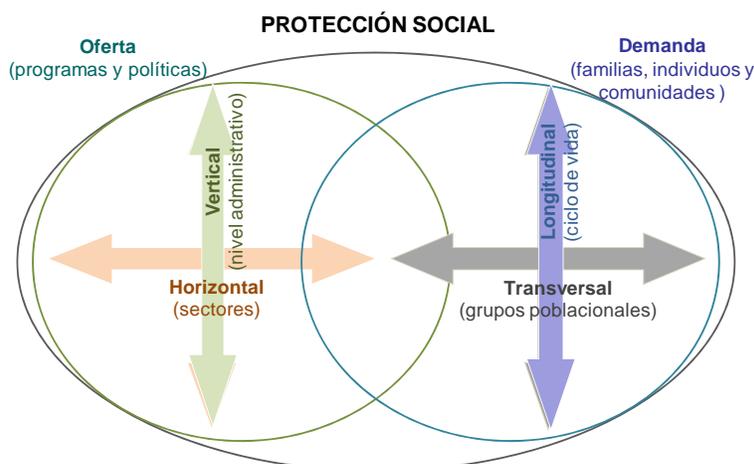
Al mismo tiempo, hay que considerar que las políticas sociales son muy demandantes en términos de la calidad institucional que requieren para ser exitosas, especialmente en comparación con las políticas macroeconómicas. Esto se da porque las políticas sociales son redistributivas, cruzan distintas áreas e involucran a varios actores políticos, requieren movilización en el territorio y aluden a problemas con características multidimensionales, como es el caso de la pobreza.

Como se destaca en Cecchini y Martínez (2011), la protección social no es sinónimo de política social. Un sistema de protección social es parte de la política social y tiene que articularse con otros componentes de la política social —como son las políticas sectoriales de salud, educación, vivienda— y con las políticas de promoción social. También es importante identificar cuáles son las tres funciones principales de la protección social: i) proteger y asegurar el ingreso; ii) fomentar el trabajo decente; y iii) identificar las barreras de acceso a los servicios, buscando romperlas y así fomentar el acceso a través de becas, transferencias u otras medidas.

A su vez, en los sistemas de protección social podemos identificar tres componentes, que son: i) la protección no contributiva, generalmente conocida como “asistencia social”; ii) la protección social contributiva, conocida como “seguridad social” y que incluye entre otros instrumentos los regímenes de pensiones contributivas, los seguros de salud y desempleo; y iii) la regulación del mercado laboral, que incluye la normativa y supervisión de estándares laborales orientados a fomentar y proteger el trabajo decente.

Respecto a la integralidad de los sistemas de protección social, del punto de vista conceptual debemos tomar en cuenta tanto la oferta de programas y políticas por parte del Estado como la demanda de protección por parte de las familias, individuos y comunidades. Al interior de la oferta, integralidad significa articular nuestras acciones tanto a nivel vertical (administrativo) como horizontal (entre sectores de la política social). Al interior de la demanda, esto significa tomar en cuenta tanto la dimensión transversal (las demandas de los diferentes grupos de población) como la longitudinal (o sea, el ciclo de vida) (véase el gráfico 13).

GRÁFICO 13
EJES DE INTEGRACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL



Fuente: Cecchini y Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libro de la CEPAL No. 111, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

La pregunta que sigue es ¿cómo fomentar la integralidad de los sistemas de protección social? Aquí tres elementos son centrales. En primer lugar, el Estado debe jugar un papel central en la protección social —tomando en cuenta las articulaciones con otros actores clave como el mercado, las familias y las comunidades. En segundo lugar, es necesario adoptar un enfoque de derechos en la protección social (Sepúlveda, 2013), el cual fomenta una visión integral de las demandas de todos los ciudadanos. En tercer lugar, hay que contar con sólidos sistemas de gestión de la información, que se están convirtiendo en las verdaderas columnas vertebrales de los sistemas de protección social de la región. Los sistemas de información incluyen la identificación y registro de los beneficiarios, el monitoreo y evaluación de programas y políticas, así como las estadísticas nacionales (por ejemplo, las cuentas nacionales y el sistema de información de finanzas públicas).

Para fomentar la integralidad, necesitamos también que las instituciones de la protección social se coordinen a diferentes niveles. El primero es el nivel político, que frecuentemente corresponde a la experiencia de los gabinetes sociales (ej. Uruguay) o de los ministerios de coordinación (ej. Ecuador). Sin embargo, a veces los ministerios de finanzas se convierten en verdadera autoridad social al priorizar los pedidos de fondos. El segundo es el nivel técnico —que agrupa a quienes tienen a cargo programas específicos— y el tercero el nivel operativo —que reúne a quienes tienen el rol de implementar los programas a nivel local e incluye elementos como los sistemas de selección y registro de los beneficiarios, los sistemas de información de los programas sociales, así como el acompañamiento familiar. ¿Cómo incentivar la coordinación entre estos niveles? Si bien no hay respuestas fáciles, es evidente que se necesitan claros lineamientos políticos que lleguen a los técnicos y los operadores. Asimismo, hay experiencias de incentivos presupuestales que logran construir alianzas entre distintos niveles y sectores de la protección social.

A la luz de lo anterior, es evidente que necesitamos que las instituciones de la política social sean fuertes y sólidas, basadas en pactos sociales que garanticen la continuidad de políticas y programas, y sustentadas por recursos presupuestales suficientes para incorporar personal técnico de gran calidad. Las características deseables de dichas instituciones son por lo tanto: i) la presencia de normas legales y mandatos definidos sobre la base de consensos políticos; ii) la gestión eficaz, la transparencia, el monitoreo y evaluación; iii) la participación y rendición de cuentas; y iv) la adecuada consideración de la dimensión territorial —tomando en cuenta las ventajas y desventajas de la descentralización.

En conclusión, la coordinación intersectorial es un requisito básico para consolidar la protección social en América Latina. Sin embargo, este sigue siendo un gran desafío, junto a otros como la disponibilidad de sistemas de información que permitan una gestión integral; la implementación del enfoque de derechos; la búsqueda de soluciones de financiamiento para hacer frente a múltiples demandas; la heterogeneidad de la población que requiere de soluciones diferenciadas, pero puede generar brechas entre ciudadanos y desagregar la ciudadanía; y el "síndrome del árbol de Navidad" respecto a los PTC, a los cuales por haber sido exitosos frecuentemente se les cuelgan más y más requerimientos.

B. Integralidad de la protección social en América Latina: ¿cómo ir más allá de la retórica?

***Fabián Repetto,
CIPPEC, Argentina***

La primera pregunta que surge al plantear la importancia de la integralidad de la protección social es la siguiente: "¿a qué llamamos integralidad?". Aquí se plantea responder esta pregunta mediante el énfasis en la dimensión política vinculada a este reto estratégico de gestión pública. La pregunta que nos convoca desde lo político es cómo lograr una protección social más pertinente —en cuanto responda a los problemas más relevantes, priorizados políticamente—; más amplia en término de cobertura y componentes; más integral en términos de intersectorialidad y abordaje territorial; y de mayor calidad en términos de ciudadanía social.

Sabemos que no hay integralidad de la oferta de bienes y servicios de protección social si no hay integralidad de la demanda. Suelen observarse ciertos acuerdos sobre los problemas prioritarios, pero no sobre las relaciones causales de ese tipo de problemas, que siendo en apariencia sectoriales, no lo son en cuanto a sus condicionantes (informalidad laboral, deserción escolar, mortalidad infantil, etc.). La sumatoria de los problemas no hace necesariamente una visión integral de la “cuestión social”.

La clave está en definir las relaciones causales entre los componentes de la problemática social a enfrentar, y esto, si bien requiere del conocimiento técnico, implica en esencia una dinámica política asociada a las relaciones de poder entre el conjunto de involucrados alrededor del asunto en cuestión. Esto implica dejar de lado, obviamente, visiones ingenuas asociadas a una política social desprovista de lucha político-ideológica en tanto el fin retóricamente planteado suele ser bastante similar aún entre actores con intereses muy diferentes entre sí. El abanico de políticas públicas es diferente, por ejemplo, si consideramos que la gente es pobre porque es “vaga”, a que si pensamos que la causa de dicha problemática está asociada al tipo capitalismo que tiene un determinado país. Gran parte de la disputa política (y también ideológica) tiene que ver, entonces, con definir integralmente los problemas.

Para avanzar realmente en cómo enfrentar problemas que por su naturaleza son multicausales, se requiere recuperar el rol de la política en la construcción de la “doble integralidad” (para definir el problema y para enfrentarlo). El rol de la política significa ordenar lógicamente los siguientes cuatro aspectos críticos: i) la definición estratégica de qué problemas priorizar y qué camino seguir; ii) los arreglos institucionales formales e informales pertinentes al rumbo elegido; por ejemplo, cómo cambiar pautas informales: si no se cambian las pautas de machismo, no hay política anti violencia doméstica; iii) una oferta programática intersectorial acorde a los problemas priorizados y al rumbo elegido; y iv) herramientas de gestión que respondan a las características de la oferta programática. Los sistemas de información social son una herramienta fantástica, pero no son "la" política social. A veces se confunde el instrumento con la política.

En lo que hace al campo específico de la protección social, en tanto parte del ámbito más amplio de la política social, seis son las tensiones que tiene que enfrentar toda política pública que apunte a afrontar esa “doble integralidad”:

1. Centralizado – descentralizado.
2. Sectorial – intersectorial.
3. Universal – focalizado.
4. Condicionado – no condicionado.
5. Contributivo – no contributivo.
6. Temporal – permanente.

Hace años que América Latina está en la búsqueda de la integralidad de su protección social, y durante esta búsqueda se han aprendido un conjunto de lecciones, de las que aquí se esbozan someramente doce de ellas:

1. La coordinación como medio, la integralidad como fin. Debe evitarse la tentación de coordinar todo y todo el tiempo. La coordinación es costosa en múltiples sentidos, por lo que sólo debe intentarse avanzar en ella cuando se requiere para lograr la integralidad ante problemáticas que no sean resolubles desde “el saber hacer” sectorial y que implique interdependencia entre las áreas y niveles de gobierno involucrados.

2. La difícil conjunción de técnica y política. Es muy importante dotar a los mecanismos y ámbitos de coordinación de una apropiada confluencia de solidez técnica y autoridad política, en tanto una sin la otra quedan limitadas a simples “condiciones necesarias”, más no “condiciones suficientes”. No alcanza con la voluntad política si no se le dota de argumentos técnicos, y no hay que cargar la responsabilidad siempre al Presidente de turno que destrabe los conflictos intersectoriales.

3. Se necesita de sólidos instrumentos de gestión pública de carácter general. Para lograr la coordinación efectiva, se requieren al menos los siguientes instrumentos: a) planificaciones

intersectoriales; b) presupuestos con partidas específicas de carácter intersectorial; c) sistemas integrados de información social; y d) sistemas de seguimiento y evaluación orientados a políticas y sistemas, no sólo a programas.

4. *El papel fundamental de los objetivos y las metas.* Es fundamental contar con objetivos claros y metas precisas que le den un sentido sostenible a los esfuerzos de coordinación, consensuadas en el plano político y bien comunicadas al ámbito operativo. Esto, en tanto objetivos y metas ordenan las prioridades, establecen con precisión quién hace qué y permiten avizorar resultados concretos en un tiempo aceptable políticamente.

5. *Alcance de la coordinación: ni tanto ni tan poco.* América Latina ha vivido un gran fracaso de los gabinetes sociales que han intentado coordinar al conjunto de la política social (incluyendo la seguridad social y los servicios universales). Sí hay éxitos en la coordinación de los PTC. El reto del presente es como fortalecer coordinaciones de alcance medio, centrado en temas críticos (por ejemplo primera infancia) o en una protección social que no lo abarca todo.

6. *La importancia de la factibilidad: el peligro de los diseños institucionales “enlatados”.* Resulta fundamental que cada país se plantee una coordinación de su protección social cuyos alcances sean consistentes con las condiciones (y restricciones) fiscales, político-institucionales y técnico-organizacionales propias de esa realidad nacional.

7. *¿Coordinar un sistema o implementar muchos programas?* Es fundamental contar con diseños institucionales y capacidades institucionales que permitan combinar ambas funciones de modo exitoso. Se trata de tareas diferentes que requieren una clara división de tareas entre sectores y niveles de gobierno.

8. *El crítico papel de la autoridad presupuestaria.* Para la coordinación de una protección social con enfoque de derechos e integral es fundamental contar con el respaldo de quien administra el presupuesto, en tanto su compromiso constituye un elemento político de singular relevancia para promover acción colectiva entre organismos sectoriales con intereses en conflicto y responsabilidades específicas. Es clave la voluntad de estas autoridades para lograr presupuestos que faciliten la integralidad, sea en lo intersectorial, sea en lo plurianual.

9. *La “función de gobierno” de la política social.* Emerge con claridad que no alcanza con la coordinación para llegar a la integralidad de las intervenciones, sino que es necesario que se ejerza en última instancia la rectoría sobre las mismas. Es decir, que determinado actor tenga la última palabra en caso de parálisis por posiciones encontradas o por responsabilidades difusas entre sectores y/o niveles de gobierno. ¿Están en condiciones de jugar ese rol los Ministerios de Desarrollo Social o equivalentes? ¿Hasta dónde lo han logrado los Gabinetes Sociales?

10. *La relevancia de una comunidad de sentido entre actores con capacidad de incidencia.* Se requiere que actores con potentes recursos de poder (en el Estado, la sociedad civil y el mercado, la comunidad internacional) construyan acuerdos básicos sobre principios, ventajas y condiciones de factibilidad de un rumbo específico de la protección social que aquí se propone (más universal e integral), adecuando las estrategias y rutas críticas a cada contexto nacional.

11. *La necesidad de una inter-institucionalidad social pro-integralidad.* ¿Cómo construimos incentivos suficientes para que actores, a priori egoístas, estén motivados a cooperar? Suelen existir escasos incentivos para cooperar por parte de las autoridades políticas y los funcionarios responsables de la implementación de acciones integrales. Esto implica la necesidad de construcción de apropiados marcos institucionales (formales e informales) que generan las condiciones mínimas para que eventuales “actores egoístas” tengan incentivos para coordinar con recursos estratégicos tales como información, organización, presupuesto y autoridad.

12. *La relevancia del recurso humano.* Tenemos en América Latina claros ejemplos en materia de funcionarios públicos con buen saber sectorial pero escaso saber intersectorial. Los espacios y ámbitos destinados a generar coordinación requieren de personal técnico altamente sofisticado e innovador, porque los retos de integralidad implican transitar desde el saber especializado a un saber que, sin perder

la experticia de cada sector, debe sumar conocimientos y herramientas de gestión más transversales, no específicos de una disciplina o sector en particular.

En síntesis, lograr la “doble integralidad” en la protección social latinoamericana es altamente complejo, más allá de las diversas trayectorias históricas y presentes de los países que componen la región. Aprender de la experiencia comparada constituye una condición fundamental para evitar posibles errores de cálculo estratégico, en un campo de política pública donde los errores afectan el bienestar de millones de personas.

C. Programas interinstitucionales: Jóvenes en Red y Cercanías

Mariana Drago,
Directora de la Coordinación Interdireccional del MIDES,
Uruguay

En esta presentación se enuncian los objetivos y dimensiones de abordaje, así como el diseño interinstitucional de los “programas prioritarios”: Jóvenes en Red y Cercanías. Ambos programas surgen a partir de importantes diagnósticos que dan cuenta de la necesidad de contar con nuevas estrategias para llegar a poblaciones específicas, ya que los dispositivos y/o programas de corte universal no alcanzan a dar respuestas ajustadas y en muchos casos no alcanzan a tomar contacto con las problemáticas.

El Ministerio de Desarrollo Social es un ministerio reciente, que nació en la administración pasada (2005-2010), teniendo entre otros objetivos la misión de coordinar las políticas sociales que se venían ejecutando desde diferentes sectores. Dada la situación socio-económica del país, en un comienzo las acciones fueron dirigidas a los 120.000 hogares que se encontraban en la extrema pobreza, a través del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), previsto para los años comprendidos entre 2005 y 2007. A partir del 2007 hasta el 2011 se avanzó en la construcción del Plan de Equidad, sentando las bases para la Reforma Social (RS) aprobada en el segundo semestre del 2011. En este marco se han desarrollado diversas estrategias para avanzar en los objetivos de inclusión e integración social. Es así que el Consejo de Ministros en enero de 2012 analiza el proceso de reducción de la pobreza (que pasó de un 39,4% a un 13,7%) así como el endurecimiento de sus manifestaciones y la caracterización de este fenómeno (focalizado territorialmente y concentrado en niños, niñas y adolescentes y en hogares mono-parentales).

Dicho análisis conduce a la consolidación, priorización y otorgamiento de nuevo financiamiento a programas que estaban en diseño (Jóvenes en Red, dirigido a adolescentes y jóvenes) y en la ampliación de otros (Cercanías, programa de abordaje integral y familiar, y Uruguay Crece Contigo, dirigido a la primer infancia). Los tres programas, atienden a las poblaciones en su comunidad y territorio, entendiendo que es también en estas dimensiones que se plasman gran parte de las dimensiones de la exclusión. Las prioridades establecidas en el Consejo de Ministros fueron asumidas por el Gabinete Social, que fue encomendado a dar debido seguimiento. Se trató pues de abordajes coordinados y articulados en su seno, que trabajó y definió sus prioridades en base a los ejes previstos en la RS, a saber: i) familias en situación de indigencia y vulnerables a la misma (aproximadamente 5% de los hogares), sobre las cuales el objetivo principal de la RS es su inclusión social; ii) familias en situación de pobreza o vulnerables a la pobreza (20% de los hogares), para las cuales la RS procura su integración social; iii) el universo restante a las familias del Uruguay en donde la reforma persigue el objetivo de la igualdad social.

- Acciones dirigidas a adolescentes y jóvenes: Jóvenes En Red.

El acceso y la permanencia tanto al sistema educativo como al mercado de trabajo, constituyen ámbitos centrales para garantizar el cumplimiento de los derechos sociales de todos los ciudadanos y para la superación de la pobreza y exclusión social. En 2011, en términos absolutos la cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan era de aproximadamente 122.823 personas (131.000 en 2010), lo cual representa un 16,4% (17,8% en 2010) del total de jóvenes. En ese año, el 5,4% de los jóvenes uruguayos (5,5% en 2010) no estudiaba ni trabajaba pero se dedicaba a realizar los quehaceres del hogar,

mientras que un 6,1% (5,3% en 2010) no estudiaba ni trabajaba pero buscaba empleo. Un 6,3%, aproximadamente 45.000 jóvenes, no estudian, no trabajan, ni buscan empleo y no son los responsables de realizar los quehaceres del hogar.

Los objetivos del programa Jóvenes en Red se orientan por lo tanto a promover el ejercicio de derechos de los jóvenes y adolescentes entre 14 y 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal del trabajo remunerado, desde un abordaje integral, territorial y en comunidad. Para ello se emprenden acciones dirigidas a mejorar las condiciones personales (documentación, salud e higiene y tratamiento de adicciones) para el acceso a las prestaciones de la red de asistencia pública; fortalecimiento de las condiciones personales y sociales para el desarrollo de sus proyectos personales; desarrollo de habilidades para la participación social con autonomía; acceso a conocimientos básicos para el desarrollo de trayectorias educativas y; reafirmar y desarrollar estrategias en conjunto con los jóvenes para la consecución de sus proyectos personales.

- Estrategias de abordaje familiar: Cercanías.

Para lograr un modelo de abordaje familiar integral es necesario que el Estado reformule la producción de bienes públicos tomando a las familias (reconocimiento de los modelos familiares) como objeto de intervención, que exista una gestión transversal que coordine y facilite la llegada del paquete de prestaciones adecuadas a las familias seleccionadas, incluyendo los técnicos y equipos de campo que oficien como interlocutor único entre las familias y el Estado.

La estrategia surge en el marco del Consejo Nacional de Políticas Sociales, asesor del Gabinete Social, en la Comisión de seguimiento del Plan de Equidad (primera estrategia de intervención en la Emergencia Social), particularmente en la Sub Comisión de Abordajes Familiares, creada en el mes de octubre de 2010. Opera como marco político-técnico a la consultoría “Bases para el diseño de una Estrategia de Intervención Integral con familias en situación de vulnerabilidad” de José E. Fernández, que sistematiza y articula la reflexión desde las diferentes instituciones acerca de una estrategia de intervención familiar, de forma paralela con la evaluación de los componentes de la red de asistencia —fundamentalmente las transferencias monetarias—, así como a la definición de prerequisites para la creación de un sistema nacional de cuidados. Finalmente, se asume como base conceptual y metodológica para el desarrollo del Programa Cercanías.

Los objetivos del programa se centran en favorecer la superación de la situación de extrema vulnerabilidad de las familias participantes. Esto implica trabajar en el fortalecimiento de las redes de protección social, promoviendo una articulación más fluida entre las familias y la oferta pública, así como abonar a una revisión crítica de los modelos existentes de oferta pública de prestaciones, desde una perspectiva de derechos que implica a la familia como centro. Ello, apoyado en el acompañamiento bio-psico-social.

Finalmente, hay que destacar algunos desafíos para lograr una interinstitucionalidad eficiente y eficaz: i) generar y consolidar la oferta social haciendo una planificación prospectiva de los recursos sectoriales que garantice la sostenibilidad de las prestaciones; ii) diseñar planes de egreso así como el marco de inserción de las y los egresados de los programas sociales; iii) fomentar la comunicación, articulación y coordinación vertical y horizontal para garantizar fluidez entre distintos niveles institucionales —político, técnico y operativo— y así generar la necesaria eficiencia entre las cadenas de mando y los recursos técnicos disponibles, así como articulaciones locales efectivas, que sean consecuentes con la estrategia político-programática; iv) desarrollar conceptual y metodológicamente la interinstitucionalidad como modelo de intervención en lo social; sistematizar las experiencias, sus dificultades y fortalezas para garantizar la memoria de la gestión pública, habilitando gestiones futuras más eficaces; y v) fortalecer y consolidar la Red de Protección Social.

En suma, la articulación y eficiencia en las políticas de diseño y ejecución interinstitucional, con la necesaria dotación de recursos humanos, técnicos y económicos, requieren un fuerte acuerdo político y consenso social. Sobre esta base se consolidan las prestaciones y redes que podrán implicarse mutuamente en un Sistema de Cuidados que articule las estrategias focalizadas con prestaciones de corte universalista.

VIII. Protección social y enfoque de derechos en América Latina y el Caribe

A. El enfoque de derechos en la protección social en América Latina

Magdalena Sepúlveda, Relatora especial de las Naciones Unidas sobre extrema pobreza y derechos humanos

En la actualidad, la mayor parte de los programas sociales de América Latina está basada en la retórica del enfoque de derechos. Sin embargo, en lo que concierne la operacionalización del enfoque de derechos en la práctica, todavía queda mucho por aprender y hay temas importantes que deben ser desarrollados.

En primer lugar, está el hecho de que estos programas se basan en un marco normativo de derecho en cumplimiento de los marcos constitucionales de los países de la región, en los cuales se protege una amplia gama de derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Incluso en varias Constituciones, se establece el derecho a la seguridad social, entendido en su ámbito contributivo y no contributivo (derecho a la asistencia social). Estos derechos y garantías consagrados en la Constitución, son también establecidos en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por países de la región, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, o la Convención de Derechos del Niño.

Estos tratados internacionales de derechos forman parte de un ordenamiento jurídico nacional y en muchos casos tienen preeminencia jerárquica por encima de la norma constitucional. Pero no solo los DESC determinan la base de un enfoque de derechos de las políticas sociales —y de protección social en particular—, sino también una serie de otras normas contenidas en la Constitución, como aquellas relativas a la descentralización o a la protección de grupos vulnerables (población indígena, adultos mayores, niños/as), que hacen que las políticas y programas sociales deban cumplir con este enfoque de derechos, como obligación de conducta y de resultado. Esto significa que el resultado de un programa de

protección social debiera tender a dar un mayor disfrute de los DESC de la población. Pero también en el proceso de implementación y de diseño de los programas, estos deben cumplir con las normas y los estándares de derechos humanos (como los principios de participación, transparencia, acceso a la información, etc.).

Respeto a lo que constituye un enfoque de derechos y sus aplicaciones en las políticas sociales, se pueden identificar seis elementos básicos:

- i) Un marco legal e institucional adecuado. Un enfoque de derechos requiere que un programa de protección social esté establecido por ley, garantizando la protección a la población, en el sentido de que el programa no sufra manipulaciones o fluctuaciones políticas. Este marco implica la transparencia y objetividad de los criterios de elegibilidad, así como de las funciones y responsabilidades de todos los actores (los beneficiarios deben entenderse como titulares de derechos y pedir rendición de cuenta sabiendo a los responsables). El marco legal es necesario también para articular necesidades financieras y sostenibilidad, y contar con mecanismos de denuncias y quejas.
- ii) Una estrategia integral, coherente y coordinada. Todos los derechos se relacionan entre sí, y por lo tanto se requiere una estrategia coherente y global en la cual un solo programa no cumple con todos los objetivos. Pero también se debería buscar la eliminación de la fragmentación y duplicación que afectan en términos de cobertura y vulneran los derechos de las personas. También debería existir una asignación de responsabilidad para garantizar los derechos.
- iii) Principios de igualdad y no discriminación. Éstos, desde un enfoque de derechos humanos, representan no solo la búsqueda de igualdad formal, pero también y sobre todo la igualdad material y sustantiva. Establecen la obligación de tomar medidas afirmativas para compensar las desigualdades estructurales que existen. Por ejemplo, en el caso de las mujeres la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, no se trata simplemente de que existan leyes formales que declaren la igualdad de trato entre hombres y mujeres, sino que esté claro en la interpretación de la Convención que deben tomarse ciertas medidas afirmativas que permitan una igualdad de trato de la mujer.

¿De qué manera los principios de igualdad y no discriminación tienen un impacto respecto al diseño de los programas de protección social? El primer punto es la vocación universal de los derechos, y si está o no en contraposición de la focalización. En este sentido, debe decirse que aunque los derechos son universales, los DESC —como el derecho a la asistencia social— deben ser implementados de manera progresiva, con tendencia a la universalidad. La cobertura debería ir así expandiéndose progresivamente de conformidad a los recursos disponibles por parte del Estado. La universalidad de un programa de protección social está más en línea con un enfoque de derechos, porque reduce la corrupción y el clientelismo, no tiene estigma en los beneficiarios y evitaría errores de exclusión. Cuando, por motivos de limitación de recursos, los programas se focalizan, pero con objetivo de universalización, también deben cumplirse ciertos requisitos: por ejemplo, que los criterios de elegibilidad de los programas focalizados sean razonables y objetivos y que haya información clara respecto los objetivos del programa. Si existen mecanismos de focalización demasiado complejos y con poca información para la población, esto atenta al enfoque de derechos, ya que dificulta el acceso a las prestaciones del programa.

La Igualdad de género —junto con la igualdad de las personas con discapacidad y los niños—, es donde más fuerte hay una implicancia de operacionalización del principio de no discriminación. Los programas con enfoque de derechos humanos, buscan transformar las relaciones de poder desiguales; por lo tanto buscan ser transformativos. Desde un enfoque de derechos, por ejemplo, los programas de transferencias condicionadas (PTC) incrementan el trabajo de cuidado no remunerado de la mujer. Por lo tanto en vez de romper el estereotipo de rol de la mujer en cuidado, tienden a perpetuarlo, cuando deberían ayudar disminuirlo, no solo a través de una mejor distribución de las tareas entre el hombre y la mujer, pero también entre las familias de altos y bajos recursos. Además, el tema de género debe ser mirado de manera integral. Ningún programa de protección social en si mismo va a terminar de manera integral con el problema de desigualdad de género.

Los estándares de accesibilidad, adaptabilidad y adecuación son una lupa adecuada para ver como los programas de protección social se están dando en sus distintas etapas. Por ejemplo: ¿son los mecanismos de pago y selección de los beneficiarios accesibles a los grupos más vulnerables de la población? ¿Existen algunos obstáculos de tipo administrativo? ¿Hay formularios de acceso al programa para analfabetas, en lengua indígena o un mecanismo de sistema de queja como por ejemplo un teléfono gratuito? Si el objetivo del programa es llegar a los grupos más vulnerables, ¿está pasando por los canales más adecuados? Responder a estas preguntas permite ver si los programas de protección social cumplen con los derechos humanos, por ejemplo si los servicios médicos son adaptados para las mujeres indígenas.

- i) La participación también es muy importante, siendo uno de los principios básicos en materia de derechos humanos que los programas de protección social deben cumplir. Muchos programas tienen sistemas de participación avanzados, en particular los PTC. Pero es un principio que debe cumplirse con muchos otros programas sociales.
- ii) Otro elemento básico es la transparencia y el acceso a la información, a través de canales flexibles, asequibles e inclusivos. La transparencia y el acceso a la información permiten evitar abusos, mala gestión y manipulación política. Se deben dar respecto a todos los componentes esenciales de los programas de protección social, tales como los mecanismos de focalización, los criterios de elegibilidad, las prestaciones, los mecanismos de quejas y reclamos y las evaluaciones y estudios de impacto.
- iii) Finalmente, un último estándar es el de rendición de cuentas: deben existir mecanismos que tengan la capacidad de procesar y analizar quejas y denuncias y que sean inclusivos y adaptados a las necesidades de distintos grupos culturales.

Hay por lo tanto una necesidad de pasar de la retórica a la práctica, que no está dada solo en base al cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos. En la región vivimos un momento histórico en el cual el enfoque de derechos puede ser utilizado para sustentar acuerdos políticos que determinen los niveles de protección social considerados aceptables por la sociedad. El enfoque de derecho podría así ayudar a poner en marcha políticas de protección social más amplias, acompañadas de recursos para los programas. En efecto, muchas veces la cantidad de fondos para determinados programas es todavía bastante baja.

B. Protección social y derechos de la infancia

Nieves Rico,
Oficial de Asuntos Sociales,
División de Desarrollo Social, CEPAL

En el debate latinoamericano la protección social ha ido cobrando un lugar cada vez más importante, tanto en la producción académica como en la reflexión sobre políticas públicas. En este contexto, es relevante analizar la protección social desde la perspectiva de la infancia y la adolescencia, reconociendo sus especificidades. En esta presentación se sintetizan algunos de los aspectos considerados cruciales para avanzar hacia un marco conceptual de la protección social a los niños, niñas y adolescentes y hacia propuestas de políticas sociales integrales desde un enfoque de derechos.

- La Convención de los Derechos del Niño como marco de políticas

Para abordar la protección social de los niños, niñas y adolescentes es importante tener en consideración la Convención de los Derechos del Niño (CDN) aprobada en el año 1989, y ratificada por todos los países de la región y sus implicancias desde el punto de vista del cambio de paradigma de las políticas públicas, en particular las políticas sociales, respecto a la concepción de los niños, niñas y adolescentes, y sus derechos. La ratificación de instrumentos de derechos humanos para los países de la región, y en particular en el caso concreto de la CDN, como marco normativo, tiene consecuencias por una parte legales e institucionales, porque son instrumentos jurídicamente obligatorios para los Estados parte, y también tiene efectos sobre los supuestos que están detrás de la formulación de las políticas

públicas, así como sobre sus objetivos e instrumentos concretos para garantizar el ejercicio de los derechos sociales y económicos básicos de la infancia y proveerle bienestar⁵.

La CDN nos sitúa en el desafío y el compromiso⁶ de plantear políticas sociales donde se produzca una transición desde la concepción de los niños y las niñas como “menores”, “partes o fragmentos” de una humanidad inconclusa a un todo sistémico, a ciudadanos, sujetos de derecho, lo que pone como tema de debate la ciudadanía infantil. Al mismo tiempo, implica dejar de concebirlas como objetos de tutela, control y asistencialismo, o sujetos de políticas cuando se encuentran en situación irregular (en la calle, trabajando, son infractores o están en una situación de vulneración) para pasar a considerarles en todos y cada uno de los casos como titulares de derechos, y al Estado como garante del ejercicio pleno de esos derechos, ampliando e integrando la llamada protección especial con una protección integral de los derechos de la infancia donde la protección social es uno más de sus elementos.

Esto implica también transitar de la identificación de los niños, niñas y adolescentes como objetos pasivos de programas y políticas a sujetos con voz y capacidades propias; que no son propiedad de otros, ya sea el Estado o los padres o tutores⁷. Esto complejiza aún más la formulación de políticas porque - aunque muchas veces se tenga buenas intenciones- se los omite en los diseños, no se les pregunta cuáles son sus expectativas o donde están concentradas sus necesidades, y menos aún se construye con ellos y junto a ellos demandas. Esta situación es preocupante en la medida que desde un enfoque de derechos se podría pensar que la limitada capacidad jurídica de la población infantil haría que la exigibilidad o la judicialización del no ejercicio de algunos derechos debería siempre estar mediatizada por intermediaciones vinculadas a sus padres, madres o tutores, y a organizaciones e instituciones públicas o privadas. Por lo tanto, una forma de asegurar y construir la exigibilidad es a través del ejercicio de la voz, de la participación y de la decisión de los niños y las niñas en aquellas cosas que les competen.

Las orientaciones que se desprenden de la CDN también comprometen a pasar de acciones focalizadas en algunos grupos especiales, o niños cuyas familias tienen ciertas características (pobres, monoparentales, con jefatura femenina, entre otras) a la realización progresiva y universal de los derechos. Al considerar a todos los niños y las niñas, sin distinciones ni discriminaciones, como sujetos de derecho se considera a su vez que los programas que los alcanzan no deben limitarse a ciertas perspectivas sesgadas, sino que tienen que estar insertos en el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

De igual modo, en los estudios académicos, es importante superar la consideración de los niños y niñas como una mera variable demográfica para convertirlos en sujetos de análisis que van a requerir marcos interpretativos que le sean pertinentes. Esto implica también considerar que la niñez no es un momento cuyo único valor es estar preparándose, o estar esperando, para ser adulto. La infancia y la adolescencia son momentos y escenarios de la vida válidos en sí mismo, son presente y les corresponde ejercer hoy sus derechos, y ser protegidos.

Este giro paradigmático, brevemente reseñado, tiene como una de sus consecuencias superar visiones economicistas que muchas veces priman en las decisiones vinculadas a los programas hacia la infancia, donde se justifica la inversión con las tasas de retorno que tendrá a futuro, o se evalúan los costos de los proyectos considerando dichos retornos, sin tener en cuenta que la inversión pública y el gasto social son además mecanismos para garantizar derechos. En esta dirección, son propicias por lo menos dos preguntas ¿cuántos son los recursos que se dispone hoy en los países para hacer efectivos los derechos de los niños, niñas y adolescentes?, ¿quién decide y cómo se prioriza la protección social a la infancia?

- Protección social a la infancia

Es común escuchar voces que sostienen que es innecesario o redundante particularizar la protección social a la infancia en la medida que los diagnósticos, análisis y políticas públicas alcanzan y

⁵ En la CDN los Estados se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar (artículo 3.2).

⁶ Se sigue el argumento desplegado en Rico (2013).

⁷ La CDN define a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, más allá de que dependan de sus familias o del ejercicio efectivo que hagan de estos, y obliga al respeto de sus opiniones.

comprenden a este grupo poblacional cuando desagregamos por edad lo que tradicionalmente se considera como protección social, en el entendido que engloba a todos los miembros de la sociedad a través de los hogares.

Desde estas perspectivas más tradicionales y adultocéntricas sobre la protección social y la seguridad social, se ha transitado a perspectivas que identifican a los niños, niñas y adolescentes como sujetos que, además de compartir elementos comunes con el resto de la población, pueden pasar por contingencias, situaciones de riesgo y vulnerabilidad que conducen a la necesidad de considerar una protección social específica y -sobre todo- que el Estado esté presente activamente y sea un eje de garantía de sus derechos⁸.

A través del ciclo de vida de los niños y adolescentes se pueden presentar una serie de coyunturas críticas y riesgos que operan como una cadena a lo largo del tiempo acumulándose e impactando en riesgos y vulnerabilidades futuras⁹. Si bien son los niños que viven en situación de pobreza los más afectados, Independientemente de los hogares donde estén insertos, hay situaciones que engloban riesgos que son transversales a los distintos sectores socioeconómicos. Pero a su vez, la mirada progresiva permite identificar la necesidad de ciertas intervenciones particulares en los distintos momentos por lo que atraviesan.

Existe consenso sobre la importancia de realizar intervenciones lo más temprano posible en el ciclo vital, como forma de asegurar derechos desde el nacimiento y prevenir acumulación de déficits y daños en las etapas posteriores. Al inicio de la vida, lo que les afecta a la mayoría de los niños y niñas, es que sus madres no tienen licencias pagas para cuidarles por encontrarse en situación de informalidad laboral, o no trabajar de forma remunerada, y que sus padres tampoco las tengan, o representen escasísimos días, por la percepción cultural y la decisión político/económica que los varones no son importantes ni imprescindibles en el cuidado de los recién nacidos. También pueden enfrentar problemas vinculados con deficiencias nutricionales como el bajo peso o talla al nacer, y dificultades psicomotrices derivadas de alguna discapacidad. Durante la infancia continúan los riesgos vinculados con la desigualdad de la inserción laboral de padres y madres ahora para criarles y acompañarles con el cuidado, así como en las posibilidades de gozar de los beneficios de la seguridad social. Los criterios de elegibilidad vinculados al mercado laboral tienen como consecuencia que así como no todos los trabajadores son iguales, sus hijos tampoco lo son¹⁰. Esto se potencia con un Estado que no ofrece alternativas accesibles y un mercado que es muy segmentado, en el contexto de la denominada crisis del cuidado (CEPAL, 2010).

En la mayoría de los países hay en la primera infancia una limitada cobertura de preescolarización, y luego importantes tasas de abandono escolar, rezago y bajo rendimiento en la escuela, sobre todo en la educación secundaria. Alrededor del 20% de los adolescentes entre 12 y 28 años no asisten a un establecimiento educativo, y son más varones que mujeres los que desertan. Esto quiere decir que, en este tramo, las mujeres tienen mayor formación, pero cuando se desagregan los datos se revierten las tendencias y se observa que las niñas y adolescentes de los pueblos indígenas tienen una inserción aun menor que la que tienen los varones a nivel regional; en 2010 casi el 30% de ellas se encontraban no escolarizadas (Rico y Trucco, 2014). Asimismo, cuando se presentan los riesgos y necesidades que conlleva la situación de no estar estudiando y tampoco estar inserto en el mercado laboral, y para ello se analizan las encuestas de uso del tiempo, se observa que muchas adolescentes están ocupadas en el trabajo doméstico y de cuidado al interior de las familias, cuyas demandas constituyen barreras a sus posibilidades de bienestar actual y futuro (CEPAL, 2013).

En cuanto al ejercicio de la sexualidad y los derechos reproductivos de los y las adolescentes, si bien América Latina es la región del mundo con la mayor proporción de nacidos vivos de una madre-

⁸ Esta presentación se inscribe en la visión de la protección social como garantía ciudadana que plantean CEPAL (2006) y Cecchini y Martínez (2011).

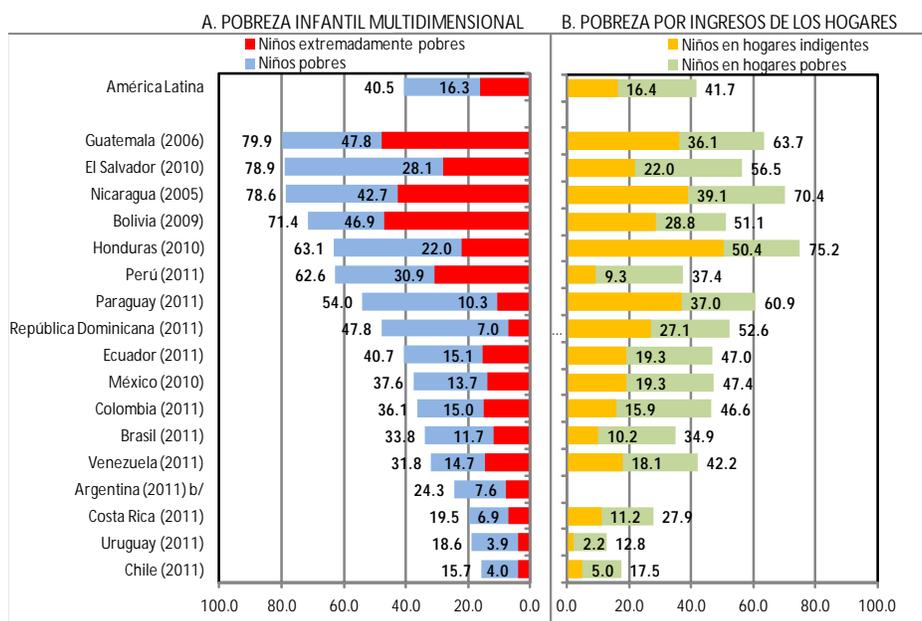
⁹ Aquí se sigue la línea de argumentación de Kaztman y Filgueira (2001), Rossel (2012) y Staab (2012).

¹⁰ En los artículos 26 y 27 de la CDN se reconoce el derecho de todos los niños a beneficiarse de la seguridad social, así como a tener un nivel de vida adecuado para garantizar su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

niña y el embarazo es cuatro veces más común en mujeres adolescentes cuando pertenecen a hogares de menores ingresos, aún no se las considera a estas niñas que son madres de niños más que asistencialmente y de manera muy limitada, y en el debate de la protección social son un actor invisibilizado que además muestra una emancipación económica precaria y las mayores tasas de desempleo. La falta tanto de una perspectiva de género junto a un enfoque de infancia y adolescencia en los programas es una de las más importantes deudas de la protección social.

En el Panorama Social de América Latina 2013 (CEPAL, 2013) se analiza de manera integrada la pobreza infantil por privaciones múltiples desde un enfoque de derechos (se consideran las dimensiones de educación, nutrición, vivienda, agua potable, saneamiento e información), y los niños y niñas que viven en hogares pobres por ingresos. En 2011 más del 40% de la población infantil eran pobres (70,5 millones de niños, niñas y adolescentes), y uno de cada seis se encontraba en situación de pobreza severa, es decir ven violados de manera extrema sus derechos en por lo menos una de las dimensiones contempladas en el índice. Si bien los promedios regionales muestran un comportamiento similar para ambas mediciones, cuando se analizan cada uno de los países de la región se observa un comportamiento heterogéneo que se puede vincular a las políticas y los servicios públicos que tienen un acceso y alcance limitado (véase el gráfico 14).

GRÁFICO 14
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA INFANTIL MULTIDIMENSIONAL EXTREMA Y TOTAL, Y PORCENTAJE DE NIÑOS EN HOGARES INDIGENTES Y POBRES (SEGÚN MÉTODO DEL INGRESO), ALREDEDOR DE 2011^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580) Santiago de Chile, Publicaciones de Naciones Unidas, No. de venta: S.14.II.G.6,

^a Las cifras de pobreza infantil total incluyen la extrema pobreza infantil, y las de pobreza por ingresos incluyen los niños en hogares indigentes. ^b Zonas urbanas.

Analizar la situación de pobreza en los niños y niñas desde ambas metodologías tiene implicancias en cuanto a la identificación de qué niño o niña es pobre, y cuáles son las políticas más adecuadas para protegerlos. Hay niños en situación de pobreza infantil por verse privados en una dimensión asociada con alguno de los derechos establecidos en la CDN, que sin embargo viven en hogares que no son pobres desde el punto de vista de los ingresos monetarios. Así como también se

encuentra la situación a la inversa, y un porcentaje importante que se encuentra en ambas condiciones de riesgo y vulnerabilidad. Conocer esto tendría que tener efectos en la forma de focalizar, por ejemplo, los programas de superación de la pobreza, ya que no solo se debiera considerar a aquellos hogares que están por debajo de determinado monto de ingresos sino también medidas multidimensionales que permitan llegar mejor a quienes más lo necesitan.

Lo anterior adquiere aún mayor relevancia cuando sabemos que si bien en América Latina en los últimos años se registra un importante descenso de la pobreza monetaria en todos los grupos de edad, entre los niños y niñas esta baja es mucho menor. Un niño o niña tiene mayor probabilidad de nacer en un hogar pobre que en uno cuyos ingresos están por sobre la línea de pobreza, así como también tiene mayor probabilidad de vivir en un hogar donde no haya ningún adulto afiliado a la seguridad social, aunque con una amplia desigualdad (entre los niños y niñas del primer quintil más del 80% se encuentra en esta situación). El desbalance etario del bienestar tiene una de sus causas en el sesgo que hay en las políticas y los programas de protección social (Rossel, 2013), y en el déficit que presentan en la redistribución de recursos, el cierre de brechas de pobreza y la reducción de desigualdades. Al mismo tiempo indica la carencia de un enfoque y dispositivos intergeneracionales que permitan que las intervenciones de protección social sean vinculantes del bienestar de los adultos y de los niños y niñas.

- Las condicionalidades de los programas de transferencias

Si bien es posible distinguir instrumentos de protección social dirigidos a los hogares (en general con niños y niñas), y otros enfocados directamente a la infancia, es interesante mirar en particular los programas de transferencias condicionadas (PTC) por la relevancia que han ido adquiriendo en la región.

Se sostiene ampliamente que uno de los objetivos más importantes de estos programas es aumentar el capital humano teniendo en consideración que se destinan recursos a familias con hijos e hijas menores de edad. Los estudios realizados en la División de Desarrollo de CEPAL en colaboración con UNICEF LACRO¹¹, con foco en los programas de protección social a la infancia en países de la región, sugieren que hay una serie de interrogantes válidas respecto a su concepción e implementación, desde un enfoque de derechos de los niños, principalmente en torno a las condicionalidades. Estas acompañan el otro eje de tensiones asociado a las críticas que se realizan a los PTC desde una perspectiva de género.

Entre estas interrogantes, útiles para desencadenar un debate en esta dirección destacan, sin por ello tener las respuestas, las siguientes:

¿Es necesario, o inevitable imponer condicionalidades? ¿Qué se podría aprender de otras regiones del mundo donde las transferencias no se condicionan? ¿Qué bien, qué honor, qué moral se está protegiendo con las condicionalidades? ¿Constituyen el mérito para acceder o mantener el beneficio? ¿Cómo se define qué mérito, cuánto de él y por cuánto tiempo se debe sostener para acceder a un monto en general muy pequeño de dinero?

En muchos países las conductas buscadas tienen una expresión muy alta y casi universal, y responden a extendidas obligaciones legales y morales (por ejemplo, asistencia a la educación primaria y controles médicos). ¿Qué supuestos hay detrás de los niños y las niñas que viven en hogares pobres y sus familias? ¿Sus padres y madres no se preocupan por su salud y educación, no les quieren lo suficiente? ¿Son razones propias o externas a las familias las que impiden que tengan esas conductas cuando no lo hacen? En estos casos y en la medida que las condicionalidades se constituyen en criterios de elegibilidad y de mantención en el programa, ¿cuánto contribuyen a la exclusión de las redes de protección y del derecho humano a la supervivencia, cuánto contribuyen a superar los problemas de información?

¿Existe en los países de la región una oferta suficiente y accesible de servicios adecuados y de calidad como para acompañar la demanda que generan el cumplimiento de las condicionalidades, y alcanzar los objetivos propuestos? ¿Si existieran los servicios y transferencias sin condicionalidades las familias accederían a ellos y los usarían, o el supuesto es que ni aún así lo harían?

¹¹ Ver estudios en el sitio: <http://www.cepal.org/dds/publicaciones/>.

¿Los costos administrativos y de gestión que implican las condicionalidades (identificación de los beneficiarios, seguimiento a su cumplimiento, implementación de sanciones, mecanismos de coordinación) no podrían aumentar el monto de las transferencias y así tener mayores efectos sobre la superación de la pobreza y el bienestar de las familias? ¿Por qué no es suficiente pensar en la transferencia como mecanismo para garantizar el derecho a la supervivencia?

Luego de más de 15 años de implementación, ¿se podría innovar en los ámbitos de las condicionalidades de modo que no sean exclusivamente en salud y educación y por ejemplo reforzaran el derecho al juego y al deporte establecido en la CDN? ¿Se podría ser más creativos y no perder de vista el objetivo de igualdad de género, y no hacer pagar a las mujeres el costo de la transferencia a través de la condicionalidad y el tiempo y energía que deben destinar a su cumplimiento de forma casi exclusiva, puesto que por la división sexual del trabajo los varones no se suelen involucrar en dichas conductas?

Si América Latina es un continente que comparte problemas comunes pero al mismo tiempo presenta una gran heterogeneidad de situaciones entre países y al interior de los mismos, ¿por qué se utilizan iguales instrumentos de política para todos los ámbitos? La realidad urbana y rural, la situación de pobreza que enfrentan las familias indígenas, ¿no ameritan diseñar y aplicar dispositivos pertinentes?

- Para hacer de la infancia una prioridad

Finalmente, la especificidad de una protección social orientada a la infancia y a la adolescencia plantea desafíos vinculados directamente con instalar un debate donde se acuerde sobre la importancia de tratar a los niños, niñas y adolescentes bajo ciertos parámetros específicos asentados en los derechos establecidos en la CDN y los riesgos y vulnerabilidades que enfrentan.

América Latina necesita crear, expandir y mejorar sus sistemas de protección social, y estos esfuerzos deben estar guiados por la decisión de considerar a la infancia como una prioridad en la formulación de políticas públicas y en la asignación de presupuesto.

La responsabilidad del Estado como garante y ejecutor es central, así como en la conformación de una agenda amplia de protección social. En esta dirección, las políticas dirigidas a la infancia y al ejercicio de sus derechos requieren de las siguientes características:

- 1) Están bien definidas con la finalidad de: superar los rezagos en ámbitos como educación, salud y nutrición, entre otros; reducir las desigualdades de ingresos de los hogares con niños y niñas; satisfacer las necesidades de cuidado y velar por los derechos de las cuidadoras.
- 2) Cuentan con recursos claramente asignados para sus objetivos, y presentan una inversión sostenida en la niñez para asegurar el acceso, la calidad y la eficiencia de los servicios públicos necesarios para el bienestar infantil.
- 3) Se respaldan en marcos legales que den garantías de ejercicio de derechos, con mecanismos de reclamo, exigibilidad y reparación establecidos.
- 4) Son coordinadas, integrales e intersectoriales y de manera sinérgica buscan romper el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza.
- 5) Son universales con énfasis en la igualdad y en la no discriminación.
- 6) Profundizan en el estrecho vínculo entre pobreza y desigualdad y su distribución territorial con el objeto de implementar políticas específicas/selectivas en el contexto de políticas universales.

C. La protección social en Uruguay: políticas universales, programas focalizados y acciones afirmativas

Andrés Scagliola,
Director de Políticas Sociales del MIDES, Uruguay

Hay un debate regional, que es él que se está dando en este seminario, sobre la idea de pasar de una mirada que se concentra en la reducción de la pobreza a una que se concentra en la reducción de las desigualdades. También hay una discusión a nivel regional que desplaza la igualdad de oportunidades hacia la igualdad de resultados, la cual lleva no solo a ver la cobertura de las políticas, sino también la calidad de estas políticas. En Uruguay hay un debate respecto a estos puntos, en particular sobre las políticas educativas, no solo en términos de cobertura y accesibilidad sino también en términos de retención, resultados y egreso.

Desde 2008, con la puesta en marcha del Plan de Equidad, Uruguay conceptualmente entiende que los programas focalizados y las acciones afirmativas son subsidiarias de las políticas universales. Deben tener como último objetivo generar las condiciones para que las personas puedan acceder a políticas de carácter universal. Hay también una necesidad de introducir los cuidados en la agenda de la protección social, de repensar el diseño de los programas focalizados, y particularmente de los programas de transferencias condicionadas (PTC), desde una perspectiva de derechos humanos. Por otro lado, se introducen acciones afirmativas, orientadas hacia “los olvidados” de los hacedores de políticas públicas y de los programas focalizados.

En relación a los cuidados, Uruguay vive un proceso de envejecimiento que hace de este país uno de los más envejecidos junto con Cuba dentro de América Latina y el Caribe. Esto constituye un elemento central sobre la necesidad de actuar en el campo de los cuidados. Otro indicador, el de la inserción de las mujeres en el mercado del trabajo que ha crecido mucho, aboca junto con el anterior a lo que se ha llamado una “crisis de los cuidados”, es decir que hay cada vez más gente con dependencia y necesidad de cuidado, y menos gente para cuidarlos. Asimismo, lo que muestra la distribución del trabajo no remunerado por género y quintiles de ingreso es cómo va variando el tiempo dedicado al trabajo no remunerado en hombres y en mujeres: se puede ver que los hombres permanecen inalterables a sucesos como el nacimiento de un hijo o hija que demandan tiempo de atención y cuidados.

Uruguay lleva recorriendo un camino en este ámbito. Llevó a cabo un debate público sobre este tema —que se decía que era “un problema del primer mundo”—, pero abriendo el espacio de participación, y la gente lo llenó, demandando acciones en este campo. Se hizo hace poco una rendición de cuentas sobre este tema, donde se plantearon algunas experiencias de cuidado que fueron implementadas durante el período de gobierno: programas inclusivos para niños con discapacidad en centros de cuidado de la primera infancia; un programa de asistentes personales para personas dependientes por discapacidad que se va a desplegar en 2014; el programa piloto asistentes personales en régimen de “respiro” para adultos mayores que cuidan a personas con discapacidad; el cambio de la regulación y supervisión de residencias de larga estadía para las personas mayores del Ministerio de Salud Pública al Ministerio de Desarrollo Social; la extensión de licencias maternales y paternales, y la incorporación del medio horario que podrán elegir tanto las madres como los padres para cuidar; y finalmente la formación de cuidadores con un buen componente de formación en género y derechos humanos. La formación en la sociedad civil de una red pro sistema de cuidado, también es parte de este proceso.

En 2014 presentaremos un “libro blanco” de los cuidados, que resume en una propuesta de política pública para el gobierno -con distintos escenarios de política de cuidados, con sus financiamientos y propuestas de servicios- entendiendo el cuidado como un derecho humano.

Por otro lado, los dos grandes programas de transferencias que hay en Uruguay —la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y las Asignaciones Familiares— tienen debilidades y fortalezas desde una perspectiva de derechos humanos.

La TUS ahora tiene un componente afirmativo para personas “trans” (travesti, transgénero y transexuales) que antes de este programa quedaban excluidas. Sin embargo, la TUS está basada en una resolución ministerial fácilmente revocable por una autoridad de otra orientación política y no tiene una indexación de su monto pautaada normativamente. Este programa no plantea condicionalidades.

El de Asignaciones Familiares es un programa más robusto, consagrado por ley e indexada, incorporando éstas las condicionalidades tradicionales vinculadas a salud y educación. Se plantea así una discusión, al amparo de la perspectiva de derechos humanos, y a partir de la discusión que se ha dado a nivel regional sobre la cuestión de las condicionalidades: en un pasado, Uruguay se inscribía junto a Brasil y otros países en un régimen donde lo importante era el sostén de ingresos y las condicionalidades jugaban un rol muy débil. Este año hubo un giro punitivo respecto a las condicionalidades, que merece discusión para preguntarse cuáles son las condicionalidades y cuán exigente se va a ser respecto a éstas.

Entiendo que este debate debe encaminarse a pasar de la idea de condicionalidades a la de corresponsabilidades, con la idea de que las responsabilidades están compartidas. El Estado tiene el compromiso de proveer ingresos, y de alguna manera hay la responsabilidad de las familias de cumplir con determinados derechos, sobre todo de los niños/as.

Respecto de los programas de transferencias, se debe también avanzar –desde una perspectiva de derechos humanos– sobre los mecanismos de exigibilidad, que deben ser mucho más eficaces y adecuados a la realidad de las personas, y en mecanismos de participación, dado que Uruguay no tiene espacios de participación vinculados a este tipo de programas. Asimismo, hay que incorporar la noción de “vulnerabilidad de la pobreza” en el diseño de estas transferencias. Esto está muy concentrado en el discurso, pero no se ha repensado el diseño de estos programas a la luz de estas nuevas ideas: de que una persona por superar una determinada línea de la pobreza no necesariamente debería salir de este tipo de programa, por lo menos, durante un tiempo prudencial. Si una persona consigue un trabajo durante un tiempo hay que apuntalar esto y premiarlo.

Hay que destacar que en Uruguay se ha avanzado en generar estrategias de acompañamiento y proximidad para las familias, más allá de los individuos: programas como Cercanías, Jóvenes en Red o Uruguay Crece Contigo son programas que promueven el carácter universal y el carácter efectivo de estas prestaciones para las familias. En el trabajo territorial, el Plan Siete Zonas interviene sobre el territorio con una mirada mucho más integral que solamente dar una transferencia para superar la pobreza.

Finalmente, es importante volver a destacar las acciones afirmativas para las personas que habían sido “olvidadas” por los programas sociales. Esto se da con la TUS, que se abrió a personas trans (transgénero, transexuales y travestis) y que permitió generar una base de datos sólida sobre estas personas (por ejemplo, siete de cada diez personas trans no han completado la escuela básica) como insumo para el diseño de alternativas educativas y laborales para esta población que vive en situación de exclusión social. Otro grupo olvidado en Uruguay son los afrodescendientes que tienen importantes brechas educativas, en cualquier quintil de ingreso en el que se encuentren. Para este grupo se aprobó recientemente la ley 19.122, de acciones afirmativas.

En resumen, Uruguay apuesta por un sistema de protección social apoyado en políticas universales -que deben ser cada vez de mejor calidad- articuladas con dos instrumentos para cerrar brechas de desigualdad: los programas sociales focalizados en términos socio-económicos y territoriales, y las acciones afirmativas para las “otras desigualdades”, hasta ahora olvidadas, como las personas trans, los afrodescendientes y las personas con discapacidad.

D. Hacia un sistema integral de protección social a la primera infancia

***Cristina Lustemberg,
Coordinadora de Uruguay Crece Contigo,
Programa de Oficina de Planeamiento y Presupuesto,
Presidencia de Uruguay***

Uruguay Crece Contigo (UCC) es un programa destinado a la primera infancia, etapa en la cual se sientan las bases de todo el desarrollo posterior del individuo. Mientras que en los primeros dos años de edad se constituye una parte importante del desarrollo intelectual, emocional, físico/inmunológico y social, entre los dos y los cinco años, se establecen los pilares del aprendizaje posterior, de la educación formal y de las competencias sociales.

A pesar de los notorios avances registrados en los últimos años, Uruguay tiene aún fuertes desafíos a la hora de garantizar un adecuado desarrollo infantil a todos sus niños y niñas.

El desafío principal del programa UCC es construir un Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia que asegure y garantice el adecuado desarrollo de todos los niños y niñas del país, desde la gestación hasta los tres años de vida. Para ello, Uruguay cuenta con una base muy importante de programas y prestaciones que se implementan desde distintas instituciones públicas o en acuerdos de trabajo con instituciones privadas u organizaciones de la sociedad civil. No obstante, son notorias las necesidades de fortalecer la coordinación interinstitucional y avanzar en el diseño institucional que permita gobernar adecuadamente el mencionado sistema.

Un segundo desafío es mejorar la calidad de las actuales prestaciones dirigidas a la primera infancia y a la vez aumentar la cobertura en varios servicios clave en el desarrollo infantil. Este desafío requiere de la necesaria coordinación y sincronización entre los diversos servicios orientados a esta población.

El tercer desafío que enfrenta el país en primera infancia refiere a la atención que se le debe dar a sectores de la población que aún presentan fuertes situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, las que luego se traducen en daños o riesgos que afectan el desarrollo infantil. A pesar de los avances en materia de reducción de la pobreza y la pobreza extrema, existen en el país familias que requieren una atención particular y sostenida para que efectivamente puedan avanzar en su integración social. Para estas familias se requieren acciones diferentes a las que se venían ensayando hasta el momento, y la estructura de acceso a las actuales prestaciones debe ser necesariamente revisada.

Con base en los desafíos planteados, el gobierno ha diseñado el programa UCC, el cual ha iniciado su implementación en el último trimestre del año 2012. UCC se constituye como una política pública de Estado, dirigida a las familias con mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 4 años y sustentada en un amplio consenso nacional que dé garantías a la integralidad de sus acciones y a la intersectorialidad que ello requiere.

El objetivo general de UCC es contribuir al proceso de construcción del mencionado Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia, el cual garantice el desarrollo integral de niños y niñas desde una perspectiva de derechos, equidad, justicia social y desarrollo humano integral. En este marco, también incorpora un componente de atención directa a las situaciones de especial vulnerabilidad que enfrentan algunas familias en donde viven y crecen niños y niñas uruguayos.

En cuanto a objetivos específicos, UCC se plantea: i) generar conocimiento útil para el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de protección dirigidas a la primera infancia a través de la articulación interinstitucional de la información existente, la generación de información necesaria y el desarrollo de la investigación; ii) desarrollar acciones educativas y de promoción para incidir en el comportamiento y la calidad de vida de las familias y mejorar la calidad de los servicios, para favorecer un desarrollo infantil apropiado; iii) disminuir la incidencia de los factores de riesgo socio-sanitarios, y el daño en niños y niñas menores de 4 años y de mujeres embarazadas, priorizando las situaciones de

mayor vulnerabilidad; y iv) fortalecer las instituciones, redes y dispositivos territoriales para garantizar el mejor desarrollo del sistema de protección social vinculado a la primera infancia.

El programa trabaja en la órbita de la Presidencia de la República a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), dependiendo del Área de Políticas Territoriales de OPP. La gestión política está a cargo de OPP en acuerdo con el Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). La implementación de UCC es gestionada por una Unidad Técnica Central (UTC), responsable de fijar los objetivos de trabajo con su consecuente planificación estratégica, coordinar con las sectoriales involucradas y realizar el seguimiento y la evaluación de las acciones. Además del trabajo a nivel central desarrollado por la UTC, la gestión de UCC tiene un fuerte enfoque territorial. Para ello ha conformado equipos técnicos que trabajan en cada uno de los departamentos.

Las prestaciones previstas en cada uno de los componentes que conforman a UCC involucran a todos los sectores que trabajan con la primera infancia en el país. Para ello la implementación de UCC ha definido instancias de coordinación institucional, donde la OPP directamente –o a través de la UTC– asume la coordinación de las acciones y lineamientos estratégicos en primera infancia. Dichas instancias son: i) la Mesa de Coordinación Interinstitucional (presidida por la OPP y en la cual participan MSP y MIDES); ii) la Mesa de Coordinación Técnica Interinstitucional (presidida por la UTC de UCC e integrada por MSP, MIDES, MEC, INAU e INAU/Plan CAIF, ASSE, ANEP, MTSS/ INDA, BPS); y iii) el Consejo Académico Asesor (integrado por profesionales de reconocida trayectoria académica).

Los componentes del programa son:

1. Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía;
2. Acciones socio-educativo-sanitarias universales;
3. Generación de conocimiento;
4. Fortalecimiento de capacidades institucionales.

El componente 1 tiene como objetivos: i) disminuir la prevalencia de anemia en el embarazo y en los menores de 4 años; ii) disminuir la incidencia de sífilis gestacional; iii) mejorar la calidad de los controles de embarazo y la captación precoz de los mismos; iv) disminuir la incidencia de niños con bajo peso y baja talla para su edad; e) garantizar el acceso a las prestaciones sociales correspondientes; y v) mejorar el desarrollo infantil integral.

Para cumplir con dichos objetivos se trabaja con equipos de cercanía conformados por técnicos del área de la salud y social que realizan un acompañamiento a las familias con mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 4 años que se encuentren en situación de riesgo biológico y social. Dicho acompañamiento tiene una duración de entre 4 y 13 meses. Actualmente estos equipos están trabajando con 5.007 niños y niñas menores de 4 años, 1.818 mujeres embarazadas y sus familias. En más del 90% de los casos, a los niños y niñas se realiza el *screening* de hemoglobina, evaluación de nutricional y de desarrollo. En el caso de las mujeres embarazadas se realiza el *screening* de hemoglobina y la evaluación nutricional.

El componente 2 tiene como objetivos: i) realizar campañas de sensibilización a la opinión pública sobre la importancia de la primera infancia y los cuidados de la mujer embarazada; ii) brindar apoyo y asesoramiento a las estrategias comunicacionales sobre primera infancia y mujeres embarazadas a las instituciones involucradas en la temática; iii) promover hábitos de vida saludables y educación en competencias parentales y prácticas de crianza; y iv) entregar *set* con materiales a las familias vinculadas a la crianza y empoderamiento a través de conocimientos básicos sobre los derechos de la familia, para la totalidad de los niños nacidos en el país. Desde el mes de febrero, se le está entregando un *set* con materiales educativos y materiales básicos para el recién nacido, a las mujeres embarazadas y niños y niñas menores de un año que participan del programa de cercanía. A partir del mes de octubre se está entregando el *set* de materiales educativos en todas las maternidades del país. En noviembre se inició la campaña de sensibilización sobre la importancia de la primera infancia y los cuidados de la mujer embarazada.

El componente 3 tiene como objetivos: i) desarrollar estudios de alcance nacional que permitan conocer el estado nutricional y el desarrollo psicomotriz de la primera infancia y den cuenta de las pautas de crianza, así como otros estudios particulares; y ii) fortalecer los sistemas de información actualmente existentes garantizando su integración al Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS) para poder realizar un monitoreo integral de la situación de la primera infancia. Actualmente se está llevando adelante la primera Encuesta Nacional de Salud, Nutrición y Desarrollo Infantil y la evaluación de impacto del componente 1 de acompañamiento de cercanía.

Finalmente, el componente 4 tiene como objetivos: i) mejorar el equipamiento y las pequeñas obras de infraestructura en centros de salud y servicios de atención a la primera infancia; y ii) apoyar la implementación del Sistema Nacional de Cuidado para la Primera Infancia. Por lo tanto, se están desarrollando varios proyectos de mejora de equipamiento, mejora de sistemas de información y gestión y apoyo de recursos humanos en servicios de salud públicos y servicios de educación inicial.

E. Comentarios

**Rubén lo Vuolo,
CIEPP, Argentina**

El enfoque de derechos, tal como ha sido presentado en este panel, abre un interrogante: ¿qué vinculación tienen las obligaciones con el enfoque de derechos? Uno tiende a pensar que el enfoque de derechos, sobre todo con la incorporación de las dimensiones de los derechos sociales como derechos humanos, tiende a consolidar el carácter incondicional de estos derechos. Sin embargo, está omnipresente en las políticas sociales —incluso en este mismo seminario para el caso de Uruguay— el discurso de “no dar algo a cambio de nada”, al menos cuando se trata de transferencias monetarias a las personas o a las familias. Es decir que siempre se pide el cumplimiento de obligaciones o contrapartes para el acceso a ciertas prestaciones del sistema de protección social con el convencimiento de que la primera obligación y fuente de recursos es el mercado de empleo. Por lo tanto, sería interesante profundizar la discusión acerca de esta relación entre derechos y obligaciones en el campo de lo social, sobre todo a la luz de lo que planteaba Nieves Rico acerca del tema de las condicionalidades de los PTC. ¿Por qué específicamente en este tipo de programas se piden esas condicionalidades cuyo carácter es muchas veces punitivo? ¿Cómo se justifican estas obligaciones desde el propio enfoque de derechos y en qué medida las mismas establecen una particular segmentación de los propios derechos humanos?

El segundo tema que quisiera abordar en este comentario acerca del enfoque de derechos, es que uno supone que detrás del enfoque de derechos —derechos que en general están plasmados en todas las Constituciones de los países de la región— hay ciertas dimensiones que se consideran básicas para el ser humano, elementos a los que imprescindiblemente todas las personas deberían acceder para ser humanas y poder actuar conforme lo establecen las normas que rigen la organización social. La pregunta es ¿qué tiene para decir el enfoque de derechos cuando en una sociedad hay gente que no accede a niveles básicos para el ser humano, y hay otra gente que, en contraste, accede a máximos en términos económicos y sociales? ¿Qué tratamiento tienen que tener estos máximos? ¿Hay derechos ilimitados para el acceso a máximos cuando hay gente que no tiene siquiera básicos? En tercer lugar, me parece que un tema relevante para el enfoque de derechos es el lugar que ocupa la prevención de daños para el universo de la población cubierta por las instituciones de protección social. El sistema de protección social tiene como característica la prevención de daños a las personas (por ejemplo, en el desarrollo biológico de la primera infancia). Pero esa prevención requiere de ciertas técnicas de acción; por ejemplo, la focalización está incapacitada instrumentalmente para atender este problema, porque se focaliza después de que el daño se verifica. El enfoque de derechos debería discutir más el carácter preventivo de una política universal respecto de ciertos daños considerados lesivos de la condición de ser humano, sobre todo si quedó claro que desde un enfoque de derechos importan los procesos como bien se señaló en este panel. Los programas focalizados pueden complementar la falta o falla de universalismo preventivo, pero no pueden reemplazar su carácter preventivo. Los programas focalizados, curativos, segmentados y condicionados no pueden considerarse un primer paso para el universalismo

preventivo porque su lógica de funcionamiento es diferente. El enfoque de derechos busca garantizar de forma permanente las condiciones para ser humano, y esto no puede lograrse con programas transitorios y focalizados.

Finalmente, la cuestión de la distribución del trabajo en el hogar implica una discusión más profunda entre trabajo y empleo en todos los espacios de prácticas sociales. Aquí hay una confusión de estos dos términos que perdura y que es clave también para entender los problemas de los sistemas de protección social: el empleo implica una relación mercantil, cuando el trabajo es más complejo y abarca más elementos y relaciones vinculadas con la capacidad productiva y creativa del ser humano. Para discutir la distribución del trabajo en el hogar y en otros espacios sociales, hay que discutir también la distribución del empleo y de los tiempos de empleo en el mercado. Es fácil demostrar que es imposible obtener un pleno empleo para todos los hombres y todas las mujeres que desean emplearse y mucho menos si pretenden hacerlo *full time*. Hay que distribuir los tiempos de trabajo en el hogar y distribuir los tiempos del empleo en el mercado, y buscar mecanismos para liberar tiempo de empleo en el mercado para dedicarlo al hogar y a otros espacios de la vida.

Estos elementos, que cuestionan desde el enfoque de derechos a los fundamentos teóricos y las prácticas de las políticas de protección social me parecen importantes de tomar en cuenta a la hora de observar y discutir cómo mejorar los sistemas de protección social en un sentido universalista en la región.

IX. Protección social universal, desafíos y perspectivas

Simone Cecchini, CEPAL

Durante la última década, América Latina ha realizado importantes esfuerzos orientados a construir sistemas de protección social más inclusivos, que respondan a un enfoque de derechos, sean solidarios en su financiamiento y cuenten con cobertura universal. Sin embargo, en los países de la región queda mucho camino por recorrer. Los retos para consolidar sistemas de protección social universal que contribuyan a construir sociedades más igualitarias siguen siendo muy grandes y varían según las condiciones socio-económicas y políticas de cada país. El objetivo de este panel es por lo tanto discutir algunos de los desafíos que enfrenta el diseño y la implementación de sistemas de protección social universal, así como las perspectivas futuras para la expansión y el fortalecimiento de la protección social.

En este panel, se plantearon tres preguntas a los ponentes que fueron las siguientes:

- 1) El debate sobre focalización y universalismo de las políticas y programas de protección social es de larga data, pero está lejos de estar resuelto, encerrándose frecuentemente en posiciones irreconciliables y poco constructivas. La CEPAL, en varias publicaciones, ha buscado salir de este dilema argumentando que “la focalización es un instrumento, mientras que la universalidad es un fin”, o que “se pueden focalizar recursos para universalizar derechos”. ¿Qué validez tiene esta posición y cuáles son sus elementos conceptuales de fuerza o debilidad?
- 2) La nueva frontera para la protección social en América Latina parece ser aquella de la articulación del componente contributivo con el no contributivo. Para poder avanzar en esta articulación, ¿cuáles son las propuestas más conducentes? ¿El piso no contributivo de protección social de la OIT, que busca articularse como en una escalera con los seguros contributivos obligatorios y voluntarios? ¿La propuesta de Santiago Levy de sistemas de aseguramiento de trabajadores formales e informales financiados por impuestos al consumo? ¿El universalismo básico que busca desligar la protección social de la participación en el mercado laboral? ¿U otras?

- 3) ¿Invertir en lo social ó invertir en lo económico? Frecuentemente este suena como un juego a suma cero, y la inversión en los sistemas de protección social es vista como eminentemente improductiva. Mirando a la experiencia latinoamericana y de los países desarrollados, Europa en particular, ¿cuáles son los argumentos más válidos y las experiencias más relevantes para sustentar una visión según la cual invertir en protección social significa también invertir en desarrollo y crecimiento?

Fernando Filgueira, Consultor, CEPAL

Al debatir la cuestión de la focalización y del universalismo, hay que aclarar que las posturas que se toman no son solamente técnicas, sino también ideológicas y normativas.

En primer lugar, está claro que la focalización como herramienta es válida, y se utiliza en todos los sistemas de protección social del mundo. Hay que preguntarse sin embargo cuál es el lugar para la focalización dentro de los sistemas de protección social. En la clásica distinción de Esping-Andersen, los modelos de protección social de base focalizadora parten de la idea que el principio de elegibilidad correcto para dar una prestación a una persona es la necesidad demostrada, es decir una persona que se encuentra por debajo de un cierto umbral de bienestar y que no puede acceder por otros medios a este umbral de bienestar. En la tradición social-demócrata, el criterio de elegibilidad es la ciudadanía y allí la focalización tiende a justificarse para poblaciones que presentan dificultades de acceso o necesidad de ciertas prestaciones más allá que los básicos de protección social estén garantizados en forma universal, y en la tradición corporativa-conservadora, el principio de elegibilidad es la pertenencia al mercado laboral formal. En ese marco, la focalización se constituye en herramienta valida en tanto completa un principio de ciudadanía y se construye sobre un principio de necesidad de protección no cubierta por los mecanismos corporativos. En este caso no se focaliza por renta, sino por ausencia de aseguramiento contributivo.

En una perspectiva dinámica, si el objetivo último es des-mercantilizar los niveles básicos necesarios para una vida digna, para todas las personas y generar un piso universal de protección social básica, la herramienta de focalización puede ser parte de la transición hacia ese piso de protección social universal. De alguna forma esta fue parte de la trayectoria de los países nórdicos al transitar de modelos inspirados en las leyes de pobres a modelos de elegibilidad por ciudadanía. En suma para todas las rutas y en diversas etapas de construcción de la ciudadanía social la focalización puede ser una herramienta válida. Pero en la perspectiva de mi preferencia, la focalización no puede ser el principio de la protección social: cuando el mercado no incluye y la familia no protege entonces hay protección social estatal justificada. Esta perspectiva es normativa y técnicamente inadecuada para construir sociedad que combinen los objetivos de eficacia, eficiencia y equidad de la protección social, promoviendo al mismo tiempo cohesión social.

En segundo lugar, respecto al problema de las coaliciones distributivas, hay que destacar que la herramienta de focalización, constituida en una herramienta central y estable del sistema de protección social, que cubre un porcentaje relativamente alto de personas, tiene problemas para la constitución de una coalición distributiva de sectores pobres, emergentes y medios. La focalización tiende a generar brechas y percepciones de injusticia fiscal. La focalización siempre tiene un riesgo en ese sentido, en la construcción de coaliciones distributivas estables entre sectores medios, pobres y emergentes.

En tercer lugar, hay que entender que la herramienta de focalización admite muchas más vertientes que las que se considera en el debate normativo o técnico general: se puede focalizar para completar la universalidad, pero entonces no se está focalizando. Tampoco es un problema la focalización si uno ubica a ciertos territorios, pero dentro de ellos no se limita legalmente el acceso a bienes o prestaciones a ciertos sectores sociales. Se focaliza así *de facto* pero no *de jure*, sabiendo que estos serán utilizados muy mayoritariamente por los sectores más vulnerables, como por ejemplo se dio en el caso del programa Remediar de Argentina, que se ubicó en ciertas zonas y todos los habitantes podían ir a buscar el paquete básico de medicamentos, pero iban predominantemente ciertos sectores. Tampoco es un problema la focalización, dentro de una matriz universal, si se incrementan recursos en

ciertas unidades de prestación (por ejemplo, en las escuelas de tiempo extendido o de tiempo completo). Otra cosa es la focalización de transferencias monetarias, o la focalización de prestaciones en sistemas segmentados definidos por corte de renta.

Sobre la segunda pregunta, respecto a la articulación entre el sistema de protección social contributivo y no contributivo, se plantea un problema de fiscalidad. El financiamiento de un modelo universal de gasto robusto desde rentas generales es el máximo de redistribución. Si se financia una prestación monetaria estratificada, desde una contribución sobre la nómina salarial, que es igual para todos, esto es menos redistributivo. Por lo tanto, en términos de fiscalidad, los modelos universales tienden a ser más redistributivos que los modelos contributivos tradicionales. Uno de los problemas que surge, cuando se carga sobre la nómina salarial el acceso a los sistemas de aseguramiento y seguridad social, es que se le está ya sacando una parte del dinero del salario a una persona, con lo cual después la expansión del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) —que sería la modalidad más redistributiva— tiene un margen limitado. La postura que se tiene aquí es una preferencia por sacar más a través del IRPF que a través del modelo contributivo por el salario, y con ello también disminuir las prestaciones y las distancias estratificadas del modelo contributivo.

El segundo punto de los modelos contributivos —en particular en pensiones, pero también en salud— es el problema de los subsidios regresivos. Un modelo con sistema estratificado en sus prestaciones tiene subsidios muy pocos transparentes en términos distributivos. Una parte de estos subsidios se va a ciertos sectores que no generaron contribución con monto suficiente como para recibir estas prestaciones, ni los necesitan de la misma manera que otros sectores.

Está claro que hay que articular lo contributivo con lo no contributivo. Los desafíos para articularlos son múltiples y variados en los países, pero un principio fundador, una regla, es la transparencia en los subsidios. Los subsidios además deben ser progresivos para corregir la estratificación del sistema contributivo y generar flexibilidad de acceso, de tal manera que los criterios de elegibilidad sean más ciudadanos y no meramente contributivos.

Sobre las tres propuestas —de Santiago Levy, del universalismo básico y del piso de protección social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)—, se tiene una clara preferencia por el modelo del universalismo básico. La tradición de la OIT sigue muy pegada al modelo contributivo, si bien se reconoce la necesidad del piso de protección básico. En cuanto a la postura de Santiago Levy, tiene algunos problemas en cuanto a un financiamiento que podría ser menos regresivo, y por otro lado, una protección que sería necesariamente solo de los trabajadores, no del resto de la población. Un dato que no se entiende del modelo de Levy es por qué ir a un sistema plenamente financiado desde el sistema financiero y no ir a un sistema de reparto tradicional desde el impuesto al consumo.

Es interesante destacar que estas propuestas, más la idea del salario ciudadano, impulsada por Rubén Lo Vuolo en distintos foros, son cuatro propuestas que hace quince o veinte años no se discutían y eran difíciles de poner sobre la mesa. Hoy se discuten desde la centro-derecha hasta la izquierda.

Finalmente, respecto a la cuestión de si invertir en lo social o en lo económico, tenemos que destacar que la política social es política económica. Es más, dado lo que puede hacer la política macroeconómica en materia de cambiar el rumbo del desarrollo y del crecimiento, la política social es una de las políticas más importantes. Por lo tanto, invertir en lo social es invertir en lo económico si uno sabe dónde invertir. La fórmula consiste en fomentar la fecundidad en torno a niveles de reemplazo, la fecundidad convergente, baja estratificación y altas tasas de participación de las mujeres en el mercado laboral, y lograr bajas tasas de pobreza infantil, que estén por debajo de la pobreza general. Todo esto —además de incrementar la utilización de los factores productivos en el presente— es inversión en equidad intertemporal y en productividad futura. Hay por lo tanto que optar por una buena orientación del gasto social en un sentido productivista, pero no productivista desde la noción residual de que si no se entra al mercado laboral no se tienen prestaciones robustas, sino más bien tener prestaciones robustas que están orientadas a que uno ingrese al mercado laboral.

La clave del giro a la izquierda y de su fortalecimiento depende de la construcción de una coalición distributiva estable con expresión política entre sectores pobres, vulnerables y medios. Para

hacer eso, hay que apostar a un incremento notorio de la producción de bienes públicos y colectivos de calidad (regulación urbana y de uso del suelo, espacios públicos de recreación y encuentro inter-clases, seguridad, transporte público), y expansión de los bienes preferentes (educación, salud, alimentación básica en infancia) con subsidios para expandir y garantizar su consumo generalizado, así como la disminución del peso de la circulación de bienes privados o bienes posicionales que tienen características de consumo conspicuo.

Si en la ruta del desarrollo latinoamericano del futuro, tiende a predominar un intento de construcción privado de estatus por la vía de adquisición de bienes privados y construcción de diferenciaciones por la vía de bienes posicionales, porque no se pudo construir calidad adecuada de bienes públicos y de bienes preferentes, entonces será difícil, sino imposible, sostener la coalición distributiva que genere continuidad de una ruta progresiva de redistribución. Pero ello implica también disminuir la expansión del salario privado y potencia la del salario social —aquel gasto estatal financiado con rentas genuinas orientado a los bienes públicos, colectivo y preferentes antes mencionados. La persistencia de la centralidad de los sistemas de pensiones contributivos y otros privatizados, el creciente acceso privado a la salud básica, la deserción de los sectores medios de la educación pública, del transporte público y de los espacios públicos urbanos en contextos de gobiernos progresistas y de crecimiento económico son evidencia de que las rutas de acceso al bienestar se expanden de manera insostenible ambiental, económica, social y políticamente para un proyecto de bienestar inclusivo (y verde, tema ausente en estas reflexiones).

Armando Barrientos, Universidad de Manchester

Empezando por la tercera pregunta, acerca de si invertir en lo social o en lo económico, se comparte la apreciación de Filgueira en que no hay diferencia entre ambos. La inversión en lo social también es una inversión en lo económico. Es muy fácil comprobar, no solo de forma técnica, que existe una relación entre protección social, reducción de la pobreza y crecimiento económico. Los programas que fomentan el desarrollo humano, tanto en términos de salud como de educación, tienen una relación directa con el mercado del trabajo y con la productividad. Esta relación es fácil de describir tanto de forma cualitativa como cuantitativa, pero no se le presenta muy bien al público esta información. La pregunta que se hacen muchos decisores de políticas públicas es la siguiente: ¿si vamos a invertir en programas de superación de pobreza, cuál va ser el retorno sobre crecimiento del PIB en unos años? Es una pregunta difícil de responder en una sociedad desigual, porque para los quintiles más bajos que representan una proporción pequeña del PIB un crecimiento económico grande genera un aumento del PIB también pequeño. El PIB no incluye valores sociales al crecimiento económico de diferentes grupos socio-económicos, un dólar de crecimiento de los pobres cuenta lo mismo que un dólar de crecimiento en los ultra-ricos. En cambio, nuestras sociedades le dan un valor social más elevado al crecimiento entre los más pobres. Teniendo en cuenta la distribución de los valores sociales es posible dar prioridad social al aumento de la productividad y del ingreso de los sectores más bajos.

Sobre la segunda pregunta, la articulación entre lo contributivo y lo no contributivo, creo que hoy en día es muy prematuro discutir su articulación. Los Ministerios de desarrollo social en la región fueron creados en los últimos cinco años. Cambiar la estructura tan pronto es prematuro, hay que dar tiempo a esta nueva institucionalidad. Además, hay que tener en cuenta que los esfuerzos de integrar a los trabajadores informales a seguros sociales también pueden llevar a fracasos, como lo muestran los ejemplos de Argentina en la década de los noventa, cuando se creó la caja de los cuenta propia para incluir a los informales y que falló, o de Brasil y su política en zonas rurales con la *Previdência Rural* en 1993, que no se sabe si funcionó o no. Hace poco, Chile creó la Pensión Solidaria que incluye trabajadores informales a un costo fiscal elevado. Se puede argumentar que lo que está haciendo el Estado simplemente asumir responsabilidad por los sectores de la población que el sistema privado de pensiones no acerca, y de esa forma se refuerza con subsidios públicos la inequidad del sistema privado de pensiones.

También surgen inquietudes sobre cuál es la contribución para la protección social de América Latina en el mundo. Hay una discusión a nivel internacional de lo que se va a hacer después de 2015 y de

los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Al respecto, existe un consenso de reducir la pobreza a cero para los años 2020-2030. Esto es fácil para los países de América Latina, pero hay que ser más ambiciosos y reducir no solo la pobreza y la extrema pobreza sino también la pobreza moderada a cero. ¿Qué se puede hacer entonces para mejorar la difusión de protección social de América Latina a otras regiones?

Carmen Midaglia, Universidad de la República, Uruguay

Voy a responder a las dos primeras preguntas a partir de un trabajo con un enfoque de ciencia política que hicimos en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Existe un amplio consenso que América Latina en la última década ha hecho avances importantes en materia económica y social. Particularmente desde el campo de la protección social, algunos avances que parecen importantes destacar se refieren a la institucionalización del componente de asistencia social a través de la estabilización de un conjunto de programas (fundamentalmente los PTC), así como la complementariedad de otros programas.

Los programas de asistencia social, más allá del impacto que generaron sobre su población beneficiaria, trajeron una serie de impactos políticos: i) ingresaron al sistema de protección social grupos que antes eran excluidos; ii) se logró abandonar los planteos políticos relativos a que sólo con crecimiento se lograría que esos grupos superaran su situación de pobreza; iii) el Estado asumió públicamente su responsabilidad sobre ese tipo de situaciones sociales, estabilizando programas y asignándoles presupuesto propio en la mayoría de los países de la región, por más que los montos adjudicados sean bajos en relación a otras inversiones sociales.

Los avances en materia de protección social en América Latina en esta última década no se resumen solamente en los componentes de asistencia social, sino también en el plano laboral y en el plano de salud. El Ministro de Desarrollo Social de Uruguay presentó antes la evolución de Uruguay en materia de regulaciones laborales y de salud, que por lo tanto dejaré de lado. Este conjunto de políticas públicas han mejorado sustantivamente los indicadores sociales en América Latina y en Uruguay en particular, en un contexto de crecimiento económico. Es posible afirmar, sin ser catalogados de ideológicos, que los gobiernos post-crisis de 2002 a cargo de las izquierdas políticas reposicionaron al Estado en materia de protección social e introdujeron cambios moderados en la orientación de algunas políticas sociales o de bienestar.

Pero no todas las noticias son buenas en cuanto a protección social. En América Latina, y particularmente en caso uruguayo, el sistema de protección social se encuentra dualizado, lo que se manifiesta en formatos muy diferenciados de provisión de bienes y servicios entre el componente de asistencia no contributivo dirigido hacia grupos vulnerables, y el componente contributivo vinculado con los mercados de empleo. Además de esa dualización, se registra una marcada estratificación al interior del componente contributivo, que se traduce en una seguridad social y provisión de bienes vinculados a un mercado del trabajo altamente segmentados. Es bueno preguntarse si esa situación es histórica o por el contrario es nueva en América Latina. Y esta precisión es importante para poder dar un debate político de hacia dónde vamos, más allá de los modelos de políticas sociales que se puedan presentar o la forma en que podemos debatir esos modelos. Según nuestra opinión, hay cosas nuevas sin duda, pero también cosas que son parte de los legados históricos. Por alguna razón, en el caso uruguayo, las clasificaciones internacionales colocan a ese país como un Estado de bienestar intermedio, con dosis de bienestar informal, combinadas con políticas universales, al igual que el caso argentino. Más allá de que ciertos rasgos que vienen del pasado, tenemos la hipótesis que hay elementos nuevos, que mencionaremos a continuación, que bloquean los posibles procesos de universalización de la protección social. Estos elementos son productos de la herencia de la reforma socio-económica de orientación al mercado, que para el caso uruguayo se incorporó de manera sumamente moderada, pero impactó en núcleos políticos básicos de bienestar.

El primer plano en el que se evidencia ese impacto es el deterioro de los servicios sociales universales, y la huida de determinados sectores sociales medios hacia el mercado para satisfacer sus necesidades (recuperar esta situación no se hace en el corto plazo). Un segundo elemento a destacar, es la exacerbación de comportamientos corporativos o meso-corporativos de carácter defensivo por temor a los recortes o a la pérdida de beneficios. Estos comportamientos existían antes, pero operaban en un contexto más amplio de negociación donde se moderaban las conductas. El tercer elemento es el fomento de la visión técnica y política de tipo dicotómica sobre la estratificación social que divide la sociedad entre pobres y no pobres, que llevó a diseñar políticas a veces muy focalizadas que en el contexto actual no capturan ni siquiera la complejidad y las necesidades de los sectores en situación de pobreza, ni los que están cercanos a ellos. Finalmente, y creemos que es uno de los impactos más importantes, es la contención o opacamiento de los aspectos políticos en la discusión sobre el bienestar. En referencia a este punto, cabe preguntarse cuáles son los aspectos políticos opacados en la discusión sobre el bienestar. A nuestro juicio, cuando se plantean estrategias de reformulación y universalización de la protección social, se debe tener una consideración a los actores colectivos, sobre todo aquellos vinculados al problema capital-trabajo.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que en un contexto corporativo o meso-corporativo de exacerbación de demandas colectivas sectoriales, productos de un mercado de empleo altamente segmentado, los actores colectivos, los partidos y los gobiernos no sólo deben intermediar los intereses de los grupos socioeconómicos sino también moderar esos intereses y hasta cambiar sus preferencias. Es un proyecto político más amplio que también legitima a esos partidos políticos frente a la ciudadanía y los proyecta en el poder. Este tipo de operativa política que está en la base de la discusión pública sobre bienestar, supone la generación de alianzas socio-económicas relativamente amplias que seguramente incluyan a los estratos medios. Importa enfatizar que los estratos medios juegan un papel estratégico en el armado de coaliciones pro-distribución. No hay distribución si se excluye a esos sectores sociales, con la heterogeneidad interna que en el presente los caracteriza. Ahora bien, si se contemplan a los estratos medios, hay que cambiar los objetivos y los criterios de focalización de algunas prestaciones con la pretensión de operar como nexo entre el empleo y la asistencia. Asimismo, se debería revisar la calidad de los servicios que se brindan, tratando de incorporar las preferencias promedio de los grupos sociales.

Finalmente, queremos decir que no identificamos estos elementos políticos en los modelos de políticas sociales de orientación universal básica propuestos para la discusión: no lo identificamos en la iniciativa de piso de protección, ni en la calificada de universalismo básico, así como tampoco en el denominado universalismo eficiente, la propuesta de Santiago Levy.

Enrique Valencia Lomelí, Universidad de Guadalajara

Hacia la consolidación de lo avanzado. Más allá de todas las polémicas acerca de si los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC) fueron o no el mejor camino para la inclusión de los sectores tradicionalmente abandonados por las instituciones de seguridad social de la región, estos programas generaron en un corto tiempo una nueva institucionalidad e incorporaron nuevos servicios y transferencias de renta a sectores pobres. Así, a pesar de que estos programas no incluyeron en sus diseños originales el enfoque de derechos, implicaron un avance mínimo en derechos sociales. Modificaciones que pongan en riesgo estos avances implicarían un retroceso. En este contexto, un punto central será evitar la regresividad y avanzar en la progresividad (es decir, en ampliación de derechos efectivamente garantizados).

Hacia la consolidación con un enfoque de derechos. Los PTC tienden a convertirse en transferencias de renta permanentes. Los programas iniciales ya cuentan con 16 años de duración. En México, Oportunidades, de acuerdo a los planes vigentes, al menos durará cinco años más y llegará a veinte años. En la región, la tendencia es a la continuidad y permanencia. Los PTC se están convirtiendo así en una institución sólida, legítima, instalada socialmente y compartida por diversas corrientes políticas. Sin embargo, una de las debilidades de los PTC es que en general son transferencias programáticas, no objetivadas en normas de derechos: no hay derechohabientes en este marco. Una

posibilidad, en el marco de las experiencias existentes, es la conversión de los PTC en mecanismos de renta ciudadana, bajo una lógica de derechos, con mecanismos claros de avance hacia la universalidad, de exigibilidad y de justiciabilidad. La experiencia latinoamericana de acompañamiento de los ciudadanos para el acceso a los servicios públicos —más en la lógica brasileña que en la ortodoxa del “condicionamiento”— podría fortalecer el proceso hacia una renta ciudadana universal, garantizada inicialmente a los sectores pobres. Los Estados latinoamericanos ya están dedicando 0,4% del PIB en promedio a los PTC, ésta sería la base inicial fiscal realista para avanzar progresivamente hacia la renta universal no condicionada. Otra posibilidad, a partir de la experiencia europea y de algunos países latinoamericanos, es la conversión de los PTC en esquemas de asignaciones familiares, con reglas tendencialmente universales. En la heterogeneidad de los regímenes de bienestar latinoamericanos, la clave es asegurar procesos de progresividad con propuestas adaptadas a esta diversidad.

Hacia una universalidad que evite segregación. Los PTC, junto con otros programas de paquetes básicos en salud y pensiones no contributivas, están creando una red de instituciones para los pobres en paralelo a las redes de seguridad social (articuladas en diversas ocasiones al acceso a servicios privados de alta calidad). Puede generarse así una institucionalidad cerrada, sin porosidad o vinculación entre las partes del sistema de protección social: las instituciones para pobres y las instituciones para sectores medios y altos. Puede conformarse así paulatinamente un nuevo proceso inercial que rompería con la idea de que “la focalización es un instrumento, mientras que la universalidad es un fin”. Un piso básico para pobres, en el marco de una movilidad social ascendente seriamente limitada, podría convertirse en una especie de “sótano social” o nuevo “gueto institucional”, o sea puede convertirse en un nuevo mecanismo de segregación. El problema, en este sentido, es la ausencia de porosidad (o de movilidad) y la presencia de segmentación asociada a jerarquización. Cuando todos conviven en el “piso”, es decir, en un piso básico universal (pensión básica universal, salud pública universal y educación pública universal), todos defienden su calidad; de esta manera un piso básico para todos los ciudadanos es lo mejor en términos de igualdad y no discriminación, a diferencia de un piso básico para pobres.

Hacia la unificación de los sistemas de protección social. En un contexto de serias dificultades para lograr la universalidad a través del componente contributivo (vía el empleo formal) en los sistemas de protección social, una posibilidad es la articulación del componente no contributivo y del contributivo a través del financiamiento con impuestos generales. A fin de cuentas, el objetivo es tender a unificar los sistemas (pensión básica universal, salud pública o seguridad social universal, protección al riesgo de desempleo y otros). Sin embargo, existen historias e inercias institucionales, espacios de poder institucionalizados, que se convierten en factores reales de veto para impedir la unificación. Por una parte, ya existen de hechos diversos esquemas de financiamiento con impuestos generales a los sistemas de seguridad social (financiamiento de la pensión básica garantizada, financiamiento del déficit pensionario y del sistema de salud en la seguridad social, etc.); además, el componente no contributivo es financiado públicamente. No se parte de cero. Por otra parte, existen diversas posibilidades tanto en propuestas articuladas como en experiencias de unificación. La propuesta de unificación parcial de Santiago Levy es sustituir las contribuciones por el impuesto al valor agregado. Sería mejor —en términos de progresividad fiscal— financiar el sistema con impuestos sobre la renta y universalizarlo plenamente, con administración pública de los fondos financieros. Otra posibilidad es mantener las contribuciones, hacer obligatorio el aseguramiento (en salud por ejemplo) y subsidiar con fondos públicos las contribuciones de algunos sectores de manera focalizada (por ejemplo, las trabajadoras domésticas en algunos países; los indígenas y campesinos). El problema en este último caso es cómo asegurar la contribución de los sectores informales. Hay más posibilidades: ¿cómo lograr la unificación y la garantía del derecho a la salud en un contexto de alta segmentación y de fuerte mercantilización del sistema de salud? Por ejemplo, en Corea, con una proveeduría privada muy alta, se unificó en un ente financiero público el seguro de salud, se fortaleció la regulación pública y se generó una ingeniosa norma de obligatoriedad de atención en los hospitales. Caminos existen, el punto es la construcción de esquemas apropiados a las diversas trayectorias (regímenes) nacionales.

Hacia la integración activa de los sectores medios en el enfoque universalista. Un serio problema para la unificación de sistemas (salud por ejemplo) es la percepción posible de los sectores medios de que perderán servicios o calidad en ellos, en los países con larga historia de seguridad social (sean de

regímenes tendencialmente universalistas o dualistas), o de que no obtendrán servicios de calidad, en los países con débil institucionalidad (o de regímenes excluyentes). La economía política de la unificación y del universalismo requiere de una sólida coalición centrada en derechos y en la que participen también los sectores medios.

Hacia la transparencia de los privilegios en los sistemas de protección social. Las desigualdades de mercado en la región son ya enormes, sobre todo si las medimos no sólo con ingresos sino también con patrimonio. No obstante las reducciones en la desigualdad de ingresos en algunos países, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. Lo notable en este marco, es que en paralelo a la generación de instituciones para pobres, en el otro extremo se siguen manteniendo o profundizando beneficios adicionales para sectores especialmente protegidos (notablemente, altos funcionarios de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial) con un enfoque de (supuesta) meritocracia y no de derechos. A fin de cuentas, las desigualdades son un asunto de poder; los sistemas de protección social objetivan estas relaciones de poder. Las ventajas legalizadas en los sistemas de protección social para algunos sectores privilegiados acentúan aún más las desigualdades; se convierten así en sistemas de protección de privilegios, que no disminuyen la desigualdad de mercado. Desde una lógica de derechos, la máxima transparencia en torno a los privilegios puede incentivar la discusión o deliberación pública; desde la defensa de privilegios, la opacidad es una garantía y una necesidad. Se requiere así en América Latina de la mayor transparencia posible en torno a estos privilegios en los sistemas de protección.

Rubén Lo Vuolo, CIEPP

Mi propuesta es tomar el paradigma contrario al neoliberal (que consiste en la focalización en el gasto social y universalismo en los impuestos). En contraste, me parece más adecuado para la región un paradigma de universalismo en el gasto social y mayor focalización en los impuestos. Esto evitaría problemas frecuentemente mencionados de la focalización en el gasto social, como es el estigma que marca a los pobres beneficiarios; no existe el problema de estigmatizar a los ricos en el área tributaria. Sin embargo, muchos gobiernos hoy progresistas en la región siguen defendiendo un modelo de gasto focalizado y tributos universales propio del paradigma neoliberal. Por otra parte, creo que hay que repensar los modelos de protección social (y en general de organización social) basados en paradigmas productivistas. Estos modelos presuponen que en algún momento va a haber pleno empleo para trabajadores y trabajadores y que en todo caso hay que tener programas para la transición hasta llegar a este pleno empleo. Pero la propia noción de pleno empleo y la idea que habrá empleo formal para todas las personas es una fantasía. El pleno empleo solo existió en algunos países durante más o menos treinta años posteriores a la posguerra y se daba solo para la población masculina. El objetivo del pleno empleo cada vez es menos posible dadas las tendencias de incremento de la productividad por hombre ocupado, de límites al crecimiento económico y de creciente incorporación de grupos de población a la fuerza laboral. De ahí también hay que cuestionar la centralidad que se le da al empleo en la organización social y de las políticas públicas. Llama la atención que no se perciba que la preponderancia del empleo mercantil en la organización de la sociedad significa darle al capitalista el poder de decidir el derecho que tiene cada persona, porque es el capitalista que decide si contratar o no contratar empleo mercantil. Existe un discurso retórico permanente de los gobiernos progresistas que denuncian el poder del capital, del capitalista y de los empresarios en la organización y funcionamiento de la sociedad, pero en los hechos se les otorga el poder social de decidir qué derecho tiene cada uno en tanto esos derechos dependen del empleo mercantil. Cualquier modelo alternativo de protección social, y sobre todo si pretende ser universalista, debe quitarle al capitalista el poder de decidir sobre la ciudadanía. El Estado debe decidir el acceso y el contenido de la ciudadanía social de forma colectiva mediante otras categorías que no sean las de trabajador o empleado. De lo contrario, no hay salida a continuar reproduciendo en las políticas públicas la estructura corporativa, segmentaria, meritocrática que caracteriza al mercado laboral. De aquí se siguen los límites para construir una universalidad igualitaria y homogénea si los derechos sociales se basan fundamentalmente en los sistemas contributivos.

Esto es relevante incluso para evaluar lo que ha sucedido en la región recientemente. En todo el análisis de lo que pasó en América Latina en la última década, hay que tener en cuenta que fue una

década de crecimiento económico extraordinario y de crecimiento del empleo extraordinario. Los gobiernos son dependientes del crecimiento económico para tener éxito electoral y eso significa que se crea una expectativa de crecimiento permanente en un momento en el que en el mundo se están discutiendo los límites al crecimiento derivados de los problemas ecológicos, y la necesidad de armonizar el crecimiento económico con la sustentabilidad de los recursos naturales. El crecimiento económico tiene límites muy estrechos bajo el actual paradigma productivo y de consumo. Por lo tanto, hay que tratar de separar el modo de organización del sistema de la protección social lo máximo posible del crecimiento económico y de la situación de mercado de empleo.

Esto es particularmente difícil en América Latina porque en la mayoría de los países no se tiene muy definido cual es el sistema productivo que se quiere, en qué se quiere competir y cómo esa estructura económica de producción y competitividad se compatibiliza con las instituciones de protección social. Estas indefiniciones se han venido ocultando gracias a la dinámica económica mundial y a las tendencias positivas del precio de los *commodities*. Pero el problema de fondo sigue allí y cada vez que se frena el crecimiento vuelve a emerger. Salvo excepciones, en América Latina no se tiene muy claro que compatibilidad se quiere entre el modelo productivo, el sistema de protección social y las políticas sociales específicas.

Esto me remite al tema planteado en esta mesa sobre las condiciones políticas para cambios en las estructuras e instituciones que rigen en los países de la región. Históricamente, las condiciones políticas se crean y al mismo tiempo pueden ser muy circunstanciales. Por ello, no es ocioso discutir la racionalidad de un determinado sistema de protección social aún cuando en la actualidad no estén dadas las condiciones políticas para implementarlo. Hay que tener una estrategia para crear las condiciones políticas de su implementación y también estar atentos a la eventualidad de que cambien las condiciones políticas por factores inesperados. Por esto es interesante discutir cuál es la pretensión de diseño institucional y de organización social a la que se aspira, porque aunque no estén dadas las condiciones ahora, pueden darse en un determinado momento.

Daniel Olesker, Ministro de Desarrollo Social de Uruguay

La primera pregunta de este panel, sobre la relación entre universalismo y focalización, la abordé en el panel I, así como en el tercer capítulo del documento preparado para este seminario (Olesker, 2013), por lo que no la trataré aquí de nuevo. Empezaré entonces con unas reflexiones sobre donde nos ubicamos, desde una perspectiva ideológica. Desde el punto de vista político, nos ubicamos en el socialismo; desde un punto de vista metodológico, en el materialismo histórico y del punto de vista económico, en la teoría de la dependencia en su versión más actualizada de economía-mundo.

Desde el punto de vista de la construcción del modelo que se presentó en el panel I, los elementos de transición se basan en un texto “Los puntos de la brújula” de Eric Olin Wright, que marca que es posible transitar de un sistema capitalista a un sistema socialista a través de cambios cuantitativos y cualitativos graduales. En este sentido, el documento “Cambio estructural para la igualdad” de la CEPAL es un buen documento para la implementación de una coalición distributiva, como lo fue el pensamiento centro-periferia cepalino, o el pensamiento dependientista de Ruy Mauro Marini y Theotonio Dos Santos, que generaron una coalición y enfrentaron los pensamientos dominantes de aquella época.

La segunda reflexión, es que de todos los trabajos que se presentaron aquí, una cosa que surgía es que el hecho de poner cuadros sobre los promedios latinoamericanos en sí no sirve para nada, porque es muy difícil hablar de países tan distintos. Hay que hacer una tipología de los países de América Latina que nos podría enseñar más; como la que hicieron en los años 1970 Vânia Bambirra, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, o la que se hizo con Theotonio Dos Santos hace dos años, o la que hizo recientemente Clarisa Hardy. Porque hay países de América Latina que se parecen más al sur de Europa y hay una enorme diversidad entre los países de la región.

Un tercer punto, para contestar a la tercera pregunta, es que es tan intrínseco el vínculo entre lo económico y lo social que es imposible de pensar un sistema integral de protección social si no hay cambio en la matriz productiva. La teoría del valor nos enseñó que no hay cambio en el proceso distributivo si no hay cambio en el proceso productivo, y se mejora la distribución en el proceso productivo a través de la agregación de valor.

Una cuarta reflexión, a partir de lo que ha dicho Rubén Lo Vuolo, es que en los años noventa hemos acuñado una frase que dice “el crecimiento es condición necesaria pero no suficiente de desarrollo”, para combatir la idea de que el crecimiento era igual al desarrollo. Hoy en día tenemos que desplazar progresivamente esta frase, porque a veces el crecimiento puede no ser necesario.

Finalmente, para contestar la segunda pregunta (sobre los tres modelos de protección social), la verdad es que no entendimos mucho lo que plantea Santiago Levy. Respecto a las otras dos propuestas, nos parece que tienen un problema para un país como Uruguay, porque está por encima de estas dos propuestas. Ir a una concepción de universalismo básico implica rebajar para algunas partes de la población el acceso a determinados bienes, y lo mismo pasa con el piso de protección social. Un ejemplo es el plan chileno AUGE (Acceso Universal a Garantías Explícitas), que fue revolucionario para asegurar más de 70 prestaciones de salud (hoy son más de 120) a poblaciones que no tenían nada. Pero si Uruguay hubiera hecho esto y no el PIAS (Plan Integral de Atención en Salud), se hubiera rebajado notablemente el acceso a salud de entre un 40% y un 25% de la población.

En los sistemas tradicionales de bienestar, la protección social puede ser contributiva y esto sin ser un factor de exclusión, porque es políticamente más viable que a través de la imposición (tanto el IRPF como los impuestos a las empresas). Lo que se propuso en este gobierno para Uruguay fue “fonasiar” el prestador público: es decir, transformar los no contributivos en contributivos, y que reciban una cápita por edad y sexo y elijan donde atenderse; pero el 4,5% o 6% de su salario que deberían pagar lo paga el Estado en su nombre. Esto tiene cierta cantidad de riesgos que hay que tomar en cuenta para evitar —entre los cuales fomentar la informalidad—, pero es el camino escogido por Uruguay, o sea el “contributivo corregido”.

Respecto a la cuestión de la focalización, “la focalización es un instrumento mientras que la universalidad es un fin, se pueden focalizar recursos para universalizar derechos”. Esto se expresa en el documento presentado en el Panel I, y en la distribución del gasto. El gasto social en Uruguay, que anda entorno al 60% del gasto público total, tiene un 3-4% del presupuesto en gasto focalizado. Los dos problemas que se presentan ahí son los siguientes: el primero es que los prestadores universales que reciben estos recursos no adaptan sus estrategias para adaptar la accesibilidad a toda la población. Reciben recursos, y en gran parte los acumulan al nivel salarial de sus trabajadores —cosa que es razonable viendo que en salud y educación estaban muy bajos— o siguen fortaleciendo la estructura hospitalaria central, a la que en general no llegan los más desfavorecidos. El segundo problema, es que faltan recursos para que el sistema de salud, independientemente del prestador que uno tenga, tenga el mismo presupuesto per cápita. Entre la renta potencial y la renta real, nuestros países siguen teniendo un problema de no aprovechamiento de los recursos.

Pero aun yendo por el mismo camino de transformación en un sistema todo contributivo, se va a encontrar un límite: el de la distribución fuera del proceso productivo. Por lo tanto, estamos ante la necesidad de generar reformas de bienes públicos de segunda generación que empiecen a dar otra respuesta de calidad, y al mismo tiempo, una matriz productiva que genere ingresos dentro del país y no fuera; y no captados por el Estado sino redistribuidos en el propio proceso productivo y por el trabajo.

Bibliografía

- Bérgolo, M., A. Dean, I. Perazzo y A. Vigorito (2014), Evaluación de impacto de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Botten G., Elvebakken K.T., y Kildal N. (2003), «The Norwegian welfare state on the threshold of a new century». *Scandinavian Journal of Public Health* (31): 81–84.
- Cecchini, S. y Madariaga A. (2011), *Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuaderno de la CEPAL No. 95, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libro de la CEPAL No. 111, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. (2009), *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*, Documento de proyecto No. 258, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Panorama Social de América Latina, 2013 (LC/G.2580)* Santiago de Chile, Publicaciones de Naciones Unidas, No. de venta: S.14.II.G.6.
- _____ (2012), *Eslabones de la desigualdad: Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*, Colección “La hora de la igualdad” No. 1 (LC/G.2539), Santiago de Chile.
- _____ (2010), *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago de Chile, Publicaciones de Naciones Unidas, No. de venta: S.09.II.G.135
- _____ (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- CEPAL-UNICEF (2010), *Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dølvik, J. E. (2007), «Konklusjoner: Modernisering, konsolidering og nye utfordringer». J. E. Dølvik, Fløtten T., Hernes G., y Hippe J. M. (ed) *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Dølvik, J. E., Fløtten T., Hernes G., y Hippe J. M., (ed) (2007), *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Falkum, Ey Bjørne G. (2007), «Mellom institusjon og praksis. Betingelser for omstillinger i arbeidslivet».. Dølvik J. E, Fløtten T., Hernes G., y. Hippe J. M (ed) *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal akademisk.

- Filgueira F. (2013), *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*, Torre Ejecutiva de la Presidencia de la República, Montevideo, Uruguay 4 y 5 de diciembre de 2013 [en línea]: <http://dds.cepal.org/proteccionsocial/sistemas-de-proteccion-social/2013-12-seminario-politicas-publicas-igualdad/docs/Seminario-Fernando-Filgueira-2013.pdf>
- Fløtten, T. (2007), «Ulikhet og sosial fordeling». in Dølvik J. E., Fløtten T., Hernes G., y Hippe J. M. (ed) *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Hernes, G., y Hippe, J.M. (2007), «Kollektivistisk individualisme». Dølvik J E, Fløtten, T., Hernes, G., y Hippe, J. M (ed) *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kaztman, R. y Filgueira, F. (2001), *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay
- Kitterød, R H, y Rønsen, M. (2013), «Yrkes- og familieliv i barnefasen. Endring og variasjon i foreldres tidsbruk 1970 - 2010». 44. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Kjølsrød, L. (2005), «En tjenesteintensiv velferdsstat» in. Frønes I. y Kjølsrød L. (ed) *Det norske samfunn 5* ed. Oslo: Gyldendal akademisk.
- _____ (2010), «Velferdsstaten under press» in. Frønes, I. y Kjølsrød, L. (ed) *Det norske samfunn*. 6. ed. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kotsadam, A, y Finseraas H. (2011), «The state intervenes in the battle of the sexes: Causal effects of paternity leave». *Social Science Research* 40 (6): 1611–1622.
- Machinea, J.L. y. Cruces, G. (2006), “Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos”, serie Informes y estudios especiales No. 17, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Nørgård, E. y Rønning, E. (2013), «På jakt etter felles indikatorer for velferd». *Samfunnsspeilet* (4)
- Olesker, D. (2013), El sistema de protección social en Uruguay, Presentado en el Seminario internacional “Políticas Públicas para la Igualdad: Hacia Sistemas de Protección Social Universal”, Torre Ejecutiva de la Presidencia de la República, Montevideo, Uruguay 4 y 5 de diciembre de 2013 [en línea] http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/24880/1/olesker_el_sistema_de_proteccion_social_en_uruguay.pdf.
- Rico, M. N. (2013), “Derechos de la infancia. enfoque, indicadores y perspectivas” en Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC)*, Santiago de Chile, diciembre.
- Rico, M. N. y Trucco, D. (2014), *Adolescentes. Derecho a la educación y al bienestar futuro*. Serie Políticas Sociales No 190. Santiago de Chile. CEPAL.
- Rossel, C. (2012), *Desbalance etario del bienestar en América Latina. El lugar de la infancia en la protección social*. Serie Políticas Sociales, Nro 176. División de Desarrollo Social. CEPAL.
- Rossel, C. (2012), *Protección social e infancia en América Latina: el debate conceptual*. División de Desarrollo Social, documento interno. Santiago de Chile. CEPAL.
- Rothstein, Bo (2010), *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS förlag.
- Staab, S. (2012), *Protección Social a la Infancia en Chile. Identificación y sistematización de programas y políticas*. División de Desarrollo Social, documento interno. CEPAL. Santiago de Chile.
- Sepúlveda, Magdalena (2013), El enfoque de derechos en la protección social en América Latina, Presentado en el Seminario internacional “Políticas Públicas para la Igualdad: Hacia Sistemas de Protección Social Universal”, Torre Ejecutiva de la Presidencia de la República, Montevideo, Uruguay 4 y 5 de diciembre de 2013 [en línea] <http://dds.cepal.org/proteccionsocial/sistemas-de-proteccion-social/2013-12-seminario-politicas-publicas-igualdad/docs/Seminario-Magdalena-Sepulveda-2013.pdf>.
- Stamsø, Ma A. (2005), «New Public Management - reformer i offentlig sektor». M. A. Stamsø (ed) *Velferdsstaten i endring*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Statistisk sentralbyrå (2013), «Statistisk årbok 2013». Oslo: Statistisk sentralbyrå; [en línea]: www.ssb.no.
- UNICEF, Hopes and Homes, International Development Institute, International Labour Office, Overseas Development Institute, HelpAge International, DFID (2009), *Advancing Child Sensitive Social Protection: A Joint Statement*. Retrieved from http://siteresources.worldbank.org/INTCY/Resources/395766-1187899515414/CSSP_joint_statement_8.20.09.pdf
- UNICEF (2012), *Integrated Social Protection Systems Enhancing Equity for Children*. New York: UNICEF
- Vidar, H. (2005), «Sosialpolitikk i historisk perspektiv». In Stamsø (ed) *Velferdsstaten i endring*; Oslo: Gyldendal akademisk.

Anexo

Semblanzas de los ponentes

Rodrigo Arim

Tiene un Posgrado en Economía de la Universidad Torcuato Di Tella y es Licenciado en economía de Universidad de la República de Uruguay. Actualmente es el Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República. Investigador y docente en el Instituto de Economía. Ha trabajado en temas de economía laboral, pobreza, desigualdad y políticas sociales.

Alexandra N. Barrantes

Profesional en desarrollo internacional con más de 14 años de experiencia en temas de desarrollo social y gobernabilidad. Actualmente se desempeña como Especialista en Protección Social del Departamento de Desarrollo Económico y Social en la Organización de los Estados Americanos, donde coordina la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO). Los últimos años, ha fungido como Gerente del Programa de Redes Colaborativas Interamericanas bajo la Oficina del Secretario Ejecutivo de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI), coordinando y sistematizando el trabajo realizado por varias redes colaborativas de desarrollo internacional de la SEDI. Previamente, estuvo activamente involucrada en proyectos de identidad legal universal y fortalecimiento de registros civiles, de cooperación interparlamentaria y ha formado parte de equipos de monitoreo y supervisión de elecciones en América Latina. Es Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador de Argentina, y tiene Maestría en Desarrollo Internacional con especialización en temas de pobreza, inequidad y crecimiento económico de American University.

Armando Barrientos

Profesor y Director de Investigación en el Instituto Brooks de Estudios de la Pobreza Mundial de la Universidad de Manchester en el Reino Unido. Director del Programa Internacional de Estudios de Brasil y África (IRIBA) con Ed Amann. Su trabajo de investigación se enfoca en las relaciones existentes entre los programas de seguro y asistencia social y los mercados de trabajo en países en desarrollo y; en políticas públicas orientada a la pobreza, vulnerabilidad, y envejecimiento. Sus libros más recientes incluyen “Social Protection for the Poor and Poorest” editado con D. Hulme, Palgrave); “Just Give Money to the Poor” (2010, con J. Hanlon y D. Hulme, Kumarian Press); “Demographics, Employment and Old Age Security: Emerging Trends and Challenges in South Asia” (2010, editado con Moneer Alam, MacMillan), y “Social Assistance in Developing Countries” (2013, Cambridge University Press).

Simone Cecchini

Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas, con sede en Santiago de Chile. Se dedica al estudio de las políticas y programas de protección social y reducción de la pobreza, temas en los cuales ha asesorado distintos gobiernos de la región. Sus publicaciones más recientes son “La ampliación de las transferencias monetarias y sus desafíos en Chile: el Ingreso Ético Familiar” (con Claudia Robles y Luis Hernán Vargas) y “Protección social inclusiva: una mirada integral, un enfoque de derechos” (con Rodrigo Martínez). Trabajó durante varios años en el Departamento de Reducción de la Pobreza del Banco Mundial (Poverty Group). Graduado en ciencias políticas de la Universidad de Florencia, Italia, el Sr. Cecchini es MA en economía internacional de George Washington University, Washington DC, y MBA de la Universidad Católica de Chile.

Javier A. Curcio

Licenciado en Economía, con especialización en monitoreo y evaluación de políticas públicas, economía de la educación y política fiscal, de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como Investigador Docente Adjunto Regular en los Institutos de Ciencias y del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Profesor Adjunto Regular de Finanzas Públicas en la Licenciatura en Economía de la UBA y Docente en las Maestrías de la UBA, FLACSO y UDESA entre otros programas. Trabajó como especialista en inversión social de UNICEF y es consultor de organismos internacionales como CEPAL, ONUSIDA, PNUD, UNESCO, Banco Mundial y BID. Fue asesor en la Secretaría de Hacienda, en la Secretaría de Política Económica y en el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina. Es autor de numerosos trabajos sobre políticas públicas, inversión social, economía de la educación y protección y seguridad social.

Mariana Drago

Licenciada en Psicología con Diploma en Derechos Sociales, Políticas Públicas y Gestión de la Fundación Henry Dunant de Chile y Diploma en Abordaje Vincular en Pareja y Familia de la Asociación Uruguaya Psicoanalítica de Configuraciones Vinculares. Desde 2005 trabaja en la Administración Pública en temas relacionados con el diseño de políticas públicas. Actualmente se desempeña como Directora de Coordinación Interdireccional del Ministerio de Desarrollo Social.

Fernando Filgueira

Doctor en sociología de la Northwestern University y Licenciado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de la República del Uruguay. Ha publicado libros y artículos en revistas académicas especializadas en temas de desarrollo, políticas sociales, estructura social, pobreza y desigualdad en América Latina. Fue Representante Auxiliar del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en Uruguay y Oficial de Asuntos Sociales, en la CEPAL en Chile. Ha sido Director del Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV) en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República en Uruguay, Coordinador del Sistema de Estadísticas de la Educación en Uruguay (ANEP), y Coordinador Académico del Programa de Investigación sobre Exclusión Social, Pobreza e Integración Social de la Universidad Católica del Uruguay (IPES). Ha sido consultor para diversos organismos internacionales y asesor de varios gobiernos de la región en las áreas de políticas sociales, evaluación y sistemas de información. Es docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República del Uruguay e Investigador Senior de CIPPEC, Argentina.

Maddalena Honorati

Economista en el Departamento de Protección Social y Mercado Laboral del Banco Mundial, al que está vinculada desde 2005. Tiene una Maestría en Economía de la Universidad Pompeu Fabra en España y es Doctora en Economía de la Universidad de Bocconi en Italia. Antes de ocupar su posición actual, se desempeñó como investigadora en el Grupo de Investigaciones para el Desarrollo del Banco Mundial, en temas relativos a productividad de la firma, determinantes de la informalidad, y el impacto de la regulación y el clima de negocios en el desempeño de las firmas. Recientemente, sus investigaciones se han enfocado en el diseño y evaluación de redes de protección social y políticas activas de mercado laboral en países en desarrollo, así como en la medición del desempeño de los sistemas de protección social. Ha escrito numerosos documentos de investigación en temas de mercado laboral, incluyendo políticas para promover las habilidades, la empleabilidad, y el desarrollo empresarial. Igualmente, ha apoyado la implementación de programas y políticas de protección social en países en desarrollo, particularmente en Kenya y Ecuador.

Martín Hopenhayn

Filósofo con Master en filosofía de la Universidad Paris VIII, bajo la supervisión de Gilles Deleuze. Ha sido profesor en la Universidad de Chile y la Universidad Diego Portales en Santiago. En 1989 ingreso a la CEPAL como Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social y en 2008 asumió como Director de la División. En la CEPAL ha trabajado entre otros temas en la prevención del consumo de drogas, educación y reformas educacionales, nuevas formas de ciudadanía, dimensiones culturales del desarrollo, situación social de la juventud, nuevas formas de exclusión social, impactos socioculturales de la globalización en América Latina, y etnicidad y discriminación racial. Ha participado activamente en los aportes de la CEPAL a diagnósticos y propuestas en materia de equidad social. Ha publicado múltiples obras, entre las cuales se destacan *Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina* (FCE, 1994), *Después del Nihilismo* (Andrés Bello, 1997) y *Repensar el trabajo. Historia, profusión y perspectivas de un concepto* (Norma, 2001).

Juan Pablo Labat

Licenciado en Sociología de la Universidad de la República. Integró el equipo de Monitoreo de la Dirección de Evaluación y Monitoreo. Fue asesor de la Subsecretaría del MIDES en el seguimiento del PANES. A partir del 2009 trabajó en la Unidad de Seguimiento de Programas dependiente de la Subsecretaría del MIDES como Responsable del equipo interdisciplinario de asesoría de la Subsecretaría para el seguimiento y la implementación de programas sociales. Actualmente se desempeña como Director Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES.

Rubén M. Lo Vuolo

Economista de la Universidad Nacional del Litoral de Argentina y de la University of Pittsburgh. Actualmente es Director-Investigador del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Buenos Aires, Argentina y presidente de la Red Argentina de Ingreso Ciudadano (Redaic). Es autor de los libros “Distribución y crecimiento. Una controversia persistente” (2009), “Estrategia económica para la Argentina. Propuestas” (2003) y “Alternativas. La economía como cuestión social” (2001). Es editor y autor, en colaboración, de múltiples libros tales como “Citizen’s Income and Welfare Regimes in Latin America. From Cash Transfers to Rights (Editor), Palgrave Macmillan, 2013, “La credibilidad social de la política económica en América Latina (2006); y “Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación” (en prensa). Además ha publicado artículos sobre temas relacionados con políticas sociales, mercado de empleo, teoría y política económica en libros y revistas especializadas.

Ha sido investigador visitante en universidades del extranjero y consultor de diversos organismos internacionales. Ha sido miembro del Directorio del Banco Ciudad de Buenos Aires (2006- 2008).

Cristina Lustemberg

Médica Pediatra, con amplia experiencia laboral en Gestión de políticas públicas en Primera Infancia. Fue Referente de Pediatría en la Red de Atención de Primer Nivel, ASSE y Referente Nacional del Área Niñez y Adolescencia de la Administración de Servicios de Salud del Estado). Actualmente es la Coordinadora Nacional del Programa Uruguay Crece Contigo - OPP Presidencia.

Rodrigo Martínez

Sociólogo con postgrado en evaluación de proyectos en la Universidad de Chile. En 1993 ingresó a la CEPAL, donde hoy se desempeña como Oficial de Asuntos Sociales, en actividades de investigación y asistencia técnica, principalmente en gestión de políticas

sociales, protección social, hambre y desnutrición. Entre sus publicaciones se incluyen: “Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos”; “Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad”; “El costo del hambre: análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil”; “Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe”; “Pobreza y Precariedad urbana en América Latina y el Caribe”; “Manual de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Programas y Proyectos Sociales”.

Carmen Midaglia

Doctora en Ciencia Política y Magíster en Sociología del Instituto de Pesquisas de Rio de Janeiro (IUPERJ). Investigadora y docente del Área de Estado y Políticas Públicas, del Instituto de Ciencia Política (ICP), Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República del Uruguay. Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Especialista en los temas de políticas y reformas en el área social en el país y la región, contando con diversas publicaciones en ese campo. Coordinadora de proyectos de investigación académica y consultoría tanto para organismos nacionales como internacionales. Integrante del Grupo Regional de Trabajo sobre pobreza y políticas sociales de CLACSO. Actualmente se desempeña como encargada de la dirección del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay.

Andrés Mideros Mora

Economista de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, con maestrías en Economía del Desarrollo, FLACSO y en Política Pública, Universidad de Maastricht. Actualmente, es investigador de doctorado (PhD) en la Universidad de Maastricht y la Universidad de Naciones Unidas, UNU-MERIT, en los Países Bajos, donde investiga sobre los efectos y retornos económicos de la protección social no-contributiva. Especialista en métodos cuantitativos para el análisis y evaluación de políticas sociales. Diez años de experiencia como investigador y consultor a nivel internacional en temas de economía del desarrollo, economía pública y economía política, con experiencia en pobreza y desigualdad, protección social, microfinanzas, evaluación de impacto y análisis de políticas públicas. Además, ha sido funcionario de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales. Fue Director Nacional Técnico y de Planificación de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y desde 2013 es Asesor, para el sector de desarrollo social, del Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo de la República del Ecuador.

Ernesto Murro

Presidente del Banco de Previsión Social de Uruguay (BPS) - Instituto de Seguridad Social y de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Es miembro del Comité Técnico Administrativo del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay, de la delegación gubernamental de Uruguay en la Comisión Permanente del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur, de la Asociación Internacional de Seguridad Social, del Grupo de Trabajo para los trabajadores migrantes de los países de la Comunidad de Estados Independientes —ex URSS—; de de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) y del Comité Ejecutivo de la Comisión Sectorial de Seguridad Social. Es representante gubernamental en el Diálogo Nacional en Seguridad Social en Uruguay desde 2007 a la actualidad. Profesor Honoris Causa de la Universidad INSALUD – Salud, Gestión y Protección Social de Buenos Aires - República Argentina.

Daniel Olesker

Economista. Master en Ciencias Económicas de la Universidad de Lovaina, Bélgica. Profesor Titular Grado 5 del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, teniendo a su cargo las cátedras de Economía Laboral y Economía del Uruguay. Fue preso político entre 1977 y 1980 y desde la salida de la dictadura y hasta 2005 su trabajo estuvo vinculado a las organizaciones sindicales, cooperativas y sociales. Se desempeñó como Director de Investigación del Instituto Cuesta Duarte del PIT - CNT. Trabajó como asesor técnico de la Federación de Cooperativas de Producción y Trabajo del Uruguay y asesor económico de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua. Es autor de múltiples publicaciones entre las que se destaca *Crecimiento y Exclusión: nacimiento, consolidación y crisis del nuevo modelo de acumulación capitalista en Uruguay 1968 - 2000* (Trilce, 2001) y *Crecimiento e Inclusión: logros del gobierno frenteamplista*. (Trilce, 2008) En 2005 asumió como Director General del Ministerio de Salud Pública, teniendo a su cargo la coordinación del proceso de construcción de la Reforma de Salud. Fue Ministro de Salud Pública en el período 1 de marzo 2010 al 19 de julio de 2011. Desde entonces y a la fecha, es Ministro de Desarrollo Social.

María Nieves Rico

Antropóloga social (UNR, Argentina), Master en Sociología del Desarrollo (ISDIBER, España), Master en Administración local y Desarrollo Urbano (IAL, España), Doctorado (c) en Sociología (Universidad Complutense de Madrid). Desde 2009 es Oficial Principal de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Trabajó durante 18 años en la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL. Ha publicado artículos y libros y asesorado a gobiernos de América Latina en políticas de igualdad de género, violencia y derechos humanos, educación, trabajo y empleo, familias y cuidados, así como en la medición multidimensional de la pobreza infantil con enfoque de derechos. Coordina el proyecto CEPAL-UNICEF "Protección social e infancia" y el componente "Sistemas de cuidado" del proyecto Pacto social para una protección social más inclusiva (CEPAL-GIZ).

Fabián Repetto

Argentino. Especialista en la dimensión institucional de la política pública social. Doctor de Investigación en Ciencias Sociales de FLACSO, México, en asociación con la Universidad de Georgetown de Estados Unidos. Maestro en Gobiernos y Asuntos Públicos, de la misma institución. Maestro en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires y licenciado en Ciencia Política, de la misma universidad. Ha ocupado cargos como Sub-Coordenador del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de Argentina; Secretario Académico de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés; Secretario de Postgrado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires; Profesor de Postgrado en diversas universidades de América Latina; Director de *la Revista Latinoamericana de Política Social*; profesor del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social en Washington DC y Coordinador Residente del Programa Nacional del INDES en Guatemala. Actualmente, se desempeña como Director del Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. . Ha sido Consultor de Organismos como UNICEF, UNESCO, CEPAL, CEPAL, PNUD, BID y BANCO MUNDIAL. Ha publicado más de 40 artículos en revistas y libros especializados y es autor del libro *Gestión Pública y desarrollo social en los noventa* y editor de los libros *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina* y *Caminos por andar* y *La perspectiva social de América Latina, los desafíos del desarrollo en Guatemala*.

Andrés Scagliola

Politólogo de la Universidad de la República con posgrado en gobierno, administración y políticas públicas en la Universidad Autónoma de Barcelona. Responsable de informes país en derechos humanos entre 2008 y 2010 al Consejo de Derechos Humanos, el Comité del PIDESC y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Director Nacional de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social para el período 2010-2015. Coordinador del Consejo Nacional de Políticas Sociales. Coordinador del Grupo de Trabajo para un Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Trabaja además en estrategias públicas de combate a la discriminación, y el diseño y la implementación de acciones afirmativas para la población afrodescendiente, las personas trans (transgénero, transexuales y travestis) así como las personas con VIH.

Magdalena Sepúlveda Carmona

Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos e investigadora asociada del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. Tiene un doctorado de la Universidad de Utrecht en Holanda, una Maestría en derechos humanos de la Universidad de Essex en Inglaterra y, un diploma de postgrado en derecho comparado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha trabajado como investigadora en el Instituto Holandés de Derechos Humanos, como abogada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y como Co-Directora del Departamento de Derecho Internacional y Derechos Humanos de la Universidad para la Paz de Naciones Unidas en San José, Costa Rica. También se ha desempeñado como consultora del ACNUR y del Consejo Noruego para los Refugiados en Colombia. Más recientemente fue Directora de Investigación del Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos de Ginebra e investigadora asociada en el Centro Noruego de Derechos Humanos.

Anne Margrethe Sønneland

Socióloga. Actualmente y desde 2005 es profesora asociada en el Instituto de Trabajo Social en Diakonhjemmet University College en Oslo, donde da clases de sociología y políticas sociales en la carrera de trabajo social. Ha publicado sobre temas tan diversos como políticas sociales; el uso de tecnología en estudios universitarios; y justicia transicional. Además, desde 2010 trabaja en un proyecto conjunto con la Universidad de Oslo sobre juicios relacionados con crímenes de lesa humanidad en Argentina y Perú.

Solange Teixeira

Funcionaria pública, con estudios técnicos en temas de educación y formación en el área del derecho, con especialización en políticas públicas y gestión gubernamental. Trabaja desde 2003 en la Secretaría Nacional de Renta y Ciudadanía (SENARC) del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), donde ha ejercido las funciones de Coordinadora y Jefa del Gabinete. Actualmente, se desempeña como asesora del Gabinete de la SENARC. Comenzó a trabajar en el área social en 2001, en el programa federal Bolsa Escola, desde el cual fue llamada a trabajar en el equipo responsable para el proyecto de implementación del Catastro Único de Programas Sociales (CadÚnico), en la Secretaría Extraordinaria de Asistencia Social (SEAS) del Ministerio de Previsión Social.

Victoria Tenenbaum

Licenciada en Economía con Master en Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona. Docente de Microeconomía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República. Desde 2006 trabaja en temas vinculados a las políticas sociales. En 2007 trabajó en el Área de Políticas Sociales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto como coordinadora del equipo técnico que creó el Simulador

de Políticas Sociales. Actualmente se desempeña en la Coordinación Interdireccional del Ministerio de Desarrollo Social.

Enrique Valencia Lomelí

Investigador Titular “C” en la Universidad de Guadalajara y miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III. Profesor en la Maestría y en el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara y Profesor Invitado en el Doctorado en Estudios Científico Sociales del ITESO, Guadalajara. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de París VII (1996). Coordinador del Grupo Pobreza y Políticas Sociales de CLACSO (2010-2016). Ha sido consultor de INDES-BID, UNICEF, UNESCO y CEPAL, y de organizaciones civiles (actualmente OXFAM). Ha coordinado y publicado 15 libros y más de 60 artículos en libros y revistas científicas acerca de políticas sociales y estudios comparativos de política social y política económica (Corea del Sur y México, sobre todo). Publicó recientemente *El Sistema de Protección Social en México a Inicio del Siglo XXI*, Santiago de Chile: CEPAL (2012), con Davis Foust y Darcy Tetreault; y coordinó con Carlos Fidel (*Des*) *Encuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO (2013).

Fabio Veras Soares

Es funcionario de IPEA de Brasil, pero actualmente se desempeña como Coordinador e investigador del International Policy Centre for Inclusive Growth (antes International Poverty Centre), centro temático del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Su principal tema de investigación ha sido el análisis comparativo de los programas de transferencias condicionadas y los sistemas de protección social en países en desarrollo. Igualmente ha trabajado en la evaluación de impacto de las transferencias condicionadas y otros programas sociales en países tales como Brasil, Paraguay y Mozambique y actualmente está estudiando el caso de Yemen. Ha publicado sus trabajos sobre evaluación de impacto en el *Journal of Development Effectiveness* y *Latin American Research Review*. Ha sido autor de libros sobre el análisis comparativo de programas de transferencias condicionadas.

Andrea Vigorito

Investigadora y docente en el Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. Actualmente coordina el grupo de investigación sobre Desigualdad y Pobreza. Ha trabajado extensamente en temas de pobreza, desigualdad y políticas sociales.



Seminario internacional
**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA IGUALDAD:
 HACIA SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL**

Torre Ejecutiva de la Presidencia de la República, Montevideo, Uruguay
 4 y 5 de diciembre de 2013

Agenda Preliminar

Día I (4 de diciembre)

8.30-9.00h. Registro de participantes

9.00-9.30h. INAUGURACIÓN

Daniel Olesker, Ministro de Desarrollo Social de Uruguay

Martin Hopenhayn, Director, División de Desarrollo Social, CEPAL

Thorstein Wangen, Consejero, Real Embajada de Noruega

PANEL I

PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL

Modera: *Simone Cecchini*, División de Desarrollo Social, CEPAL

9.30-10.00h. El sistema de protección social en Uruguay

Daniel Olesker, Ministro de Desarrollo Social

10.00-10.30h. El sistema de protección social en Noruega

Anne Margrethe Sønneland, Universidad de Oslo

10.30-10.50h Comentarios

Armando Barrientos, Universidad de Manchester

10.50-11.10h **Pausa de café**

PANEL II

PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL

Modera: *Victoria Tenenbaum*, Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay

11.10-11.40h *Del Bolsa Família al Brasil Sem Miséria*

Solange Teixeira, Ministerio de Desarrollo Social, Brasil

11.40-12.10h *La Protección social y erradicación de la pobreza en el Ecuador*

Andrés Iván Mideros, SENPLADES, Ecuador

12.10-12.30h Comentarios

Enrique Valencia Lomelí, Universidad de Guadalajara



EMBAJADA DE NORUEGA

Seminario auspiciado por:



12.30-13.00h Preguntas y debate

13.00-14.30 Almuerzo

**PANEL III
PANORAMA REGIONAL E INNOVACIONES RECIENTES EN LA PROTECCIÓN SOCIAL**

Modera y comenta: *Rodrigo Arim*, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

14.30-14.50h Desigualdades cruzadas: Desafíos para la protección social
Martin Hopenhayn, Director, División de Desarrollo Social, CEPAL

14.50-15.10h ¿Hacia dónde van los programas de transferencias condicionadas?
Fábio Veras Soares, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), PNUD

15.10-15.30h Principales resultados de la evaluación de impacto de las Asignaciones Familiares-Plan de Equidad
Andrea Vigorito, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay

15.30-16.00h Comentarios, preguntas y debate

16.00-16.20h Pausa de café

**PANEL IV
EL FINANCIAMIENTO SOLIDARIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**

Modera y comenta: *Rodrigo Martínez*, División de Desarrollo Social, CEPAL

16.20-16.40 Un abordaje técnico y político para una fiscalidad social solidaria en la región
Fernando Filgueira

16.40-17.00 Problemas de financiamiento de la protección social en economías con elevada informalidad
Javier Curcio, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires

17.00-17.20 Financiamiento solidario de la protección social
Ernesto Murro, Presidente del Directorio, Banco de Previsión Social, Uruguay

17.20-18.00h Comentarios, preguntas y debate

Seminario auspiciado por:





Día II (5 de diciembre)

Panel V

LA MEDICIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Modera y comenta: *Alexandra Barrantes*, Organización de los Estados Americanos (OEA)

9.00-9.20h. Medición del gasto en protección social en América Latina
Rodrigo Martínez, Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL

9.20-9.40h. Medición y monitoreo de la protección social a nivel mundial
Maddalena Honorati, Banco Mundial

9.40-10.00h. Sistemas de información para la protección social: el caso uruguayo
Juan Pablo Labat, Director de Evaluación y Monitoreo del MIDES, Uruguay

10.00-10.30h. Comentarios, preguntas y debate

10.30-10.50h **Pausa de café**

Panel VI

LA INTEGRALIDAD DE LA PROTECCIÓN SOCIAL: ARTICULACIÓN DE SUS COMPONENTES Y COORDINACIÓN INTER-INSTITUCIONAL

Modera y comenta: *Juan Pablo Labat*, Director de Evaluación y Monitoreo del MIDES, Uruguay

10.50-11.10h Sistemas de protección social inclusivos
Simone Cecchini, Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL

11.10-11.30h Integralidad de la protección social en América Latina: ¿cómo ir más allá de la retórica?
Fabián Repetto, CIPPEC, Argentina

11.30-11.50h Programas interinstitucionales: Jóvenes en Red y Cercanías
Mariana Drago, Directora de la Coordinación Interdireccional del MIDES, Uruguay

11.50-12.30h Comentarios, preguntas y debate

12.30-14.00 **Almuerzo**

Panel VII

PROTECCIÓN SOCIAL Y ENFOQUE DE DERECHOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Modera y comenta: *Rubén Lo Vuolo*, CIEPP, Argentina

14.00-14.20 El enfoque de derechos en la protección social en América Latina
Magdalena Sepúlveda, Relatora especial de las Naciones Unidas sobre extrema pobreza y derechos humanos

14.20-14.40 Protección social y derechos de la infancia
Nieves Rico, Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL

Seminario auspiciado por:



EMBAJADA DE NORUEGA



14.40-15.00 La protección social en Uruguay: políticas universales, programas focalizados y acciones afirmativas

Andrés Scagliola, Director de Políticas Sociales del MIDES, Uruguay

15.00-15.20 Hacia un sistema integral de protección a la primera infancia

Cristina Lustemberg, Coordinadora de Uruguay Crece Contigo, Programa de Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de Uruguay.

15.20-15.50h Comentarios, preguntas y debate

15.50-16.10h Pausa de café

Panel de clausura

16.10-17.30h **PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL: DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS**

Modera: *Simone Cecchini*, Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL

- *Fernando Filgueira*, Consultor de la CEPAL
- *Armando Barrientos*, Universidad de Manchester, Reino Unido
- *Carmen Midaglia*, Universidad de la República, Uruguay
- *Enrique Valencia Lomeli*, Universidad de Guadalajara, México
- *Rubén Lo Vuolo*, CIEPP, Argentina
- *Daniel Olesker*, Ministro de Desarrollo Social de Uruguay



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Seminarios y Conferencias****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

78. Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal, Simone Cecchini, Milena Lavigne (LC/L.3855), 2014.
77. Agricultura familiar y circuitos cortos: nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición- Memoria del cuarto seminario sobre circuitos cortos, 2-3 de septiembre 2013, Adrián Rodríguez (LC/L. 3824), 2014.
76. Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa, Martín Hopenhayn, Carlos Maldonado Valera, Rodrigo Martínez, María Nieves Rico, Ana Sojo (LC/L.3820), 2014.
75. Agricultura y cambio climático: nuevas tecnologías en la mitigación y adaptación de la agricultura al cambio climático. Memoria del tercer seminario regional de agricultura y cambio climático, realizado en Santiago, 27 y 28 de septiembre de 2012 (LC/L.3714), 2013.
74. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: experiencias e iniciativas de política. Memoria del seminario realizado en la CEPAL Santiago, 22 y 23 de octubre de 2012 (LC/L.3679), 2013.
73. Políticas para la agricultura en América Latina y el Caribe: competitividad, sostenibilidad e inclusión social, Memoria del seminario internacional sobre políticas agrícolas en América Latina y el Caribe, realizado en Santiago los días 6 y 7 de diciembre de 2011 (LC/L.3646), 2013.
72. Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: Evolución 1990-2010, Jean Acquatella, Hugo Altomonte, Andrés Arroyo, Jeannette Lardé, Memoria del seminario de gobernanza, realizado en Santiago, los días 24 y 25 de abril de 2012 (LC/L.3645), 2013.
71. Agricultura y cambio climático: Del diagnóstico a la práctica, Adrián Rodríguez (compilador), Memoria del segundo seminario regional Agricultura y cambio climático, realizado en Santiago, los días 23 y 24 de noviembre de 2011 (LC/L.3532), 2012.
70. Desarrollo regional en América Latina: El lugar importa, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (LC/L.3454), 2012.
69. Políticas sobre desarrollo institucional e innovación en biocombustibles en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Productivo y Empresarial (LC/L.3453), 2012.
68. Investigación y desarrollo e innovación para el desarrollo de los biocombustibles en América Latina y el Caribe, Adrián Rodríguez (compilador) (LC/L.3394), 2011.
67. De la evanescencia a la mira: el cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina, División de Desarrollo Social (LC/L.3393), 2011.
66. El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay, División de Desarrollo Social, (LC/L.3359), 2011.65. Agricultura y cambio climático: instituciones, políticas e innovación, Memorias del seminario internacional realizado en Santiago los días 10 y 11 de noviembre de 2010 (LC/L3355), 2011.
64. Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados, División de Desarrollo Social (LC/L.3329-P) 2011.

SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org