



5º SEMINARIO
INTERNACIONAL DE
POLÍTICA SOCIAL

**LA AGENDA SOCIAL
PARA EL DESARROLLO
DE GUATEMALA**



Konrad
Adenauer
Stiftung



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

5º SEMINARIO INTERNACIONAL DE
POLÍTICA SOCIAL

**La agenda social para el
desarrollo de Guatemala**

27 y 28 de octubre de 2011

361.61 Seminario Internacional de Política Social (5o.: 2011:
S471 Guatemala)
Conferencias seminario internacional de política
social: agenda social para el desarrollo de
Guatemala. - - Ana Victoria Peláez, comp; Ingrid
Estrada, rev. - - Guatemala : URL-IDIES : Fundación
Konrad Adenauer Stiftung, 2012.
123 p. , il.
ISBN: 978-9929-8131-3-7
1. Política social – América Latina - Seminarios
2. Desarrollo humano
3. Desarrollo social – América Latina
4. Guatemala – Política social
5. Cristianismo y progreso
I Peláez, Ana Victoria, comp.
II Estrada, Ingrid, rev.
III Universidad Rafael Landívar. Instituto de Investigaciones
Económicas y Sociales (IDIES), ed.
IV Fundación Konrad Adenauer Stiftung, ed.
V t.

5º. Seminario internacional de política Social: La agenda social para el desarrollo
de Guatemala
1ª. edición, 2011

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IDIES- de la Universidad Rafael
Landívar
Editorial Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar
Fundación Konrad Adenauer

Reservados todos los derechos de conformidad con la ley. No se permite la reproduc-
ción total o parcial de este libro, ni su traducción, ni su incorporación a un sistema
informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este
electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso
previo y escrito de los titulares del *copyright*.

D. R. © Editorial Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar
Campus Central, Vista Hermosa III, zona 16, edificio G, oficina 103
Apartado Postal 39-C, Ciudad de Guatemala, Guatemala 01016
Teléfono: (502) 2426-2626, extensión 3124
Correo electrónico: editorialcaraparens@url.edu.gt
Página electrónica: www.url.edu.gt

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IDIES-
de la Universidad Rafael Landívar

Fundación Konrad Adenauer

Compiladora: Ana Victoria Peláez
Editor(es) responsable(s): Gustavo García Fong
Karen De la Vega de Arriaga
Revisión de estilo: Ingrid L. Estrada C.

Diagramación: www.disenocreativo.net

Impresión: Editorial Kamar
3a. calle 37-47 zona 7, colonia El Rodeo
Tels.: 2435-6114 y 2435-6115

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

Rector
P. Rolando Enrique Alvarado López, S. J.

Vicerrectora Académica
Dra. Lucrecia Méndez de Penedo

Vicerrector de Investigación y Proyección
Dr. Carlos Rafael Cabarrús Pellecer, S. J.

Vicerrector de Integración Universitaria
Dr. Eduardo Valdés Barría, S. J.

Vicerrector Administrativo
Lic. Ariel Rivera Irias

Secretaria General
Licda. Fabiola Padilla de Lorenzana

AUTORIDADES DEL PROYECTO

Representante de la Fundación Konrad Adenauer
El Salvador, Guatemala y Honduras
Annette Schwarzbauer

Director del Instituto de Investigaciones
Económicas y Sociales -IDIES-
Miguel von Hoegen

Presentación	vii
1. La política social, un compromiso de y para la investigación e incidencia	1
Carlos Cabarrús, S.J.	
2. La política social como factor de desarrollo humano.....	3
Eduardo Abedrapo	
3. Opciones y desafíos de la protección social no contributiva en América Latina: elementos para un debate	11
Claudia Robles	
4. ¿Cómo se implementa la política social? Los programas no contributivos	39
Comentarios a la conferencia de Claudia Robles Ana de Molina	
5. La protección social contributiva en América Latina: una revisión de sus avances y desafíos	59
Claudia Robles	
6. Los regímenes contributivos en el caso de Guatemala Comentarios a la conferencia de Claudia Robles	83
Maynor Cabrera	
7. ¿Cómo se financian los programas en el ámbito de la protección social?	89
Lizardo Sosa	
8. Los lineamientos de política social en el plan gubernamental 2012-2016 del Partido Líder	95
Luisa Morales Modenesi	
9. Los lineamientos de política social en el plan gubernamental 2012-2016 del Partido Patriota	101
Luz Lainfiesta	

10. Comentarios a las presentaciones sobre los lineamientos de política social en las propuestas de planes gubernamentales 2012-2016	107
Claudia Robles	
Ana de Molina	
11. Lineamientos de política social desde un enfoque humanista cristiano.....	113
Renzo Rosal	

Presentación

Para el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar (IDIES/ URL) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS), es un gusto presentar la memoria del 5º Seminario de Política Social, que se suma a las entregadas en años anteriores, las cuales corresponden a los seminarios precedentes, con el afán de contribuir a la divulgación de reflexiones y propuestas sobre criterios para una política social pertinente y viable en Guatemala.

Desde el año 2007, cuando se realizó el 1º Seminario, las entidades organizadoras han convocado académicos, partidos políticos y responsables de organizaciones de desarrollo, así como también a funcionarios de gobierno y de organismos internacionales, generando espacios de expresión, debate y prospectiva respecto a los criterios y fundamentos de la política social, particularmente en cuanto a las necesidades que demanda la compleja realidad guatemalteca.

Entre el 1º y el 4º seminario, las reflexiones han transitado de una discusión general sobre los alcances de la política social, el conocimiento de experiencias exitosas en América Latina, el desarrollo territorial, la pobreza y la participación ciudadana. En el 5º seminario –realizado en octubre de 2011-, la temática se enfocó en los fundamentos de la política social –tomando en cuenta las dinámicas políticas y económicas actuales- con el objetivo de reflexionar sobre el marco conceptual de la Protección Social, con base en los principios de la Economía Social de Mercado, para viabilizar el desarrollo de Guatemala.

El tema seleccionado se derivó de una mirada a las políticas públicas nacionales recientes del ámbito económico que han mostrado, en general, un desempeño aceptable, lo cual no ocurre en el caso de la política del Ámbito Social. Logros como estabilidad macroeconómica, bajos niveles de inflación e incremento de las exportaciones coexisten con altas tasas de desnutrición infantil, persistencia de la pobreza y deficiente cobertura en educación y salud. Así también, en el marco de la coyuntura política nacional, particularmente por ser 2011 un año electoral, se consideró importante deliberar sobre la pertinencia de los programas implementados por el Sector Público durante el período gubernamental 2008-2012, así como también las políticas de protección social deseables para el período siguiente -2011 a 2016-, con criterios basados tanto en la pertinencia como en la viabilidad.

Con esta publicación, las entidades organizadoras entregan un aporte más para la gestión del conocimiento y el debate público que permita fortalecer la justicia social y la democracia, principios básicos de la Economía Social de Mercado.

Annette Schwarzbauer
Representante de KAS

Miguel von Hoegen
Director de IDIES-URL

La política social, un compromiso de y para la investigación e incidencia

Carlos Cabarrús, S.J.*

1

Las políticas sociales que pueden emanar de los diferentes planes de gobierno necesitan un lubricante importante que es “palpar de cerca” el dolor de la gente; tener experiencias vitales del sufrimiento de las condiciones inhumanas, pero no por los periódicos, sino palpando el dolor de la gente. De otra manera no vamos a comprender la problemática y no vamos a tener éxito con lo que proponemos.

Estas políticas deben ser promovidas, no de una manera asistencialista o paternalista, sino acompañando las luchas de la gente, vinculados con sus sueños y proyectos. Esto nos coloca en una plataforma óptima para poder discutir sobre las políticas sociales.

Obviamente, esto requiere que nos hagamos cargo de nuestras propias ideologías y las desmontemos. En este sentido, creo que tenemos dos grandes modelos ideológicos: uno, el que mantiene el statu quo, y otro, que pretendería que esta realidad fuera diferente. Es muy importante quitarse la “camiseta” de las ideologías que en el fondo quieren que la situación no cambie, porque altera el modo de vida propio...

Lo anterior es determinante para entrar en el corazón de las nuevas políticas sociales, y esto no solamente va a requerir acciones desde los movimientos sociales, sino también apoyo para los grupos marginados y excluidos del desarrollo, para que construyan su propio tejido social que suscite conciencia ciudadana, personas con derechos y deberes.

Estos tejidos sociales que podemos apoyar, pueden ser facilitadores para que estas políticas permeen los grupos marginados y excluidos, pero para que puedan tener incidencia política, deben estar acompañados asimismo de los potenciales intelectual, social, económico y ambiental que ayuden a identificar las causas del subdesarrollo y de la pobreza para proponer así las soluciones más pertinentes.

* Vicerrector de Investigación y Proyección de la Universidad Rafael Landívar.

Para el sector académico, es conveniente contar con orientaciones como las que propone la Economía Social de Mercado, que en otras latitudes, ha sido muy fecunda en aplicaciones para establecer cómo podría cobrar realidad en nuestro contexto guatemalteco.

Es importante que estas políticas públicas deban estar impregnadas por una aspiración a robustecer el Estado de derecho y a respetar de la dignidad de las personas, en especial de las más excluidas. Y en este sentido, recordemos que la orientación cristiana siempre tiene la opción por liberar a la sociedad de la inequidad que impera, particularmente en Guatemala.

Estas soluciones deberían estar unidas por utopías, las cuales nos hacen pensar que lo imposible se hace posible aspirando precisamente a lo imposible.

La política social como factor de desarrollo humano

Eduardo Abedrapo*

2

1. La política social como un rol del Estado

Para comprender por qué la política social es una función inherente al Estado, debemos recordar que el orden político democrático se sustenta en tres valores fundamentales: libertad, igualdad y bien común, que son una expresión de la dignidad esencial del ser humano.

El Estado de derecho y democrático, entonces, es responsable de asegurar a sus ciudadanos y ciudadanas las garantías políticas (libertad de expresión, derecho de opinión, derecho de elegir y ser elegido) y las garantías civiles básicas (derecho a la vida, a la honra, a la intimidad), las cuales constituyen el conjunto de derechos de primera generación. A su vez, el Estado democrático y social avanza hacia el reconocimiento de garantías económicas (libertad de iniciativa, no discriminación del Estado en el tratamiento económico de las personas, derecho de propiedad) y también de garantías sociales (derecho a la salud, derecho a la educación, derecho a la seguridad social), que son las líneas destinadas a asegurar las condiciones materiales mínimas a las personas para su buen desarrollo, y que se conocen como los derechos de segunda generación. Todas estas garantías, en su conjunto, conforman lo que llamamos Derechos Humanos Fundamentales. Para un efectivo Estado democrático y social, que garantice el ejercicio de los derechos humanos y de la democracia, que tiene un valor en sí mismo al reconocernos como una sociedad de iguales y es claramente la mejor manera que tenemos para gobernarnos, ciertamente no basta. Las personas también esperan participar del conjunto de bienes que les permita satisfacer sus necesidades básicas. De hecho, algunas encuestas, realizadas en Latinoamérica en los últimos años, señalan que las personas valoran la democracia, pero que si esta no es capaz de dar respuestas a las demandas sociales de la gente, se deslegitima y cae en el descrédito. Ello no es solo lamentable por lo que puede significar políti-

* Magíster en Derecho por la Universidad de Chile, especialista en derecho económico. Actualmente, es Director del Área Jurídica de IKONS ATN, coordinador del área de Derecho de la Empresa y del Trabajo de la Facultad de Derecho de la Universidad Jesuita Alberto Hurtado. Consultor del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Fue Viceministro de Planificación en Chile.

camente, sino porque la experiencia histórica demuestra que es en los sistemas autoritarios donde crecen y se consolidan las peores inequidades sociales, y además, lógicamente, las feroces arbitrariedades.

Esta perspectiva del Estado implica un compromiso ineludible por potenciar y fortalecer las capacidades individuales y colectivas de la población, a diferencia del Estado neoliberal abstencionista que limita su actuar al orden policial y a favorecer la concentración del capital.

No obstante, más allá del modelo político institucional, es importante también el modelo de desarrollo y sus dinámicas: la aplicación de la política social siempre tiene que ver con la mirada que se tenga del desarrollo de las personas, de las familias, de las comunidades locales, de los países y de la comunidad mundial.

Para los humanistas cristianos, la concepción que nos inspira es aquella que junto con concebirnos a las personas como iguales en su dignidad esencial, también nos reconoce diversos y multidimensionales; por tanto, la mirada del desarrollo debe ser plural e integral, donde el ser humano no solamente es objeto de las políticas del Estado, sino que también sujeto y artífice de las mismas.

De este modo, las políticas sociales deben procurar que las personas amplíen sus libertades y no su dependencia, fortaleciendo sus capacidades conforme a sus propias iniciativas y esfuerzos, aportando ciertamente el Estado, los recursos y el acompañamiento necesarios para ello, además de un marco regulatorio que canalice y asegure la consolidación y la permanencia de sus logros. Es decir, se trata de abrir espacios de desarrollo y no simplemente suplir carencias, a la vez que generar lazos de solidaridad y comunión entre las personas, entendiendo que el bien común es el bienestar de todos, en tanto comunidad, y de cada uno, en cuanto persona, y no la mera sumatoria de los bienes individuales.

Lo anterior realmente no niega la existencia de bienes sociales, ya sean propiamente públicos o meritorios, que deben ser provistos por el Estado, como también determinados bienes personales, cuando los individuos no pueden autogenerarlos o tener acceso a ellos.

Son, entonces, estos elementos los que configuran el rol del Estado, en que por una parte permite el máximo despliegue de la iniciativa privada y sus capacidades de gestión y emprendimiento, y, por la otra, orienta e incentiva, y provee de los bienes que las personas y las comunidades requieren para su desarrollo, individual y colectivo, que no pueden alcanzar por sí mismas.

Por tanto, en una política integral, el papel del Estado no es solo paliar situaciones de carencia, sino también fortalecer el tejido comunitario, generando cohesión social, evitando los fraccionamientos y/o discriminaciones, que actúan como un obstáculo o freno a los desarrollos individuales y colectivos y al de la sociedad en su conjunto. En el fondo, cuando se le priva a alguien de una mejor

vida, finalmente se les priva a todos. Y no únicamente por la condición de ser social que tenemos los humanos, sino también porque la inequidad es un freno para el progreso.

La comprensión de esta visión del desarrollo es importante por dos razones: por un lado, porque los sectores o personas no beneficiadas directamente por las políticas sociales deben comprender la importancia que esta tiene para hacer viva la dignidad esencial de todas las personas, y, por otro, porque las políticas sociales bien diseñadas y aplicadas tienen un efecto promotor del bienestar general, que es la expresión concreta de la paz social. La política social, por lo tanto, tiene una faz compensatoria y paliativa, y otra promotora y prospectiva. Esta claridad es importante, pues de otro modo la parte de la población que aporta más recursos al Estado verá siempre a la política social como un lastre, por la alta demanda que genera de los mismos, generando fraccionamientos injustificados y altamente dañinos para la convivencia.

2. La política social en la Economía Social de Mercado

El Estado democrático y social, como actualmente lo conocemos, se proyecta institucionalmente hacia la primera mitad del siglo pasado en Alemania, cuya Ley Fundamental de 1949, en su artículo 20, estableció que la República Federal Alemana es un Estado federal, democrático y social.

Desde mi punto de vista —y siguiendo la doctrina alemana—, el corolario en el ámbito económico y social de este Estado democrático y social —de derecho podríamos agregar— es la Economía Social de Mercado (ESM). Este término constituye un concepto ordenador de una visión de la sociedad y del papel que juega la economía para una mejor sociedad. Actualmente, se puede ver, que los países que se han adherido a esta visión de la ESM —con sus respectivos matices—, concentran los mejores índices económicos y sociales, como son los países centroeuropeos y los nórdicos, a pesar de todas las complejidades y contingencias.

Hay tres elementos básicos que integran esta visión y dan solidez operativa al concepto de la ESM:

- **Libertad de iniciativa.** La libertad de iniciativa en el campo económico permite la generación de mercados, en cuanto se asegure un ambiente de competencia libre y leal, poniendo a disposición de las personas, más y mejores bienes a precios más eficientes. Ahora, esta libertad implica un compromiso de actuación serio y responsable, ya que sus abusos o distorsiones generan perjuicios netos, especialmente para los sectores más débiles o vulnerables, incluidos los estratos medios, y ponen en cuestión al sistema mismo.

- **Igualdad de oportunidades.** La ESM considera la igualdad de oportunidades, sustantiva y no retórica. En este sentido, por ejemplo, la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza a las personas el acceso a la educación, la salud y la seguridad social, pero esta intención programática a nivel de la Carta Constitucional no siempre se concreta en los hechos. La igualdad de oportunidades se mide y existe si, efectivamente, se procuran los medios básicos para acceder a servicios vitales como educación y salud, que permiten a la persona su integración comunitaria y, además, son generadores de capital social, favoreciendo con ello el desarrollo propio y de toda la sociedad.
- **Desarrollo sustentable.** Este incorpora los derechos denominados de tercera generación, que atingen a las personas y a las comunidades, y buscan garantizar la preservación del patrimonio cultural, del resguardo del medioambiente y de la utilización racional de los recursos naturales de modo de no agotar los mismos y conservarlos para futuras generaciones.

Un tema especialmente sensible hoy a nivel mundial, que afecta el buen desarrollo de la ESM, y que no podemos eludir tocar es el de la concentración económica y la desigualdad social. Chile, por ejemplo, ha sido exitoso en los últimos veinte años en el combate contra la pobreza y en generar ciertas condiciones de vida relativamente mejores que el resto de la región, pero también presenta grandes desigualdades en la distribución de la riqueza. Los movimientos sociales y las protestas callejeras que vemos a diario en Europa, en Chile, en Estados Unidos mismo, dicen sobre la relación con la mala distribución de los bienes y no solo, o no tanto, sobre los problemas de la pobreza. La concentración económica impide la libre competencia, no permite que el resto de la sociedad tenga un acceso a los bienes en condiciones justas, y permite que unos pocos se apropien de la mayor parte de los excedentes. Pero además, cooptan el poder y precarizan la política. Y cuando esto último ocurre, se debilitan la sociedad y la democracia.

En los países de la Unión Europea, que podríamos llamar de "capitalismo comunitario", frente al capitalismo individualista, para lograr asegurar la libertad de empresa fue clave alcanzar un pacto social amplio, particularmente con los trabajadores, estableciendo reglas de comportamiento que permitieran que la riqueza fuera distribuida de la mejor manera posible sin negarle al capitalista el derecho a un retorno razonable. No nos puede dejar de llamar la atención que América sea el continente con la mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

3. Los sistemas de protección y promoción social

Al hablar del rol social del Estado, inmediatamente aparece la idea de la protección social; pero prefiero hablar de sistemas de protección y promoción social, porque, en general, hacer referencia a la protección social parece poner el acento

en el resguardo de personas en situación de desgracia y evitar que sufran padecimientos o carencias. El término "sistemas de protección y promoción social", en cambio, tiene un concepto más integral al referirse a la generación de capacidades en la persona y la comunidad.

En Chile, disculpen que vuelva sobre él, pero es el caso que mejor conozco, se ha ido implementando paulatinamente un sistema de protección social con enfoque de derechos. Es decir, se establecen mínimos sociales garantizados explícitamente por medio de leyes que instrumentan estas garantías, haciéndolas exigibles desde el punto de vista jurídico. O sea, transformándolas en derechos de las personas. Por ejemplo, cuando la persona no recibe la atención debida en materia de salud en cuanto a tiempo y calidad de respuesta, tiene el derecho a accionar administrativa y/o judicialmente y el Estado tiene la obligación de responder. Hay una ley que obliga al Estado a proveer el servicio y hay una entidad pública responsable de hacer efectiva dicha provisión; no es simplemente una demanda política.

Los sistemas de protección y promoción social, en el marco de las políticas sociales, se proponen cuatro objetivos básicos:

- terminar con la pobreza,
- disminuir la desigualdad social,
- proteger a la población de los abusos,
- resguardar a la población ante las contingencias (por ejemplo, mediante mecanismos de seguros universales para vivienda, educación o salud).

Si se observa bien, estos objetivos trascienden las consideraciones paliativas, sobre todo en el caso de los dos últimos, que son especialmente relevantes para las capas medias de la sociedad, las cuales suelen estar fuera de la cobertura de los programas sociales.

Ahora bien, no todas las sociedades tienen la capacidad de garantizar estas acciones. Y el Estado no puede comprometer aquello que sabe que no va a poder hacer: esto es irresponsabilidad, es socavar el régimen democrático, es socavar la legitimidad de las instituciones. Aquí, entonces, sumamos otro peldaño en la discusión: ¿Política social? Sí, pero con responsabilidad. ¿Hasta dónde? Hasta donde llegan las capacidades efectivas del Estado, asumiendo que este hace un uso eficiente de los recursos.

3.1. ¿Universalidad o focalización?

Desde que aparecieron estos conceptos, se mantiene un debate en cuanto a si procede la universalidad o la focalización. La respuesta es simple: lo procedente es ambas. La primera se refiere a la posibilidad de garantizar a toda la población de manera objetiva (universal), o a un grupo amplio, pero técnicamente delimitado

tado, los servicios que requiera (prestaciones de salud, educación, capacitación, seguridad social, vivienda, alimentos, etc.) en la medida que sea razonable y posible. La focalización implica priorizar la atención a grupos específicos (por ejemplo, niños, adultos mayores, personas con discapacidad, etnias); de tal manera, con recursos escasos y con fines alternativos, se parte garantizando servicios básicos a quienes estén más excluidos, presenten mayores carencias y/o sean más vulnerables.

Respecto de la focalización, si bien implica cubrir a los grupos con mayores carencias, se debe tener claro al trazar los límites, que hay una parte de la población en situación de vulnerabilidad, que está permanentemente entrando y saliendo de las líneas de la pobreza. Hechos contingentes como pérdida transitoria de empleo por efecto de una crisis económica internacional o desastres naturales, hacen que esta población rápidamente vuelva a caer en la pobreza, por lo que es necesario tener una mirada con este horizonte amplio que permita visualizar a todos aquellos, que si bien en lo inmediato no están dentro de la situación específica que se quiere abordar, tienen el riesgo de caer en ella ante cualquier evento menor.

Por otra parte, muchas veces hemos escuchado: "la mejor política social es generar empleo". Ciertamente, es importante generar empleo, pero no debemos olvidar que en Latinoamérica, una parte importante de las personas que están bajo la línea de pobreza tienen trabajo, son trabajadores formales. Por ello, no podemos enfocarnos solo en las políticas laborales para algunos sectores descuidando su entorno. Además, no se trata solo del problema del monto del salario mínimo, sino, volviendo al planteamiento inicial, de igualdad de acceso a bienes esenciales (incluida la recreación, la cultura y el deporte), a vivir en un entorno de calidad y que se trate de un trabajo decente donde la riqueza que genera la empresa se distribuya de manera razonablemente equitativa. En América Latina, donde hay una alta concentración en los mercados (mercados oligopólicos) y de la riqueza, las diferencias de sueldos entre los que más ganan y los que menos lo hacen, en muchas ocasiones es de varias decenas de veces.

Como dijimos, las políticas y los programas sociales se deben concebir en una visión amplia e integral. Los sistemas específicos de protección social buscan acabar con la pobreza y disminuir la desigualdad social, pero también proteger a la población de los abusos. Una aplicación de la política social es, por ejemplo, una buena ley del consumidor, que garantice a las personas el derecho a obtener buenos productos y servicios, y les provea de instancias expeditas de reclamación cuando se produzcan incumplimientos.

A este respecto, cabe mencionar a un actor tradicionalmente olvidado en nuestras políticas sociales: las capas medias, tanto a nivel de personas como a nivel de empresas. Muchas veces, los gobiernos se esfuerzan en las medidas paliativas —atendiendo a la población más pobre— y políticas económicas que favorecen a

los grandes productores —en aras de ser competitivos en el mercado internacional—, descuidando a los hogares de las capas medias y al sector de las pequeñas y microempresas —que están en la base de la pirámide de nuestras economías—, con lo cual no se generan resultados sostenibles.

3.2. Instrumentos

Para diseñar una buena política social, es importante saber qué se va a hacer y a quiénes se va a atender. Esto implica una mirada a los sectores de mayor vulnerabilidad, como por ejemplo, los adultos mayores. Para ello, se requiere de acuerdos de Estado, pero no únicamente a nivel de un período de gobierno, sino un consenso más amplio, que permita que las políticas sean consistentes y permanentes. Esto implica el uso de metodologías de planificación y diseño de políticas y programas participativos, y la aplicación de elementos cuantitativos y cualitativos de cierta sofisticación.

Me voy a referir de modo muy breve a cuatro aspectos esenciales:

- La política fiscal es clave: no es posible un sistema social sin financiamiento. Debe haber políticas fiscales con reglas claras para garantizar el financiamiento permanente. Una política fiscal consistente es tan necesaria como la política social, así como también la aplicación de políticas contracíclicas, de tal manera que permita contar con reservas para gastar más cuando es necesario, pero también ahorrar cuando sea posible, esto es cuando la sociedad civil está en capacidad de asumir mayores gastos.
- Corresponsabilidad, mediante la participación ciudadana en el diseño y la implementación de las políticas. En América Latina, hay una cierta tendencia a delegar casi toda la responsabilidad del ciclo de vida de las políticas públicas en el Estado, no entendiendo ni valorando que la participación ciudadana implica un enriquecimiento de las mismas y una toma de responsabilidad por parte de las personas que potencian sus resultados. Estudios del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo han demostrado que los programas con participación social son más eficaces y pertinentes. En el mundo privado, muchas veces las empresas gastan enormes cantidades de dinero en consultorías de gestión, mientras otras han experimentado grandes mejoras de funcionamiento con la apertura de espacios para la participación de sus mismos trabajadores, por ejemplo, a través de lo que se denomina "concurso de iniciativas", que son convocatorias a efectuar sugerencias donde se premia a los trabajadores que dan las mejores ideas para optimizar la operación de la empresa en diversos ámbitos. Además, la experiencia dice que cuando se recurre a la comunidad y se le considera en el diseño y la implementación de las políticas, normalmente hay grandes ganancias para la política. Aquí, las ganancias cualitativas, en términos generales, son mucho mayores a las que muestran las evaluaciones.

- Los registros. Es importante, en términos de eficiencia y transparencia, contar con registros debidamente sistematizados de usuarios y beneficiarios. De ser posible, se recomienda mantener sistemas de registro en línea que faciliten la gestión y eviten duplicidades.
- Medición periódica y evaluación de resultados y de impacto. Se debe medir permanentemente los avances en los programas de acuerdo con metodologías consensuadas y estándares validados internacionalmente. Además, en los sistemas de protección y promoción social, también debe haber mecanismos de evaluación de resultados y de impacto de los resultados, complementados con instancias de control social. Estas instancias de rendición de cuentas se están extendiendo y ampliando en todo el mundo, contribuyendo a mejorar los resultados de los programas. Se debe tener claridad sobre lo que se va a medir y lo que se espera observar, lo que debe considerarse en el diseño de las políticas y programas, estableciendo mecanismos de contrapeso institucional que permitan que el ente que evalúa no sea el mismo que diseña y/o ejecuta.

Concluyendo, el sistema de protección y promoción social combina un enfoque de derechos con políticas sociales, para cubrir una doble exigencia: la compensatoria, que busca proveer de bienes y/o paliar las carencias; y la estructural, que busca generar cambios a nivel de capacidades en la persona y la comunidad. Las políticas sociales complementan las garantías sociales, constituyendo medios para procurar una efectiva igualdad de oportunidades.

Un desarrollo integral, que permita potenciar y expresar las capacidades individuales y colectivas, es posible solo si se provocan las transformaciones que permitan las condiciones mínimas para un efectivo orden democrático y social participativo y se asignen recursos para ello.

La política social es una política pública que requiere técnica, evaluación y gestión, pero por sobre todo, voluntad, convicción y sostenibilidad en el tiempo. La política social debe estar en consonancia con la política económica, así como también, debe haber consistencia en relación con las capacidades y motivaciones de quienes son responsables de su conducción y ejecución.

Opciones y desafíos de la protección social no contributiva en América Latina: elementos para un debate

Claudia Robles *

Introducción

La protección social de tipo no contributiva integra el conjunto de instrumentos, que sin estar vinculados a los aportes de los destinatarios a través de la vía laboral o la adquisición de seguros específicos, buscan protegerles de un conjunto de riesgos de naturaleza diversa. Usualmente, se ha vinculado a la protección social no contributiva con las políticas de combate a la pobreza y a la protección social brindada por el Estado, ante la debilidad de los sistemas contributivos de seguridad social. Dentro de los grupos cubiertos por tales intervenciones en los países de la región, se encuentran personas, familias y comunidades que viven en situación de pobreza crónica y/o extrema, pudiendo o no generar ingresos autónomos a través de vínculos diversos con el mercado del empleo, así como quienes pertenecen a grupos de ingreso medio-bajo y medio, pero requieren de protección en ámbitos específicos o durante determinados episodios o etapas del ciclo de la vida. Se incluyen también, en este conjunto de políticas, aquellas de cobertura universal, que aunque menos frecuentes en la región, pueden ser también consideradas parte de los instrumentos de la protección social.

La discusión sobre protección social no contributiva se ha insertado de forma medular en los debates respecto del fortalecimiento de la ciudadanía y de los derechos humanos (OIT, 2011; CEPAL, 2011). De esta forma, se ha argumentado su vínculo intrincado con los derechos sociales reconocidos de forma diversa en las cartas constitucionales de los Estados de la región, o bien, con los derechos humanos internacionalmente definidos y que son garantes, entre otros, de los derechos a estándares adecuados de vida para las familias y al nivel más alto de salud física y mental. Esta visión no es homogéneamente compartida por todos los enfoques sobre protección social, ni todos los gobiernos que implementan

* PhD en Sociología por la Universidad de Essex. Investigadora asociada del Centro de Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos. Ha sido consultora de organismos internacionales como la CEPAL y la OEA.

políticas de protección social en los países. Así, es posible apreciar un amplio abanico de políticas de desigual relevancia que se esbozan en la región. Al mismo tiempo, en años recientes, se ha levantado una serie de críticas con respecto a lo residual que resulta este tipo de políticas para la magnitud de los cambios estructurales, económicos e institucionales, que se requieren para consolidar un proyecto centrado en la igualdad en la región y que trascienden el objetivo de la reducción de la pobreza.

Este documento recoge los debates en curso sobre protección social, con especial atención a su componente no contributivo. Tras revisar los principales elementos históricos detrás de la emergencia de este concepto y sus políticas asociadas, se revisan los componentes e instrumentos de la protección social no contributiva, así como sus opciones de diseño, según han sido implementadas en diversos países de América Latina. Finalmente, se detalla una serie de aspectos que pueden ser considerados en la reflexión sobre cómo fortalecer una agenda centrada en la protección social y el desarrollo social de la ciudadanía al interior de los países de América Latina.

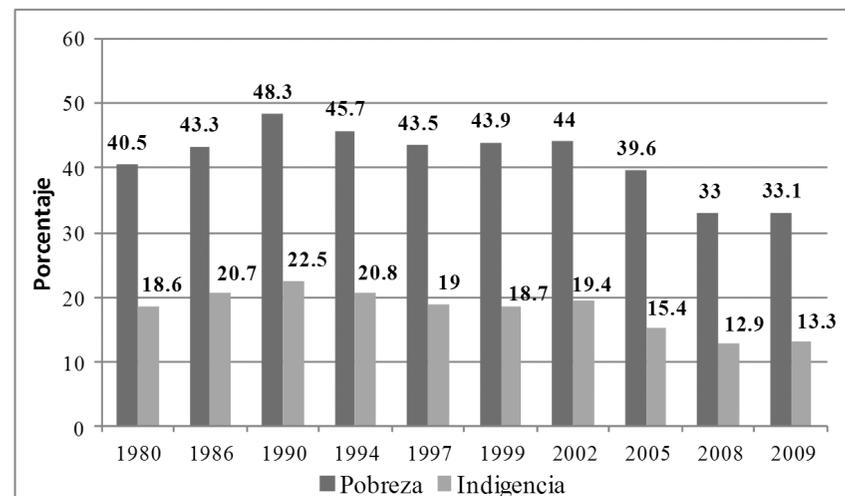
1. La transición a la protección social en América Latina: ¿un camino en construcción?¹

Los efectos de las políticas de ajuste a las economías de América Latina, implementadas durante las décadas de los ochenta y noventa, cimentaron de manera progresiva, pero decidida, la visión de que el desarrollo económico no puede por sí solo alcanzar la plena sostenibilidad de las sociedades, erradicar la pobreza y conducir al bienestar de la ciudadanía.

Un primer antecedente de la mayor complementariedad entre políticas de desarrollo social y económico se encuentra precisamente en la coyuntura entre reformas económicas e incremento de la pobreza y pobreza extrema en la región. Las políticas de ajuste estructural a las economías latinoamericanas, implementadas entre las décadas de los ochenta y noventa, y aplicadas en torno a férreos conceptos de austeridad fiscal y reducción del aparato estatal, tuvieron un efecto de *shock* o crisis para las familias más vulnerables, con impactos severos sobre sus niveles de vida, al experimentarse en la región una severa contracción del empleo y disminución de los aportes estatales a los servicios públicos, como expresión de la caída en el gasto social. El reflejo de estas medidas puede ser apreciado en la variación experimentada por la pobreza en aquellos años (véase gráfico 1). Entre 1980 y 1990, la pobreza se elevó por sobre el 48%, y la pobreza extrema, por sobre el 20%.

¹ Parte de las discusiones incorporadas en esta sección se basan en el documento "América Latina y la protección social: avances y desafíos para su consolidación" que la autora preparó para la División de Desarrollo Social de la CEPAL, en el marco del proyecto "La sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas" (GER/09/001) (Roles, 2009).

Gráfico 1
Evolución de la pobreza e indigencia en América Latina, 1980 – 2007



Fuente: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe): División de Estadística y Proyecciones Económicas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. CEPALSTAT.

Frente a este escenario, a fines de la década de los ochenta comienza a desarrollarse una concepción de la política social de carácter residual y compensatorio para quienes no lograran acceder a los beneficios del desarrollo económico, lo que se tradujo en políticas como las de empleo mínimo y de subsidio al consumo (León, 2008: 134). La persistencia y el aumento de las cifras de pobreza, sin embargo, determinan que desde comienzos de los años noventa se empiecen a diseñar medidas que buscan detener la caída sistemática de los ingresos de los hogares más pobres y la pérdida de activos claves para el desarrollo humano.

Los análisis que se llevaron a cabo para identificar los impactos que las reformas económicas, y que en materia de políticas tuvieron en los hogares de la región, arrojaron evidencia taxativa respecto de las estrategias utilizadas para enfrentar una menor liquidez de recursos. Entre estas, la desnutrición infantil, el abandono de los estudios por parte de los hijos y el aumento del trabajo infantil, figuraron prominentemente como efectos directos de la menor disponibilidad de recursos por parte de los hogares (Cornia, Stewart y Jolly, 1987). La perspectiva de la vulnerabilidad, comprendida como la mayor exposición y posibilidad de ser afectado ante riesgos, aportó un campo de reflexión importante sobre los impactos de largo plazo a los que las estrategias movilizadas podrían conducir (Katzman et ál., 1998).

Entonces, se planteó que la pérdida de activos y recursos claves para las familias —el capital humano, determinado por su acceso a la educación y salud, así como el capital social, el capital físico o patrimonial, los ingresos y el trabajo— era un factor clave para comprender su mayor vulnerabilidad frente a los riesgos del entorno, y por tanto, su mayor probabilidad de caer en una situación de pobreza y permanecer en ella en el tiempo. Esta probabilidad se incrementa, a la vez, ante la ausencia de una estructura de oportunidades capaz de elevar las condiciones de vida de la población ante una situación de crisis, ya sea a través de dinámicas de mercado (oportunidades laborales o acceso a los créditos, por ejemplo) o estatales (políticas sociales y acceso a servicios sociales).

Es en esta comprensión que se insertan los primeros esfuerzos por tejer las llamadas “redes” de protección social (*safety nets*), que buscaban sostener la caída de los ingresos de los más pobres y vulnerables. Se trata de un conjunto de prestaciones de naturaleza no contributiva y focalizada, entre las que se cuentan programas de transferencias en dinero o especies, subsidios monetarios a la alimentación y electricidad, programas de empleos de emergencia, acceso gratuito a los servicios sociales y los llamados Fondos de Inversión Social (Grosh et ál., 2008: 5-6). Por primera vez, se observan esfuerzos concretos para coordinar la oferta pública para mitigar los impactos ante eventos críticos.

Debido a su limitado radio de acción, hacia fines de los años noventa, se comienzan a reconocer los límites de este enfoque. Comienza a ganar terreno una visión centrada en la protección de más largo plazo como mejor estrategia para el combate de la pobreza (BM, 2001), la que, junto con hacer frente a las necesidades más urgentes derivadas de los riesgos y crisis, promoviese la conservación y acumulación de activos, y detuviese la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Las respuestas fluyen desde diversos frentes. Desde la banca multilateral, por ejemplo, el Banco Mundial levanta el enfoque del Manejo Social del Riesgo (MSR), el cual identifica las fuentes y los tipos de riesgos que deben ser prevenidos, mitigados y superados (Holzmann y Jorgensen, 1999). La atención de este enfoque está puesta en las imperfecciones del mercado que enfrentan las familias (Munro, 2008) y que determinan su mayor vulnerabilidad, situación ante la cual se reclaman intervenciones de política pública acotadas en el tiempo². Bajo este enfoque, países como Chile (Serrano, 2005) y Colombia, incorporan políticas específicas para grupos extremadamente pobres como mecanismo de prevención

² El MSR distingue entre tres estrategias: informales, de mercado y públicas. Adicionalmente, identifica responsabilidades públicas e individuales con respecto a la protección social. Las responsabilidades públicas se vinculan a las políticas públicas y a la regulación de los mecanismos de mercado, mientras que las individuales pueden ser formales (ahorro sistemático, los seguros privados, tener un empleo en el sector formal de la economía, e invertir en la educación de los hijos) o informales (redes sociales y comunitarias).

del riesgo³. Se trata, sin embargo, de acciones muy focalizadas y de bajo impacto en la erradicación de la pobreza.

En paralelo, surgen otros esfuerzos y enfoques, que buscan instalar en la discusión política la viabilidad de entregar directamente transferencias monetarias a las familias, como medio para atender las necesidades más urgentes asociadas a la situación de pobreza o amplificar sus oportunidades de desarrollo. Por una parte, en Brasil, comienza a ganar terreno el debate sobre la creación de un ingreso ciudadano o renta básica de ciudadanía, que pudiese asegurar a todos los ciudadanos niveles de ingreso básicos, independientemente de la ubicación en la escala socioeconómica (Suplicy, 2009). A este enfoque, inspirado en los debates sobre universalismo e ingreso ciudadano (Van Parijs, 2004)⁴, se suman otros que ven en la implementación de programas de transferencias, una oportunidad de política social para impulsar el desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades humanas de las familias más pobres y vulnerables, de una manera que asegure la viabilidad política de su entrega, minimizando su potencial rechazo. Para ello, se incorpora el elemento de las condicionalidades al diseño de los programas de transferencias, como una contraprestación que asegure una ética del deber entre las familias destinatarias de transferencias monetarias o en especie.

En esta interfaz, es posible situar el origen de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC). Los primeros PTC se originaron a comienzos de los años noventa en el Distrito Federal de Brasil como un conjunto de transferencias entregadas a cambio de contraprestaciones en el área educativa (Godoy, 2004), y en México, a través del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) creado en 1997. Desde entonces, estos programas se han expandido profusamente en la región, llegando a estar presentes actualmente en dieciocho países (Cecchini y Madariaga, 2011).

Estos programas, frecuentemente aludidos como el eje central de la protección social en los países de América Latina, combinan la entrega de transferencias monetarias directas con el establecimiento de condicionalidades, centradas en su mayoría, en la asistencia a la escuela y a los controles de salud, así como a instancias de capacitación y mejoramiento de las capacidades de empleabilidad

³ En el caso de Colombia, como parte del enfoque de protección social que se adopta en la pasada década, se crea el Sistema Social del Riesgo. En el caso de Chile, el programa “Puente” define una serie de pilares de trabajo con las familias en diversos ámbitos, los cuales son incorporados a una estrategia de dos años de desarrollo entre un apoyo familiar —profesional del área social a cargo de un número de familias determinado— y las familias beneficiarias del programa. Este programa, que incluye también transferencias monetarias, combina en su diseño un enfoque de riesgo y uno de derechos.

⁴ En términos generales, el ingreso ciudadano busca generar un piso de prestaciones aseguradas por el Estado como derecho de ciudadanía, que brinden seguridad de ingresos a todas las personas, independientemente de su condición socioeconómica, y que busquen disociar el acceso desigual a los ingresos laborales y la posición frente al mercado, de la satisfacción de derechos básicos de ciudadanía para la inclusión social. Para una discusión acabada sobre este enfoque, véase Lo Vuolo et ál. (2004).

(ibíd.). Vinculan, de esta forma, las dimensiones del capital humano a la protección de los ingresos de los hogares más vulnerables, aun cuando el énfasis de los distintos tipos de programas varía entre aquellos que priorizan: a) la entrega de recursos monetarios con condicionalidades blandas —el caso de *Bolsa Família* en Brasil—, b) el incentivo a la demanda por servicios sociales con un fuerte énfasis en las condicionalidades —el caso de “Oportunidades” en México, o de la reciente Asignación Social en Chile (Vargas, 2011)—, o bien, c) que se centran en articular redes de coordinación de programas —el caso de “Chile Solidario”— (ibíd.).

Si bien este tipo de programas ha tenido gran éxito en América Latina en cuanto a la adhesión que han generado por parte de los gobiernos, sus impactos son acotados, y a veces, debatibles. Su popularidad se explica en parte por su bajo costo, representando, en promedio, una inversión equivalente al 0,4% del PIB en la región, alrededor del año 2010. Este porcentaje varía entre el 0,02% de inversión en El Salvador, y se eleva por sobre el 1% en Ecuador. Existe, sin embargo, una dispar evidencia respecto de sus impactos en el mejoramiento del capital humano, y la reducción de la pobreza y de la desigualdad a partir de su implementación (ibíd.).

De acuerdo con Cecchini y Madariaga (ibíd.: 124-140), el impacto de estos programas sobre la reducción de la pobreza es más claro con respecto a medidas de brecha (FGT1) y severidad (FGT2) (Veras Soares, 2009, en ibíd.), mientras que los impactos agregados en cifras nacionales son más visibles en aquellos países donde las transferencias son más elevadas. Este es el caso de Argentina, Brasil, Ecuador y México. En contraste, en aquellos países donde los montos de las transferencias son bajos, los impactos en reducción de la pobreza lo son también: de acuerdo con Guerreiro Osório (2008, en ibíd.: 126), en el caso del programa PRAF en Honduras, el impacto de la transferencia solo derivó en una reducción de la pobreza de 0,02 puntos porcentuales. En cuanto a la desigualdad, aplica algo similar. Mientras, en Chile, el programa Chile Solidario representa el 0,01% de los ingresos familiares, en los casos de Brasil (*Bolsa Família*) y México (*Oportunidades*), donde las transferencias son mucho mayores, la desigualdad medida a través del Coeficiente de Gini se reduce en 0,1 puntos en el primer caso, y en 2,7 puntos, en el segundo (ibíd.: 126).

Lo anterior se explica en cuanto a que no es esperable que estos programas, por sí solos, puedan resolver el conjunto de requerimientos para atender los desafíos que la acumulación de activos educativos y de salud encarna. Así, por ejemplo, gran parte de estos programas no considera la necesaria inversión en infraestructura requerida para universalizar el acceso a la educación y centros de salud, ni puede hacerse cargo del conjunto de factores que afectan el rendimiento escolar y las tasas de deserción, los cuales muchas veces se explican por efectos de acumulación en el tiempo (ibíd.).

De esta forma, se ha generado crecientemente un consenso en diversos círculos académicos, organismos internacionales y gubernamentales, respecto de la ne-

cesidad de diseñar estrategias integrales de protección social (Cecchini y Martínez, 2011; Repetto, 2010), las cuales sean también coherentes con el conjunto de acciones implementadas por la política social y logren abordar más comprensivamente las dinámicas detrás de las trampas de la pobreza y la vulnerabilidad. Este enfoque trasciende un anclaje exclusivo de la protección social en programas no contributivos específicos como los PTC, aun cuando estos sean integrados en su formulación, y busquen coordinar redes amplias de políticas y esfuerzos de inversión social sustantivos. Demanda, de igual manera, mayor atención a los requerimientos concretos de los distintos grupos de la población en cuanto a sus especificidades, por ejemplo, en el caso de los pueblos indígenas (Robles, 2010) o de las dinámicas demográficas y etarias (CEPAL, 2010a, 2010b; CEPAL-UNFPA, 2012). Se habla, por tanto, de sistemas de protección social, aludiendo a la mayor complejidad requerida en las articulaciones y coordinaciones de las políticas y los actores institucionales involucrados (Repetto, 2010; Robles, 2009).

En esta línea, gradualmente ha ganado adhesión un enfoque de derechos de la protección social. Así, por ejemplo, Naciones Unidas ha definido a la protección social como el conjunto de acciones que responden a “niveles de riesgo y privación considerados inaceptables” en una determinada sociedad y que se orienta a asegurar estándares de seguridad en el acceso al ingreso, vivienda, empleo, servicios de salud y educación, y nutrición (ONU, 2000, en Sepúlveda, 2009a, párrafo 17, Barrientos y Hulme, 2008: 5) para toda la población. Para este organismo, el rol de la protección social y de sus instrumentos no contributivos estaría centrado en la realización de derechos explícitos, garantizados y exigibles, contemplando mecanismos de solidaridad para el financiamiento contributivo y no contributivo, y el desarrollo de una institucionalidad social con objetivos de equidad, solidaridad y eficiencia (CEPAL, 2006).

Los vínculos entre la protección social y un enfoque de derechos han sido constituidos a partir de lo establecido en los distintos tratados internacionales que definen los derechos sociales y económicos que los Estados se comprometen a garantizar en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948), y de manera más detallada, en el Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (ONU, 1966). En ambos documentos, se determinan los derechos a la seguridad social, al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias y a la protección contra el desempleo; a un nivel de vida adecuado que asegure la salud y el bienestar, incluidos la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; a la protección de la familia; al nivel más alto de salud física y mental; y a la educación, como derechos inalienables de las personas (Robles, 2010).

Junto con los estándares de contenidos que estos derechos definen, es preciso también considerar los principios que guían un enfoque de derechos. Se trata de cuatro principios que deberían estar incorporados al nivel conceptual y de prácticas en los sistemas de protección social en marcha: igualdad y no discriminación, participación y empoderamiento, rendición de cuentas y transparencia.

Se asume, igualmente, que estos principios y los contenidos de los derechos a los que responden, generan obligaciones para los Estados con sus ciudadanos de carácter irrenunciable, universal y progresivo. Los Estados tienen la triple función de respetar, proteger y promover la realización de estos derechos, los cuales son indivisibles y complementarios (Abramovich, 2006: 43). La titularidad de derechos se convierte, bajo este enfoque, en una garantía y fundamento de la ciudadanía (CEPAL, 2006: 18).

Pensar la protección social desde un enfoque de derechos implica comprenderla desde un prisma universal, orientada a la inclusión de toda la ciudadanía y disponible para todo aquel que la requiera, pese a que los mecanismos puedan o no distinguir entre quienes tienen más o menor prioridad de atención de acuerdo con su situación en un momento dado (Cecchini y Martínez, 2011). Lo anterior significa, que considerando que la implementación de los DESC es progresiva de acuerdo con los niveles de desarrollo de cada Estado, su realización debe estar primero garantizada para los más desfavorecidos en la sociedad como un mecanismo de avance continuo o gradual hacia la universalidad (Sepúlveda, 2009b).

En este sentido, se ha señalado que la universalidad, definida con arreglo a un enfoque de derechos, no es necesariamente incompatible con mecanismos de focalización, los cuales adquieren un rol instrumental en la progresiva realización de estos derechos y pueden conciliar, al interior de las políticas sociales, los principios de igualdad y no discriminación (Cecchini y Martínez, 2011). Sin embargo, el diseño de instrumentos focalizados debe resguardar, en todo momento, la no vulneración de derechos en su implementación y la garantía de los instrumentos a todos quienes lo requieran en un momento determinado (véase sección 4). Al mismo tiempo, la universalidad tampoco es excluyente con la consideración de derechos específicos de colectivos en el diseño de los sistemas de la protección social, como es el caso de los pueblos indígenas. El Convenio de la OIT 169 (1989) establece, por ejemplo, una serie de derechos colectivos que son transversales a la aplicación de políticas de protección social —por ejemplo, en cuanto al acceso a servicios de salud y educación que contemplen criterios de interculturalidad en su gestión e implementación. En este sentido, el principio de complementariedad de los derechos establece que los Estados deben velar por una articulación dinámica entre los estándares contenidos en diversos cuerpos de derechos— (Robles, 2010).

2. El rol de la protección social no contributiva⁵, su diseño e instrumentos

Considerando el camino recorrido por la protección social desde un enfoque de corte más residual, centrada en mitigar los impactos ante la ocurrencia de crisis hacia uno mucho más comprehensivo que busca afrontar la multidimensionalidad de los factores que explican la vulnerabilidad de los hogares y las personas, cabe precisar el papel que cumple la protección social no contributiva en su formulación, los diversos diseños que esta puede adoptar, así como sus instrumentos.

Una serie de países cuenta hoy con sistemas de protección social, los cuales combinan intervenciones y prestaciones con diversos objetivos: asegurar niveles de ingreso básicos, fomentar la acumulación de capital humano a través del acceso a políticas y servicios sociales, erradicar la pobreza multidimensionalmente y/o avanzar hacia la conformación de un sistema de políticas públicas capaces de asegurar crecientes márgenes de bienestar al conjunto de la población, independizando su protección de mecanismos de mercado.

Las respuestas a estos desafíos no son homogéneas y no es en todos los casos posible detectar sistemas articulados de políticas y programas, o bien, cuando estos existen, no necesariamente son integrados por los mismos componentes. Mientras, en algunos casos se mantiene una concepción de los programas de protección social como instrumentos de reducción de la pobreza, y por ende, el énfasis de estos es eminentemente no contributivo; en otros casos, la aproximación a estos sistemas busca trascender la pobreza como su único foco de interés, desplazando la atención de programas para los extremadamente pobres a mecanismos diferenciados para cubrir al conjunto de la población frente a riesgos determinados y que articulan instrumentos contributivos y no contributivos (véase cuadro 1).

⁵ Hablamos de sistemas contributivos en los casos en los que las políticas de seguridad social se financian a través de las contribuciones de los trabajadores del mercado formal del trabajo. Estas suponen "la capacidad del Estado de captar, durante la vida activa del afiliado y en la forma de un impuesto o contribución a la seguridad social, una parte del ingreso actual del individuo y destinarlo a financiar el sistema para asegurarle el consumo durante la vejez" (Uthoff, 2006: 27-28). Hablamos, en cambio, de modalidades no contributivas al referirnos a sistemas en los que "los impuestos generales al ingreso o al consumo pueden alimentar el presupuesto fiscal, a partir del cual el Estado financia el pago de un beneficio para el retiro de personas elegibles" (ibíd.: 28).

Cuadro 1
Principales énfasis de los enfoques de protección social predominantes en América Latina

Grupos de países	Eje principal	Rasgos de los esquemas de protección social
Guatemala, Honduras, República Dominicana, Nicaragua, Paraguay y Perú	Asistencia social	Protección como asistencia no contributiva focalizada en los pobres
Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá	Asistencia social Incorporación de políticas no contributivas en el ámbito de salud y empleo	Compartimentalización de acciones centradas en asistencia social no contributiva y seguridad social contributiva. Profundizan intervención en torno a determinados componentes o programas (PTC) Combinación de enfoques de protección como asistencia y garantía de ciudadanía
Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay	Transferencias y prestaciones como parte de sistemas integrados de asistencia no contributiva y seguridad social contributiva Incorporación de políticas no contributivas en ámbitos de salud y empleo	Protección social como garantía de ciudadanía hacia la conformación de "sistemas" integrados y coordinados

Fuente: Cecchini y Martínez (2011: 82); Robles (2009).

En primer lugar, es posible identificar una distinción importante entre países que piensan la protección social como intervenciones prioritariamente orientadas a la superación de la pobreza, o bien, los que conciben la protección social como parte de un proyecto más amplio de realización de la ciudadanía social, y por tanto, incorporando en su cobertura a quienes viven en situación de pobreza y pobreza extrema, y a quienes no lo hacen. En ambos casos, la inspiración principal de la puesta en marcha de estos sistemas puede o no estar centrada en un

enfoque de derechos humanos, aunque comprendido de diversas formas: como un piso mínimo a asegurar a quienes viven en las condiciones más extremas de marginación, o como un conjunto de acciones que busca progresivamente realizar plenamente los derechos de toda la ciudadanía. En otros casos, el horizonte puede estar exclusivamente o no colocado en indicadores de tipo técnico que buscan alcanzar diferentes objetivos, tales como la seguridad alimentaria o un nivel determinado de ingresos.

En segundo lugar, y en sintonía con lo anterior, mientras algunos países definen a los sistemas de protección social como exclusivamente conformados por políticas de tipo no contributivo —es decir, que no dependen de aportes realizados previamente por los destinatarios—, otros los articulan con las de corte contributivo.

En México, por ejemplo, existen cuatro regímenes contributivos de pensiones y de salud, los cuales operan con total independencia al conjunto de programas de pensiones sociales para los adultos mayores en situación de extrema pobreza: la "Pensión de Alimentación del Distrito Federal", la transferencia para el adulto mayor del programa "Oportunidades" y del programa de "Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales", del Gobierno Federal. Adicionalmente, México ha implementado, desde fines de la década de los noventa, el programa de desarrollo humano "Oportunidades", el cual entrega transferencias monetarias a los hogares más pobres a cambio de contraprestaciones de asistencia a los establecimientos de salud y educación, además del cumplimiento de asistencia a charlas y con los componentes de nutrición del programa. Pese a que desde 2007 se ha comenzado a implementar la estrategia "Vivir Mejor" por parte del gobierno mexicano, la cual integra acciones de protección y promoción social —apoyos para proyectos productivos, proyectos de mejoramiento del medioambiente, apoyos alimentarios, programas de empleo y seguros para los trabajadores agrícolas—, el conjunto de políticas opera de manera desarticulada de posibles accesos a los componentes contributivos que aseguren sustentabilidad a su funcionamiento (Valencia, Foust y Tetrault, 2012).

En Chile, en cambio, el sistema de protección social ha buscado ampliar, progresivamente, el foco de la atención de sus políticas (Robles, 2011). A partir de la creación del sistema "Chile Solidario" en 2002 para las familias viviendo en situación de extrema pobreza, y operando de forma complementaria con el programa "Puente", entre 2002 y 2010 se puso en marcha una serie de iniciativas y coordinaciones adicionales. Se amplió el foco de protección al conjunto de la ciudadanía con una orientación hacia la plena realización de los derechos de las personas, asegurando condiciones básicas de bienestar a toda la población. El conjunto de estas intervenciones definió lo que se llamó "Red de Protección Social, PROTEGE". PROTEGE busca dar seguridad y oportunidades a toda la ciudadanía a lo largo del ciclo de vida. Esta red incluye un conjunto de programas y beneficios: "Chile Crece Contigo", becas de educación escolar y de educación superior, subsidio a la contratación de jóvenes, garantías explícitas de salud (AUGE), subsidios para

la vivienda, “Chile Solidario”, seguro de desempleo, pensión básica solidaria⁶, bono por hijo vivo nacido o adoptado. Esta aproximación a la protección social da cuenta de una complementariedad entre los componentes no contributivo de asistencia social y contributivo de seguridad social⁷.

Además de la potencial complementariedad entre instrumentos contributivos y no contributivos, cabe destacar que existe un tercer pilar que crecientemente se ha asociado con la protección social, más allá de las políticas de tipo contributivo y no contributivo (Barrientos y Hulme, 2008: 3; Cecchini y Martínez, 2011; Holzmann y Jurgensen, 1999: 1008). Se trata de la regulación de los mercados laborales, la cual se orienta a garantizar estándares mínimos en el trabajo, así como los derechos de opinión y organización, para toda la ciudadanía. Esta dimensión establece un pilar fundamental de aseguramiento, tanto para prevenir la ocurrencia de riesgos asociados al mundo del trabajo, su precariedad y carencia, así como para fortalecer activos en las familias e individuos que les permitan superar permanentemente la pobreza y reducir la vulnerabilidad en el largo plazo. Este pilar es el menos desarrollado en los diseños de la protección social en la región, y generalmente responde a las políticas económicas de empleo pensadas desde una institucionalidad distinta. Solo en casos puntuales, como el de las acciones implementadas por el gobierno chileno frente a la crisis financiera internacional de 2008-2009, es posible observar medidas que buscan resguardar estándares laborales y de incentivo a la contratación en conjunto con medidas de protección social frente al eventual desempleo y la baja en las remuneraciones.

Adicionalmente, cabe señalar, que al interior de países que conforman sistemas de protección social, las trayectorias de conformación de los sistemas difieren, a su vez, de manera considerable. Existe un conjunto de países que cuentan con una tradición de más larga data en cuanto a la temprana universalización del acceso a servicios sociales básicos (salud y educación) y a la seguridad social, como los casos de Costa Rica y Uruguay. Las políticas de protección social no contributivas en estos países se orientan a consolidar aquellos ámbitos no cubiertos por políticas de corte universal. Dado su nivel de consolidación en torno a sistemas de seguridad social universales, la asistencia social no contributiva es vista como un componente destinado a remediar nudos críticos que merman tal universalización.

⁶ Este es el pilar solidario de la reforma de pensiones implementada desde 2008 y especialmente diseñado para garantizar el derecho a la seguridad social a los sectores de más escasos recursos y mayor vulnerabilidad, frecuentemente excluidos del pilar contributivo. En el caso de la reforma, los pilares contributivo, no contributivo y voluntario se articularon de manera sinérgica, procurando fomentar el progresivo acceso al pilar contributivo de quienes hoy se encuentran en el solidario (Robles, 2011).

⁷ Es de particular interés notar, que aun pese al cambio de gobierno y coalición gobernante en 2010, el enfoque de protección social en Chile no ha variado sustantivamente y continúa su ampliación, con un nuevo programa recientemente implementado —la Asignación Social— a partir de 2011. Este programa, que corresponde a un PTC, es el primer paso para lo que se ha anunciado como el Ingreso Ético Familiar y que busca garantizar un ingreso mínimo a las familias más pobres del país (Vargas, 2011).

dad de los derechos sociales (Robles, 2009): en el caso de Costa Rica, el acceso a la educación, y en el de Uruguay, el acceso a mecanismos de seguridad social no contributiva. Estos casos contrastan fuertemente, por ejemplo, con el caso de Chile, el cual es hereditario de la recomposición del tejido de políticas sociales iniciado a partir de la transición a la democracia que ese país emprendió en 1990.

Finalmente, no existe uniformidad con respecto a las políticas de protección social incorporadas a los sistemas, particularmente cuando se trata de las de tipo no contributivo. Mientras, en varios casos, se incluyen las pensiones sociales para la población adulta mayor sin acceso a prestaciones contributivas —los casos del Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil y Chile—; en otros, los principales esfuerzos se centran prioritariamente en brindar asistencia a los hogares con hijos menores de edad, a través de programas de transferencias monetarias condicionadas o no condicionadas, en efectivo o especie. En algunos casos, es posible también identificar otro tipo de instrumentos no contributivos, como los subsidios al consumo de bienes básicos (alimentos, energía y transporte), los empleos de emergencia, becas y subsidios a la vivienda (Robles, 2009; Cecchini y Martínez, 2011). Por último, en este grupo se cuentan las inversiones sectoriales para financiar sistemas públicos de educación y salud, los cuales corresponden a partidas no contributivas. En todos estos casos, puede tratarse de programas diseñados bajo un enfoque universal o focalizado, cuestión que ha suscitado un álgido debate en cuanto a la eficacia de cada mecanismo y sus fundamentos.

Como se ha revisado, la experiencia de América Latina respecto de la protección social da cuenta de una gran heterogeneidad en sus expresiones y sentidos. De esta forma, tanto a nivel conceptual como operativo, la protección social no ha estado exenta de polémica. En la siguiente sección, se exploran algunos puntos críticos para pensar la protección social desde la óptica de la ciudadanía, la erradicación de la pobreza y la igualdad en la región.

3. Las opciones y los dilemas de la protección social no contributiva en la región: puntos de atención para el debate

La conformación de sistemas de protección social es todavía incipiente en varios de los países de la región. En su conformación, emerge una serie de ámbitos que todavía no han sido abordados por varios de los gobiernos y que serán trascendentales para avanzar decididamente, no solo en la sustentabilidad de los sistemas de protección social, sino fundamentalmente en el bienestar de la ciudadanía. Entre estos aspectos, la definición sobre el papel que juega la protección social en una estrategia de más largo aliento de desarrollo no resulta un aspecto trivial, así como tampoco lo es el de los requerimientos específicos que enfrentan algunos grupos respecto a sus necesidades de protección, escasamente considerados en los diseños actuales. El diseño que adopten las políticas de cada uno de los componentes de la protección social, incluyendo la no contributiva,

tendrá también impactos diferenciados en la población y en la construcción de la ciudadanía, los cuales son relevantes de develar. Finalmente, aspectos como la organización institucional en la que se insertan tales instrumentos, su sustentabilidad y posibilidad de expansión y cobertura, así como vínculos con un entorno de políticas de calidad que aseguren la erradicación de la pobreza y la reducción significativa de la desigualdad, son también elementos clave de una agenda de discusión de la protección social para el presente y futuro de América Latina. Estos aspectos son abordados a continuación.

3.1. ¿Hacia dónde se avanza con la protección social? La temporalidad de los instrumentos de tipo no contributivo y la edificación del bienestar

La equiparación de la protección social con las estrategias de reducción de la pobreza es doblemente problemática. Por una parte, la relega a un sitio de marginación con respecto al conjunto de acciones que pueden ser implementadas para promover el desarrollo social y el bienestar de la ciudadanía, las que trascienden un foco exclusivo sobre la pobreza. Por la otra, bajo esta mirada, se tiende a asumir a la protección social no contributiva como el principal eje de acción de la política social, minando un horizonte de mayor complementariedad y amplitud en sus acciones.

Si bien la protección social, en sus diversas concepciones, puede resguardar determinados niveles de vida y propender a que las personas y familias activen estrategias y capacidades de largo aliento para su bienestar, la acción del Estado en materia social trasciende esta labor. Así, políticas sectoriales de salud, educación o vivienda, gestionadas por los organismos respectivos, son elementos claves en una agenda de desarrollo social, siendo la protección solo un elemento en su interior. Las políticas sectoriales no siempre son concebidas como parte de la protección social⁸. En cualquier caso, ambos elementos, la protección frente al riesgo y la ampliación de las oportunidades para el desarrollo de las capacidades, son sinérgicos en la construcción de un proyecto de bienestar⁹ para América Latina.

⁸ Cecchini y Martínez (2011) las entienden como parte de un sistema, de promoción social, complementario, pero distinto de los sistemas de protección social; mientras, para Filgueira (2007), la inversión sectorial realizada en salud y educación forma también parte del gasto en protección social.

⁹ En este documento, se comprenderá el bienestar como una combinación de seguridades, mínimos sociales, oportunidades y posiciones resultantes de los regímenes imperantes en cada sociedad. En la literatura, la noción del bienestar es amplia, y puede ser entendida tanto en función de la distribución de beneficios sociales, como de la capacidad de las personas para manejar incertidumbres (Martínez, 2007, en: Marcel y Rivera, 2008: 166). Al mismo tiempo, el bienestar puede ser también comprendido como un ideal centrado en la distribución de resultados (ibíd.: 168) asociado a niveles concretos de ingreso y consumo, o de oportunidades (ibíd.: 168).

Lo anterior depende, en buena medida, de la existencia de políticas y servicios de salud y educación guiadas por garantías de igual acceso, calidad y oportunidad. Este objetivo, si bien ha mostrado una mejoría en América Latina, está todavía lejos de ser plenamente alcanzado, a decir por las actuales coberturas de los sistemas y seguros de salud, y de los establecimientos educacionales (CEPAL, 2011, 2006). Estos últimos muestran todavía una barrera clara entre los jóvenes que viven en áreas rurales y urbanas, y pertenecen y no lo hacen a pueblos indígenas, segmentando su acceso, particularmente a los niveles de educación secundaria y terciaria, y posteriormente al empleo. Aun en el caso de países como Chile, que ha logrado expandir significativamente el acceso a estos niveles educativos durante las últimas dos décadas, la desigual calidad a la educación que se accede parece ser uno de los principales factores detrás de la desigualdad de ingresos y escasa movilidad social que se aprecia en este país.

En el tiempo, esta desigualdad se posiciona como un factor reproductor de la desprotección que enfrentan los hogares más vulnerables y de menores recursos, instalándose el debate respecto de si se debe buscar la eternización de políticas de asistencia social no contributivas para quienes siempre estarán en la frontera de la pobreza y exclusión social, o bien, invertir en el presente en el acortamiento de las brechas en salud y educación a las que acceden los distintos grupos (Robles, 2011). Este debate, no zanjado ni explorado en profundidad hasta ahora, remite necesariamente a aquel sobre la responsabilidad de la provisión de tales servicios —pública, privada o mixta— a manera de asegurar plenamente la igualdad no solo en el acceso, sino también en la calidad y la oportunidad. Al mismo tiempo, estas discusiones remiten a la inescapabilidad de la igualdad y no solo la pobreza, como un objetivo a considerar en la planificación de la protección social en particular, y las políticas sociales en general en América Latina.

En este camino, el rol de los mercados laborales es fundamental. A la desigual acumulación de activos de capital humano le sigue, precisamente, una estructura profundamente inequitativa en el acceso a las oportunidades laborales. En este aspecto, inciden tanto la capacidad de los mercados laborales para ofrecer empleo y realizar el derecho al trabajo, como la calidad de los empleos generados y que permitan a los trabajadores acceder a la seguridad social en empleos formales y de creciente productividad.

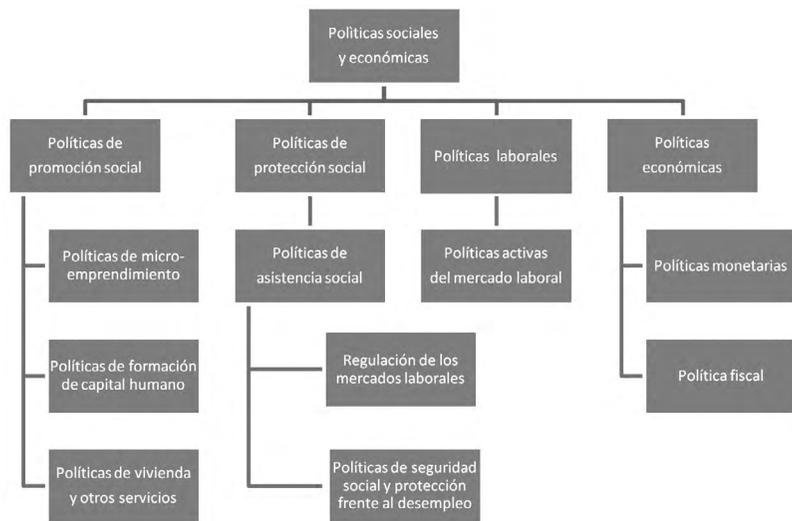
OEA-CEPAL-OIT (2010) han planteado la necesidad de profundizar el alcance de la protección social, a través de la promoción del trabajo decente y la generación de esquemas articulados de protección social no contributiva y el acceso al empleo mediante programas como los PTC. Tales articulaciones, sin embargo, enfrentan una serie de limitaciones debido a la heterogeneidad y a los requerimientos de la población a la que cubren, y los desafíos de la articulación intersectorial que envuelven.

Sin embargo, la CEPAL (2010b) también ha insistido en la necesidad de abordar el fondo de las estructuras que explican la desigualdad en el empleo en la región

y los bajos niveles de ingreso a los que gran parte de los trabajadores acceden, superando la divergencia en los niveles de productividad que los países de América Latina muestran. El gran desafío parece ser que es incrementar los niveles de productividad de los empleos generados en el sector de baja productividad, para lo cual se requiere una serie de políticas económicas y laborales para la convergencia productiva (ibíd., Infante, 2011), las que hoy cuentan con limitada atención.

De esta forma, la protección social no puede ser pensada de forma aislada del conjunto de las políticas de desarrollo social y económico definidas para cada país (véase figura 1), cuestión que reclama atención urgente y un compromiso profundo de parte de los Estados. Como contracara, la protección social puede también ser vista como una oportunidad para repensar las arquitecturas del desarrollo en función de la complementariedad entre desarrollo económico y social.

Figura 1
Una mirada sinóptica de las políticas sociales y económicas



Fuente: Martínez et ál. (2011: 46).

La sinergia que establezcan las políticas de protección social junto al conjunto de políticas laborales, económicas y de promoción social establecerá un horizonte de tiempo para su mantenimiento de acuerdo con los requerimientos de la protección social no contributiva. Es esperable, que de resolverse progresivamente los dilemas estructurales que mantienen a una parte importante de la población sin otros mecanismos de aseguramiento frente a los riesgos, su contribución pueda reducirse y enfocarse en determinados grupos que requieren de asistencia especial en diversas fases de su ciclo de vida, o de manera permanente mientras se consolidan los aparatos contributivos de protección universal.

3.2. Diseño y fundamento de las prestaciones no contributivas desde un enfoque de derechos: ¿condicionar o no condicionar?, ¿focalizar o universalizar?

Las transferencias monetarias han adquirido un rol preponderante dentro del conjunto de instrumentos de la protección social no contributiva, pues estas permiten a los hogares más pobres y vulnerables disponer de recursos frescos para poder alcanzar niveles de vida básicos en el corto plazo. Sin embargo, existe un intenso debate respecto del formato en el que estas transferencias deben ser entregadas.

Un primer ámbito debatido es el de si es preciso o no condicionarlas. La exigencia de condicionalidades es uno de los rasgos distintivos de los PTC, y al mismo tiempo, uno de los más debatidos, especialmente desde un enfoque de derechos humanos (Cecchini y Madariaga, 2011). Es atribuible a las transferencias monetarias, su contribución directa para la realización del derecho a un nivel adecuado de vida (artículo 11 del PIDESC) y con ello, su condicionalidad a cambio de cumplir con ciertos requerimientos que atentan directamente contra el principio de universalidad y no discriminación de los derechos humanos (Sepúlveda, 2008a, 2008b).

En general, la reflexión teórica sobre el impacto de las condicionalidades y su "calibración" en función de los objetivos buscados ha sido escasa (Cecchini y Madariaga, 2011). De acuerdo con Bastagli, las evaluaciones de impacto han mostrado que el efecto de las condicionalidades depende en gran medida de su diseño y forma de implementación (ibíd., 2008: 137). De Janvry y Sadoulet (2006) proponen que su eficiencia puede incrementarse si se les enfoca correctamente, identificando a la población que presenta más bajos niveles del indicador que se desea mejorar. Este es el caso de los incentivos a la asistencia escolar, los cuales son en muchos países de la región hoy más requeridos entre quienes cursan la enseñanza secundaria, frente a la primaria. Es también posible identificar a quienes tienen la mayor probabilidad de no matricularse en una escuela, si no se cuenta con la transferencia, o entre quienes su impacto es mayor.

Un segundo debate vinculado al anterior, es acerca de si la focalización es preferible a la implementación de políticas universales, por ejemplo, en el caso de las

transferencias monetarias. La región cuenta con una amplia experiencia en políticas de asistencia social focalizadas en los más pobres y vulnerables, tarea para la cual se ha empleado una serie de técnicas de selección de beneficiarios. Como mencionan Cecchini y Madariaga (2011), uno de los principales argumentos a favor de la focalización es el de su eficiencia en términos de la relación costo-beneficio, además de que permite evitar otros procedimientos de asignación de beneficios sociales y que pueden incluir dinámicas clientelistas. Sin embargo, autores como Mkandawire (ibíd., 2005) y Ravallion (ibíd., 2007) mencionan que no hay evidencia concluyente sobre el hecho de que un programa focalizado sea más efectivo y eficiente, y menos costoso que uno de corte universal.

Un segundo grupo de argumentos a favor de la existencia de mecanismos universales se centra en su potencial aporte a la construcción de una ciudadanía cohesionada en torno al principio de la redistribución, la igualación de derechos y estatus frente al Estado (Lo Vuolo, 2004), en la línea de la renta de ciudadanía, junto con plantearse como un instrumento para contribuir a la realización de los derechos sociales. En estas propuestas, la transferencia se vuelve, por una parte, un derecho ciudadano a compartir los recursos generados, por ejemplo, a partir de la explotación de los recursos naturales. Por otra parte, su rol se centra en la transferencia misma (en el caso en el que se entregue de forma focalizada y no sujeta a corresponsabilidad) y en su potencial para generar cohesión e inclusión social.

Asimismo, el universalismo en la cobertura de los programas sociales ha sido frecuentemente aludido en el caso de las pensiones para adultos mayores. Un creciente número de países implementa hoy esquemas de pensiones sociales no contributivas, de cobertura focalizada, pero garantizada de manera universal para quienes no logren acumular montos que aseguren una jubilación digna al final de su vida laboral. En otros casos, se proponen pensiones universales en su monto y distribución. El rol de la transferencia, en este caso, es de igualación en cuanto al estatus de ciudadanía de quien lo recibe, independientemente de su nivel socioeconómico de origen. En América Latina, es posible encontrar algunos casos en los que se cuenta con esquemas de pensiones universales —la “Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 años” y el programa “70 y más” en el Distrito Federal de la Ciudad de México, y la “Renta Dignidad”, en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia—, así como países que han implementado modelos multipilares en los cuales se combinan componentes contributivos y no contributivos a los sistemas nacionales de pensiones —los casos de Argentina, Brasil y Chile—.

Recientemente, aunque desde un prisma diferente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2011) ha comenzado a promover a nivel mundial una propuesta que intenta asegurar un piso básico de seguridad social para todas las personas, la cual se nutre de un enfoque de derechos y se estructura en función de ámbitos de necesidades básicas que son clave para realizarlos. En este piso, el acceso a pensiones no contributivas debe estar garantizado para todos quienes no alcancen el nivel de contribuciones necesarias para acceder a una en sus países.

Finalmente, otra propuesta en esta línea es la del universalismo básico, la cual propone un camino en construcción, y adaptado a cada contexto, en la que un conjunto de prestaciones esenciales pueden ser suministradas universalmente, aun cuando no define al Estado como el único proveedor. Ámbitos que pueden formar parte de tales prestaciones son: la educación inicial, la universalización de la cobertura en salud de un número determinado de prestaciones que privilegie las prioridades sanitarias y soluciones costo-efectivas basadas en evidencias epidemiológicas, el control de enfermedades transmisibles e inmunizaciones, y una red básica de seguridad con cobertura universal (Filgueira, F. et ál., 2006: 43-44).

Como puede observarse en este conjunto de propuestas, existe una reflexión compartida desde diversos organismos y actores en la región y mundo que abogan por generar un piso garantizado de prestaciones, el cual mínimamente, esté disponible para quienes se encuentren viviendo en situación de pobreza y vulnerabilidad. En paralelo, es posible encontrar propuestas que buscan instalar un criterio de plena universalidad en la entrega de transferencias. En ambos casos, la reflexión respecto de la ciudadanía y sus derechos están al centro. Los arreglos particulares que se definan en cada país deberán recoger estos criterios, en función de los pactos sociales prevaletentes en cada país y sus capacidades fiscales.

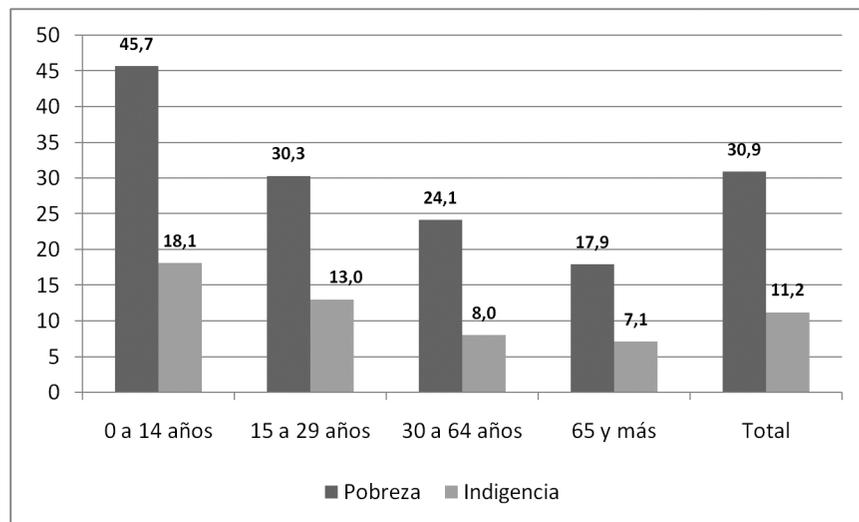
3.3. A quién se protege y cómo

La vulnerabilidad afecta de manera desigual a los distintos grupos de la población, y por tanto, reclama intervenciones diferenciadas en el campo de la protección social. Existen múltiples criterios en función de los cuales pueden identificarse necesidades diversas de protección social, incluyendo la zona de residencia, el sexo, la etnicidad y la edad.

Los sistemas de protección social en la región han abordado de manera todavía germinal esta diversidad en su diseño. En general, son principalmente los factores etarios los que mayor atención han despertado, aunque aún con grandes vacíos.

Por una parte, es importante destacar que la pobreza y la vulnerabilidad a la pobreza afectan de manera desproporcionada a los niños y jóvenes (véase figura 2). Sin embargo, no se evidencian esfuerzos sistemáticos en todos los países por erradicar la pobreza infantil ni brindar mecanismos específicos de protección social a esta población, la cual tendrá impactos considerables sobre la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad en los países de América Latina (CEPAL-UNICEF, 2012).

Figura 2
América Latina: incidencia de la pobreza e indigencia según grupos de edad, alrededor del año 2009



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

Por otra parte, un análisis reciente de la situación de la juventud en América Latina (ibíd.) ha mostrado cómo son los hogares con jefatura juvenil (quince a veintinueve años), los que cuentan con menor cobertura de la protección social no contributiva, frente a los hogares con jefatura adulta (treinta años y más). Se muestra así cómo los requerimientos específicos de protección combinan edad y dinámicas sociales que pueden generar, en ausencia de sistemas integrales, circuitos de alta vulnerabilidad.

En otro frente, un aspecto ampliamente invisibilizado en la región se vincula con la situación de los pueblos indígenas en la región. Numerosos estudios han mostrado cómo quienes pertenecen a pueblos indígenas, acceden en menor medida al empleo remunerado, y lo hacen en condiciones de mayor precariedad (véase Robles, 2010). Frente a este escenario, algunos PTC en países de América Latina —Colombia, México y Panamá— han incorporado un enfoque étnico en su diseño y/o implementación. Sin embargo, subsisten múltiples elementos por subsanar de manera que estos programas puedan verdaderamente alinearse con los derechos garantizados en los instrumentos internacionales (OIT, 1989).

Entre estos, destaca la necesidad de garantizar espacios para la plena participación de las organizaciones, comunidades y autoridades indígenas en cada una de las etapas en las que se implementan estos programas. De la misma forma, los programas deben considerar, en el centro de su diseño, el conjunto de recursos culturales y sociales de los pueblos indígenas, así como velar para que los servicios sociales a los que quienes pertenecen a estos pueblos acceden, cuenten con criterios de pertinencia e interculturalidad en su gestión y atención. Asimismo, debe considerarse que la falta de cobertura de la red de servicios sociales en zonas aisladas y marginadas es todavía una limitante importante para expandir estos programas a otras áreas donde habitan pueblos indígenas. Cabe mencionar que los PTC no son los únicos instrumentos que pueden ser permeados por un enfoque étnico, y más aún, que es plausible y deseable evaluar cómo levantar sistemas integrados de protección social que consideren la especificidad de las necesidades de protección de quienes pertenecen a estos pueblos.

Es relevante también cautelar en el diseño de instrumentos de protección social no contributiva la situación especial de quienes se encargan de labores de cuidado, actividad no remunerada en gran parte de los casos en la región (CEPAL, 2010a), y de quienes dependen del cuidado para poder llevar adelante su vida —los niños, los adultos mayores y las personas con necesidades especiales—. La economía del cuidado debe estar al centro de las arquitecturas de protección social. Por una parte, al ser las mujeres tradicionalmente las cuidadoras, ellas se encuentran frecuentemente más excluidas del acceso a mecanismos contributivos de seguridad social. Expandir los componentes no contributivos de manera de subsanar tal déficit puede contribuir significativamente a proteger a quienes, de otra forma, se verán expuestas a una gran vulnerabilidad en el futuro (ibíd.). En esta línea, diversas propuestas han surgido para fortalecer la emergencia de nuevos sectores económicos en torno al cuidado (Infante, 2011), los cuales puedan insertarse plenamente en el mercado formal del trabajo. En otros casos, la defensa de la legislación que protege la maternidad y el derecho al posnatal, es también un ámbito clave a considerar en estos sistemas.

Finalmente, en un entorno crecientemente marcado por los efectos del cambio climático, el cual conlleva impactos especialmente adversos para quienes habitan en el área rural y viven en situación de vulnerabilidad, generar instrumentos de protección social pertinentes y capaces de proteger de manera flexible frente a las necesidades de aseguramiento de los cultivos, reconversión laboral y protección de los ingresos, se vuelve fundamental. Los debates actuales sobre protección social tímidamente han comenzado a recoger estas inquietudes, las que serán de gravitante importancia para toda la región, y en especial para aquellos países más afectados por estos cambios (Deveraux et ál., 2012).

3.4. Cómo se implementa la protección social: arreglos institucionales y márgenes fiscales

El debate sobre protección social que se ha desarrollado con intensidad en la última década pone de vuelta al Estado como un actor clave en los procesos de desarrollo social y económico de los países.

Si bien se ha avanzado sustantivamente en la identificación de los alcances y aporte que instrumentos como el de las garantías sociales pueden significar para la protección social, aún falta por definir más claramente los mecanismos a través de los cuales los estándares de derechos serán resguardados, y fundamentalmente, cómo se conciliarán tales estándares con presupuestos fiscales limitados. Tanto garantías de contenidos como de procesos de implementación son requeridos en este proceso. Lo anterior obliga a definir mínimos de acceso y calidad de las prestaciones, de raíz igualitaria para toda la ciudadanía como una base común irrenunciable (Abramovich, 2006).

De lo anterior, se deriva la relevancia que adquieren los compromisos como ejes guías del avance hacia la plena realización de los derechos humanos. En este punto, el ejemplo del Plan Auge, en Chile, puede aportar indicaciones sobre el proceso a través del cual se identificó el listado de enfermedades de prioridad nacional para ser garantizadas por el sistema de salud. De una manera similar, se podría pensar en determinadas condiciones de vulnerabilidad y riesgos que deberían tener una atención prioritaria en los esquemas de protección social de cada país, conciliando capacidad fiscal, compromiso político, capacidades institucionales para generar una arquitectura adecuada de coordinación intersectorial y entre los sectores públicos y privados, y realizar los diagnósticos demográficos y sociales que permitan identificar aquellos ámbitos de más urgente atención. Tal modalidad complementa, de forma concreta, los aspectos de riesgo y derechos que han sido desarrollados en el documento.

Uno de los aspectos frecuentemente mencionados en las evaluaciones existentes sobre los modelos de protección social en marcha en América Latina es el de las dificultades que subsisten para fortalecer la intersectorialidad y la articulación de los servicios sociales al interior de sus Estados. En una región donde coexisten países con desiguales trayectorias institucionales y grados de desarrollo, los nudos críticos para fortalecer este tipo de articulación parecen ser más intensos en algunos lugares que en otros, aunque no completamente ausentes en ninguno de los casos. Entonces, se hace patente la necesidad por generar mecanismos de articulación más claros y específicos entre los diversos organismos y ejes sectoriales de la política social, y muy especialmente, de la protección social (Cecchini y Martínez, 2011). Si bien la intersectorialidad ha estado instalada como debate durante la década pasada en América Latina en el marco de los debates sobre reforma y modernización del Estado (Repetto, 2010), su discusión había estado anclada fundamentalmente a experiencias específicas en las que tal coordinación era requerida. El diseño de "sistemas" de protección y promoción social impone

una nueva lógica, complejizando tareas y respuestas en las que diversas instituciones y actores están comprometidos de manera continua (Cecchini y Martínez, 2011).

Estos procesos ocurren, sin embargo, al interior de Estados caracterizados por fuertes lógicas sectoriales y con desiguales resultados en cuanto al proceso de descentralización. Esto dificulta, por ejemplo, la coordinación de múltiples instrumentos de pensiones no contributivas que puedan coexistir al interior de un país, como en el caso de Brasil o México, y hace aún más evidente la ausencia de entidades responsables o coordinadoras de los diversos organismos intervinientes en los esquemas de protección social, como en el caso de Colombia. La pregunta por la organización institucional a cargo de gestionar los diversos componentes de la protección social se hace, por tanto, necesaria, junto con impulsar esquemas sustentables y arraigados en la institucionalidad, consagrando elementos de política con este fin. Entre estos últimos se cuentan aquellos provistos a nivel ministerial —la creación de una serie de ministerios de desarrollo social en la región ha sido una experiencia paradigmática a este respecto (CEPAL-OEA-OIT, 2011)— o legal —instalando programas que no se tornen vulnerables frente a decisiones políticas y cambios de gobierno (Cecchini y Martínez, 2011)—.

Los ámbitos revisados a lo largo del documento llegan a un gran punto de encuentro: para fundar las arquitecturas de protección social del nuevo milenio en América Latina, se requiere cautela —a partir de una detallada consideración del impacto fiscal que las diversas medidas introducidas en el presente o futuro involucren y de la generación de medidas anticíclicas (CEPAL, 2010b)—, y al mismo tiempo, inversión fiscal. Lo anterior se traduce en un incremento del gasto, que es difícil de evitar, y que requerirá, en el mediano y largo plazo, de una nueva inyección de recursos, junto con hacer eficiente el que ya existe.

Diversos estudios han apuntado a las estructuras tributarias de la región y a la persistencia de un gasto de tipo regresivo en parte importante de los sectores sociales (CEPAL, 2006). Cambiar esta situación requiere, sin lugar a dudas, de esfuerzos técnicos y políticos de gran calibre, y sobre todo, de consensos sociales fuertes y capaces de llevar adelante las reformas necesarias.

Ahora bien, cabe destacar que esfuerzos fiscales puntuales para financiar prestaciones específicas, que resuelvan en el corto plazo los requerimientos más urgentes de protección de grupos específicos de la población, parecieran no ser inviables. La CEPAL (2010b: 211-212), por ejemplo, ha realizado una estimación sobre el costo asociado de una potencial transferencia equivalente a una línea de pobreza para los niños menores a cinco años, y media línea de pobreza para los niños entre cinco y catorce años. En el primer caso, dicha transferencia significaría alrededor de medio punto porcentual del PIB para Argentina, Chile y Uruguay, y hasta un 6% del PIB en el caso de Nicaragua. Esta transferencia podría implicar una reducción de la pobreza entre un 2,1% en Chile y un 7,4% en Guatemala. En el segundo caso, el costo nuevamente variaría entre cerca de medio punto por-

centual del PIB para Argentina y Chile y 7,3% del PIB de Nicaragua. Implementar esta transferencia implicaría una reducción de la pobreza del orden del 2,6% en Argentina y del 7% en Nicaragua. En ambos casos, la diferencia porcentual en el costo de implementar transferencias focalizadas en hogares vulnerables frente a universales (para todos los niños en los tramos de edad respectivos) no es superior al 0,6% del PIB (CEPAL, 2010b: 211-214).

Un ejercicio similar se ha realizado para el caso de las personas de 65 años y más. CEPAL (2010b: 217-218) llevó a cabo una estimación del impacto en reducción de pobreza que tendría una transferencia equivalente a una línea de pobreza para esta población. En el caso de que esta se realizara para quienes viven en hogares vulnerables, su costo fluctuaría entre 0,3% del PIB en Brasil, 4,2% en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, y permitiría reducir la pobreza en cinco puntos porcentuales en Ecuador y Paraguay, y como mínimo, en un 0,6% para el caso de Brasil. Si esta transferencia se realizara al total de las personas de 65 años y más, el costo de esta medida podría implicar hasta un 3% adicional del PIB (CEPAL, 2010b: 217-18).

Avanzar hacia pactos sociales, sustentados en procesos de diálogo político, es un desafío de gran envergadura en la región. CEPAL (2006) ya ha identificado la necesidad de consolidar un pacto para la protección social en los países de América Latina, blindando el gasto social consagrado a esta materia y consolidando su rol en las arquitecturas políticas de la región. Instancias de debate internacional e instrumentos como los generados por la OIT (piso básico de seguridad social) pueden ser un aporte clave en este proceso, aunque resulta ineludible el rol que cada uno de los Estados de la región tiene para conformar un nuevo pacto y arquitectura para el desarrollo.

Bibliografía

Abramovich, V. (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". En: **Revista de la CEPAL**. No. 88. Abril. Santiago de Chile.

Barrientos, A. and D. Hulme (2008). "Social Protection for the Poor and Poorest: An Introduction". En Barrientos, A. y D. Hulme (Eds.) (2008). **Social Protection for the Poor and Poorest. Concepts, Policies and Politics**. Basingstoke, UK, New York, USA: Palgrave Macmillan.

BM (2001). **Social protection sector strategy: from safety net to springboard**. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction/The World Bank.

Cecchini, S. y A. Madariaga (2011). **Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe**. Cuaderno de la CEPAL No. 95. Santiago de Chile.

Cecchini, S. y R. Martínez (2011). **Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos**. Libro de la CEPAL No. 111. Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – United Nations Population Fund (UNFPA) (2011). **Invertir en juventud en América Latina: un imperativo de derechos e inclusión**. Mimeo.

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

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

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010b). **La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir**. Documento preparado para el trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo al 1 de junio. Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006). **La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad**. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Cornia, G. A., F. Stewart and R. Jolly (Eds.). (1987). **Adjustment with a Human Face**. Oxford: Clarendon Press.

De Janvry, A. and Sadoulet, E. (2006). "Making conditional cash transfer programs more efficient: designing for maximum effect of the conditionality". **The World Bank Economic Review**. No. 20, Vol. 1: 1-29.

Filgueira, F. (2007). Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina". **Serie Políticas Sociales**. No. 135. Naciones Unidas: CEPAL.

Filgueira, F., C. Molina, C. Gerardo, J. Papadópulos y F. Tobar (2006). "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. En: Molina, C. (Ed.). (2006). **Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina**. Washington, D.C.: Banco Interamericano del Desarrollo, Editorial Planeta.

Godoy, L. (2004). "Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil", **Serie Políticas Sociales**. No. 99. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Grosh, M., C. del Ninno, E. Tesliuc and O. Azedine (2008). **For protection and promotion. The design and implementation of effective safety nets.** Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction / The World Bank.

Holzmann, R. and S. Jorgensen (1999). "Social protection as social risk management: conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper". **Journal of International Development.** Vol. 11, No. 17: 1005-1027.

Infante, R. (2011). **América Latina en el "Umbral del Desarrollo": un ejercicio de convergencia productiva.** Documento de trabajo No. 14. Santiago de Chile: CEPAL. mimeo.

Kaztman, R., L. Beccaria, F. Filgueira, L. Golbert, y G. Kessler (1998). **Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay.** Documento de Trabajo N° 107. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

León, A. (2008). **Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del milenio.** Santiago: CEPAL, Cooperación Española.

Lo Vuolo, R., A. Barbeito, R. Gargarella, C. Offe, F. Ovejero Lucas, L. Pautassi, y P. Van Parijs (2004). **Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano.** Buenos Aires: CIEPP.

Marcel, M. y E. Rivera (2008). "Regímenes de Bienestar en América Latina". En: Tironi, Eugenio (Ed.). (2008). **Redes, Estado y mercados. Soportes de la cohesión social latinoamericana.** Santiago de Chile: CIEPLAN.

Munro, L. (2008). "Risks, Needs and Rights: Comparative or Contradictory Bases for Social Protection". En: Barrientos y Hulme (Eds.). (2008). **Social Protection for the Poor and Poorest. Concepts, Policies and Politics.** Basingstoke, UK, New York, USA: Palgrave Macmillan.

Organización de Estados Americanos (OEA) – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2010). **Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias monetarias con corresponsabilidad.** Por publicar. Washington, D.C.

Organización Internacional del Trabajo OIT (2011). **Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva.** (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

OIT (1989). **Organización Internacional del Trabajo, Convenio de derechos de los pueblos indígenas y tribales, ILO 169.**

ONU (1948). **Declaración Universal de Derechos Humanos.** Naciones Unidas, [en línea] <<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Introduction.aspx>>.

ONU (1966). **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** Naciones Unidas, [en línea] <<http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm>>.

Repetto, F. (2010). **Protección social en América Latina: La búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos.** *Revista del CLAD Reforma y Democracia.* N° 47.

Robles, C. (2011). **Sistema de protección social de Chile: una mirada desde la igualdad.** Documento de proyecto. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Robles, C. (2010). "Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Estado de avance y propuestas desde un enfoque étnico". **Serie Políticas Sociales.** No. 156. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Robles, C. (2009). **América Latina y la protección social: avances y desafíos para su consolidación.** Documento preparado para el seminario de expertos: "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones", Santiago de Chile, octubre de 2009.

Sepúlveda Carmona, M. (2009a). **Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluidos el derecho al desarrollo.** Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza. Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/11/9, 27 de marzo de 2009.

Sepúlveda Carmona, M. (2009b). **Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluidos el derecho al desarrollo.** Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Misión al Ecuador (10 al 15 de noviembre, 2008). Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/11/9, 19 de mayo del 2009.

Serrano, C. (2005). **La política social de la sociedad global en América Latina. Nuevos programas de protección social.** CEPAL, Unidad de la Mujer, Proyecto Gobernabilidad e Igualdad de Género.

Suplicy, E. (2009). **Renta básica de ciudadanía: la respuesta dada por el viento.** Brasilia: Senado Federal.

Uthoff, A. (2006). "Transformaciones del mercado de trabajo e implicaciones para los sistemas de pensiones" En: Ham Chande, R. y Ramírez López, B. (Eds.) (2006). **Efectos económicos de los sistemas de pensiones**. México, D.F.: Plaza y Valdés.

Valencia, E., D. Foust y D. Tetreault (2012). **Sistema de protección social de México a inicios del siglo XXI**. *Serie Políticas Sociales* (En prensa). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Van Parijs, P. (2004). "Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del Estado de Bienestar y de su superación". En Lo Vuolo et ál., Op. Cit.

Vargas, L. H. (2011). **Chile Solidario: pasado y futuro de la vía chilena a la protección social (2003-2011)**. Revista CIS No. 14, Año 9, Primer semestre 2011.

¿Cómo se implementa la política social? Los programas no contributivos

Comentarios a la conferencia de Claudia Robles

Ana de Molina*, ¹

Introducción

No es noticia ni nada ajeno que Guatemala se encuentre entre los países de Latinoamérica con los niveles más altos de pobreza y desigualdad, reflejados en el ingreso económico y acceso a los servicios básicos, lo que unido a los riesgos naturales, coloca a la población guatemalteca en alto grado de vulnerabilidad. También, es reconocida la amplia brecha en cuanto a la disponibilidad de programas y servicios de salud y educación especialmente destinados a la población rural e indígena, lo que se agudiza con la carencia y las condiciones de la infraestructura básica.

Como indica la doctora Robles, estos problemas estructurales han generado en América Latina, el imperativo para los Estados que les ha empujado a implementar una serie de medidas de tipo no contributivas y en expansión durante las últimas décadas.

El entorno socioeconómico y político en el que se desenvuelve la familia guatemalteca, constituye un gran desafío para la urgente intervención de acciones de política integral y sostenible, que evidencie la implementación de acciones concretas que permitan cumplir con lo estipulado en el marco jurídico, en el sentido de "incluir medidas para promover la organización de la familia, proteger, promover, y fortalecer su salud y desarrollo integral, con el fin de lograr una constante mejoría en la calidad, expectativas y condiciones de vida de sus integrantes"². Ello obliga a una atención multidimensional de dicha situación en función de la obligación del Estado de garantizar su protección social, económica y jurídica.

* Economista por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Se ha desempeñado, en el Sector Público, como Directora del BCIE por Guatemala, Ministra de Educación y Ministra de Finanzas; y en el área académica, como Decana de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad del Istmo. Así también, ha sido consultora del Sistema de Naciones Unidas y USAID/AED, y columnista del periódico Siglo XXI.

¹ Tomando como referencia el estudio **Política social con enfoque de familia**, de FADEP, realizado por Ana de Molina.

² Ley de Desarrollo Social. Decreto No. 42-2001. Art. 14.

El Estado se obliga a garantizar la protección social, económica y jurídica de la familia. Sin embargo, en Guatemala no es posible reconocer un sistema de protección social; incluso, el Presupuesto Nacional no considera dicha categoría presupuestaria, ya que si bien se otorgan recursos para la protección social, estos están dirigidos al seguro social, a los fondos sociales y a la asistencia social. Al integrarse estos recursos, incluso no llegan a alcanzar el promedio latinoamericano, por lo que Guatemala está por debajo incluso de los países latinoamericanos, especialmente en cuanto al gasto en asistencia social.

Es usual que el término “protección social en salud” se utilice como sinónimo de seguro social o de seguridad social. Varios autores indican que esto es un error, pues ambos son únicamente dos de los varios instrumentos disponibles para alcanzar el objetivo de la protección social en salud³. El éxito en medidas de protección social en salud está amarrado a las medidas estructurales de protección social; por ejemplo: creación de empleo decente, reducción de la pobreza, y desarrollo social y económico en general⁴.

La seguridad social en Guatemala forma parte del sistema nacional de salud⁵. En Guatemala, hay tres áreas de política que incluyen programas que inciden directamente en el Desarrollo de la Niñez Temprana (DNT), a saber: salud, educación y protección social⁶, lo que obligaría a expandir intervenciones que producirían beneficios potenciales dados los indicadores de pobre desempeño presentados hasta ahora. **La Evaluación de Pobreza en Guatemala**, del Banco Mundial para el año 2000, concluyó que Guatemala no posee una red efectiva para tal fin. La respuesta del Gobierno a las necesidades de protección social ha consistido tanto en mecanismos de seguro como en asistencia directa a las poblaciones vulnerables. Aparte de dichos mecanismos, una proporción significativa de los recursos gubernamentales destinados a protección social ha sido canalizada por medio de los fondos sociales⁷ en los últimos diez años⁸.

³ Kutzin, J. (2007). “Myths, instruments, and objectives in health financing and insurance”. Capítulo 3.1. En: **Extending Social Protection in Health: Developing countries’ experiences, lessons learnt and recommendations**. GTZ/WHO.

⁴ USAID. **Diálogo para la inversión social. La protección social en salud**.

⁵ **Constitución Política de la República de Guatemala**, Capítulo II, Derechos Sociales, Sección Primera, Familia, Artículo 51, Sección séptima: Salud, seguridad y asistencia social, art. 100. Ley de Desarrollo Social. Decreto No. 42-2001, art. 16, art. 24.

⁶ BID. **Más crecimiento, más equidad**.

⁷ En Guatemala, funcionan fondos sociales como mecanismos financieros de ejecución para programas de desarrollo social de carácter sectorial, con especial énfasis en atención al área rural.

⁸ Banco Mundial (2007). **Análisis del gasto público 2005-2006**. Guatemala.

Las intervenciones de seguro social⁹, a través de los sistemas de seguridad social y pensiones, limitan la cobertura al sector formal, lo que deja a la mayoría de los guatemaltecos sin protección contra los riesgos y choques. Los programas de asistencia social¹⁰ han evolucionado, en muchos casos, como intervenciones ad hoc, implementados para abordar choques particulares y, generalmente, no cuentan con un marco institucional apropiado. Por consiguiente, las intervenciones han sido muy fragmentadas, faltándoles una orientación estratégica. Finalmente, el alcance en expansión de los fondos sociales también ha llevado a un aumento en los traslapes y exclusión en la provisión de la protección social, debido a la falta de coordinación entre los fondos sociales mismos y con los ministerios de línea a cargo de políticas sectoriales¹¹.

Es conocida la cobertura todavía insuficiente del sistema de seguridad social en Guatemala¹². La oferta de trabajo de las empresas es menor a la demanda de trabajo, lo que hace que el trabajador, por la necesidad de obtener ingresos para su manutención y la de su familia, y ante la incapacidad del sistema o mercado laboral de brindar empleos formales, se obliga a formar parte del empleo informal, el que alcanzó el 71.3% en el 2006¹³, situación que tiene una correlación directa con la pérdida de cobertura por parte del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), pues en 1994 era de 33.52% y durante el período 2000-2007, la

⁹ De acuerdo con el Banco Mundial, respecto al seguro social se necesita definir una estrategia a mediano plazo para aumentar la cobertura del sistema de seguridad social y asegurar la sostenibilidad financiera de ambos componentes del seguro —salud y pensiones—. Algunos estudios han enfatizado la necesidad de introducir reformas gerenciales y administrativas dentro del IGSS, así como mecanismos para reducir la evasión y la notificación incompleta. En el caso de las pensiones, parece haber un consenso respecto de los riesgos potenciales en términos de sostenibilidad fiscal del sistema de seguro social actualmente en vigor en Guatemala. Se necesita unificar sistemas y procedimientos, ampliar la cobertura e introducir un esquema para fortalecer las vinculaciones entre contribuciones y beneficios. En vista de las significativas implicaciones financieras, sociales y macroeconómicas del sistema de pensiones, se requiere de un análisis detallado para el desarrollo de esta estrategia.

¹⁰ En cuanto a la asistencia social, el Banco Mundial indica que con pocas excepciones, los programas de asistencia social están altamente fragmentados, con baja cobertura y pobre focalización, debilitando severamente su efectividad. El fortalecimiento de los programas de asistencia social requieren de una estrategia comprensiva de asistencia social que permita interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza de forma sostenible; desarrollar una ordenación institucional adecuada (en este aspecto tiene especial importancia la consolidación del gabinete social como el más alto nivel de toma de decisiones a cargo de la dirección general de la política social y protección social, construyendo sobre la reforma que creó la Comisión Nacional de Coordinación de los Fondos Sociales); y, reorganizar el sistema de asistencia social para crear una red de seguridad efectiva para la población vulnerable.

¹¹ Banco Mundial (2007). **Análisis del Gasto Público 2005-2006**. Guatemala.

¹² Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República de Guatemala.

¹³ ENCOVI 2006.

proporción de la Población Económicamente Activa (PEA) cubierta descendió del 28.9% al 25.7%¹⁴.

Una proporción significativa de familias no puede adquirir seguro ni protegerse adecuadamente. Dos razones principales por las que los individuos pueden no tener acceso a estos mecanismos son: (i) el seguro de mercado puede no estar disponible para algunos tipos de riesgo (e.g., el riesgo de perder el empleo o el riesgo de una sequía), y (ii) muchos individuos y hogares son demasiado pobres para acceder al mercado de seguros y crédito o para dedicarse a actividades de autoprotección (e.g., diversificación de activos o inversión en capital humano)¹⁵. La última razón está vinculada directamente con las situaciones de pobreza y pobreza extrema, que afectan en especial a la población del área rural y a la población indígena, la menos protegida de la seguridad social. Cabe mencionar que en los últimos años, las remesas han actuado como una red de protección social informal para una parte importante de la población pobre¹⁶.

Contrario al mandato legal, según el análisis del Banco Mundial (2007), al excluir a los empleados públicos, menos del 20% de la población de más de 60 años tenía una pensión del IGSS en el año 2005. El sistema de pensiones de Guatemala sufre de varias debilidades. En primer lugar, la cobertura es muy baja y, al igual que el seguro de salud, sus afiliados son principalmente residentes urbanos no pobres. En segundo lugar, existe una proliferación de programas públicos paralelos para pequeños grupos de trabajadores en términos variables, lo que aumenta la desigualdad respecto al resto de la población. En general, el sistema de pensiones en Guatemala sufre de los mismos problemas que los planes de jubilación de prepago, incluyendo la ausencia de un fuerte vínculo entre contribuciones y beneficios, lo que introduce distorsiones, y crea incentivos para evadir y reportar menores ingresos. Como resultado, aunque el plan de pensiones sigue actualmente en superávit, no es probable que siga siendo financieramente sostenible en el futuro¹⁷.

Según lo establece el Decreto 80-96, Ley de Protección de las Personas de la Tercera Edad, el Estado es el responsable de la creación de hogares destinados a personas mayores e indigentes que carezcan de familia o que se encuentren en abandono. En la actualidad, solo funcionan cuatro hogares en el territorio nacional y el "Subsidio al Transporte de las Personas de la Tercera Edad", lo que resulta insuficiente para atender la demanda existente. En adición, las pensiones o jubilaciones no han tenido incrementos, y los pocos que se han registrado, no alcanzan a cubrir las necesidades del costo de la canasta básica vital, por lo que el monto del beneficio no les permite gozar de un digno nivel de vida¹⁸.

¹⁴ IGSS. **Memorias de Labores 2001-2007**. Guatemala.

¹⁵ Banco Mundial (2007). **Análisis del Gasto Público 2005-2006**. Guatemala.

¹⁶ Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. **Análisis de la Situación de País 2009**.

¹⁷ Banco Mundial (2007). **Análisis del Gasto Público 2005-2006**. Guatemala.

¹⁸ Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República.

La Ley del Programa del Aporte Económico del Adulto Mayor¹⁹, ejecutado a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, permitió otorgar un aporte económico por cuatrocientos quetzales (Q400.00) mensuales a las personas de sesenta y cinco años de edad y más, aunque se considera insuficiente en su cobertura tanto geográfica como financiera, ya que ha dejado de atender 247,172 solicitudes recibidas entre los años 2006 y 2009²⁰. El índice de envejecimiento (población mayor de 65 años entre la población menor de 15 años) para Guatemala es de 10.2%, mientras que el promedio para América Latina es de 22.1%, es decir más del doble, lo que pone de manifiesto el rasgo juvenil de la composición por edad de la población guatemalteca²¹. Sin embargo, la velocidad del envejecimiento de la población se ha desacelerado de manera significativa (de 130 años en 1982 a 59 años en 2006). Esto le añade presiones a la situación fiscal, que en sí es problemática. También ha tenido un impacto negativo en el ingreso per cápita. "Los países desarrollados hoy afrontan dificultades para enfrentar la carga financiera que la población que envejece produce en una economía a pesar de contar con ahorros, sistemas de seguridad social debidamente desarrollados así como programas de asistencia pública. Guatemala carece de todos"²².

Un programa e intervención de protección social²³ enfocado a la niñez e iniciado por el gobierno en el año 2008, lo constituye la transferencia condicionada en efectivo (programa "Mi Familia Progresiva" —MFP—), que busca el incremento de la matrícula escolar, la permanencia del niño y la niña en la escuela, y la mejora en las condiciones de salud y nutrición a través del protagonismo de la familia, en especial de la madre, por medio del cumplimiento del compromiso de llevar a los menores a los centros de salud y enviarlos a la escuela, con lo que también se busca disminuir el trabajo infantil, al reducir los costos de oportunidad que representa para los padres pobres mantener a sus hijos en la escuela.

Para el año 2008, el bono demográfico para Guatemala presenta un valor de 1.16. Si se compara este indicador con el estimado para el promedio de la po-

¹⁹ Decreto No. 85-2005, modificado por el Decreto No. 39-2006.

²⁰ Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República de Guatemala.

²¹ Ídem.

²² Aguirre, S. (2007). **Determinantes del crecimiento económico, población y familia: el caso Guatemala**. FADEP.

²³ Banco Mundial (2000). **Securing Our Future in a Global Economy**. Los programas e intervenciones de protección social buscan apoyar a los grupos vulnerables, aumentando su capacidad para hacer frente a los choques a través de mecanismos de seguro e intervenciones de asistencia social. Algunas intervenciones de asistencia social, tales como transferencias de efectivo o en especie, buscan ayudar a los grupos vulnerables a tener acceso a los servicios sociales básicos, como programas de educación, salud o nutrición. Al hacer esto, estos programas pueden ayudar a: (i) promover el crecimiento económico, propiciando la creación de capital humano; (ii) aumentar el impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza, reduciendo la desigualdad; y, (iii) mejorar la efectividad de los servicios básicos sociales, facilitando el acceso de los grupos más pobres y más vulnerables.

blación de América Latina para el quinquenio 2005-2010, el bono demográfico de América Latina es superior en 1.6 veces al de Guatemala²⁴. Esta situación incide en las características de salud, económicas y educacionales de la actual generación de personas mayores y, de no mediar cambios sustantivos, influirá en las de las próximas generaciones que irán llegando a la edad avanzada.

La falta de instituciones funcionales ha demostrado ser un obstáculo significativo para la población guatemalteca, particularmente para que los pobres puedan tener acceso a oportunidades económicas. Más específicamente, esta condición con frecuencia priva a las personas, entre otras cosas, de educación, crédito, vivienda, acceso a los medios de producción, atención de la salud y al mercado. Estas deficiencias son más dramáticas entre las poblaciones rurales e indígenas²⁵.

Es urgente "superar la desarticulación estructural que se ha gestado entre los procesos de formulación de políticas públicas, los ejercicios de planificación (sectorial y territorial), la programación operativa y la presupuestación del gasto e inversión pública, en la búsqueda paralela de la optimización de los aportes de la cooperación internacional"²⁶. De esta forma, se ha generado crecientemente un consenso en diversos círculos académicos, organismos internacionales y gubernamentales, respecto de la necesidad de diseñar estrategias integrales de protección social, como indica en su conferencia la doctora Robles.

1. La familia como sujeto de protección social

El sujeto de la protección social debe ser la familia, es decir, el fin último de la política social debe ser la familia. Estudios de Cepal reconocen que la familia, como capital social, es un recurso estratégico de gran valor, ya que la limitada cobertura social la convierte en la única institución de protección social frente a los eventos traumáticos, ya que ella se hace cargo de los niños, los ancianos, los enfermos y las personas con discapacidad.

Guatemala no carece de políticas públicas sociales, pero presenta el desafío de lograr su articulación, para que en realidad constituyan políticas públicas integrales de fortalecimiento social y teniendo como sujeto a la familia, que consideren su realidad actual, abarcando a cada miembro durante el ciclo de vida familiar. Sin embargo, la familia no constituye una preocupación social, y se ha convertido en una decisión individual.

²⁴ Sistema de Naciones Unidas (2009). **Evaluación de país**. El índice de envejecimiento (población mayor de 65 años entre la población menor de 15 años) para Guatemala es de 10.2%, mientras que el promedio para América Latina es de 22.1%, es decir más del doble, lo que pone de manifiesto el rasgo juvenil de la composición por edad de la población guatemalteca.

²⁵ Aguirre, S. (2007). **Determinantes del crecimiento económico, población y familia: el caso de Guatemala**. FADEP.

²⁶ Evaluación de la Ejecución de la Política General de Gobierno 2008.

En el caso de Guatemala, la situación es aún más incipiente, ya que no obstante se cuenta con un marco jurídico para la protección de la familia, se carece de un análisis con enfoque familiar y por lo tanto, de política social con enfoque de familia. En realidad, más que políticas explícitas hacia las familias, existen intervenciones dispersas y no coordinadas mediante programas y proyectos en materia de educación, salud, combate contra la pobreza, seguridad social, prevención, sanción y erradicación de la violencia intrafamiliar.

Una innovación, en la década de 1990, fue la atención otorgada al tema de la violencia doméstica e intrafamiliar y la adopción de medidas de políticas para enfrentarla. Sin embargo, la familia no es ajena a otros temas centrales, como la jornada de la mujer que trabaja, la conciliación de la vida laboral y la vida familiar, la situación de las familias migrantes y desplazadas, la paternidad responsable y el cuidado de niños, adultos mayores y discapacitados, entre otros muchos problemas que ameritan protección social.

Como bien se indica, no existe todavía consenso respecto de una forma única que debieran adoptar los nacientes sistemas integrales de protección social; sin embargo, las políticas de protección social deben considerar la estructura familiar, el ciclo vital, la jefatura y los estratos de pobreza, pero también las necesidades diferenciales de sus miembros y las repercusiones que los cambios propuestos podrían tener en algunos de ellos. Son criticables tanto las políticas fragmentadas —que se focalizan parcialmente en las mujeres, los niños o los ancianos, sin sopesar la influencia del contexto familiar (Arriagada, 2001)— como aquellas en que se ignoran las inequidades internas entre géneros y generaciones, y se ve a la unidad familiar como un todo indiferenciado²⁷. En el plano concreto de la intervención de las políticas sociales, el desafío es llegar a la familia como grupo humano, no a uno de sus miembros, interviniendo en la dinámica familiar²⁸.

Una de las falencias más frecuentes en los programas sociales es su desconocimiento de los recursos con que cuentan las familias: afectivos, emocionales, de solidaridad comunitaria, y de potenciales sinergias y articulaciones con otros subsistemas y entre sus miembros y con la comunidad, así como de construcción de capital social entre las familias y las comunidades para resolver problemas. Como resultado de la estructura y compartimentación sectorial de la administración pública, los programas suelen incurrir en la fragmentación de los servicios destinados a atender las necesidades de las familias. Vale decir, la vida de las personas y de las familias está integrada, y los servicios, segmentados²⁹.

Cada gestión gubernamental parte de un planteamiento programático (Plan de Gobierno); sin embargo, tal y como lo indica el propio Informe de Evaluación de

²⁷ Ariza, M. y O. de Olivier (2007). **Familia y políticas públicas en México y Centroamérica**. CEPAL.

²⁸ Serrano, C. (2007). **La familia como unidad de intervención de políticas sociales**. Notas sobre el programa "Puente" - "Chile Solidario". CEPAL.

²⁹ Acosta, G. (2007). **Cambios legislativos en la formación y disolución de familias: una mirada de contexto**. CEPAL.

la Ejecución de la Política General de Gobierno 2008, en Guatemala persiste el desafío de lograr que las diferentes políticas públicas nacionales (sectoriales y transversales) se concreten en diferentes aplicaciones prácticas.

La falta de un enfoque integral e integrador que no logra eficacia de la política pública ante una permanente escasez de recursos financieros, y los distintos cambios exógenos y endógenos que impactan a la familia guatemalteca y que generan transformaciones en la estructura familiar, obligan a revisar el enfoque de la política social, que como otras políticas públicas no logra generar un círculo virtuoso para alcanzar el bienestar de la población en su conjunto. Constituye un desafío lograr un cambio en los indicadores sociales, pero de nuevo no como fines, ni de temporalidad anual o de corto plazo; por lo tanto, para lograr una adecuada implementación, ejecución y cumplimiento de las políticas sociales, es necesario repensar su enfoque, a efecto de que este tenga como centralidad a los sujetos sociales en atención a su estructura familiar y al ciclo de vida familiar que constituye un proceso asociado al ciclo vital.

Más allá de un enfoque sectorial y transversal, las políticas públicas deben considerar a las personas como fines y no como medios. En efecto, el desarrollo social de las personas no se debe sustentar en acciones contradictorias, fragmentadas, con instituciones sin coordinación y políticas y planes que atienden a cada sujeto de la familia independientemente. Surge la necesidad humana y política de configurar una sola política social con enfoque de familia, que articule y armonice esfuerzos institucionales y financieros, que favorezca la implementación, la ejecución y el cumplimiento de las metas (más que sectoriales, educación, salud, etc.) en función de la "funcionalidad familiar". Uno de los rasgos de la economía guatemalteca que debe ser enfrentado es la exclusión social, que tiene como consecuencia la falta de cohesión social y la conflictividad. La población, ante el panorama de un mercado laboral incapaz de satisfacer las demandas, ha buscado, en la migración y en las remesas familiares, una solución, sin tener en cuenta las consecuencias sociales de profundo impacto social y cultural que tiene una familia quebrada por el efecto de la migración.

Es necesario reconocer que la primera sociedad, la primera comunidad, es la familia y, por lo tanto, el sujeto social de una política pública no puede ser solo el individuo, sino también comunidades básicas como la familia, el cual, como ente vivo y dinámico, ha tenido transformaciones, aunque esto no signifique aceptar una ingeniería social —multifamilismo—, sino el reconocimiento de una realidad que ha impactado en las familias funcionales.

Es una necesidad crear condiciones para la generación de riqueza, especialmente para familias rurales indígenas; ello requiere del "empoderamiento familiar" (apoyo para la resolución de conflictos, empoderamiento de adolescentes para evitar violencia intrafamiliar, escuela de padres —principios y valores—, formación y desarrollo de capacidades, asesoría familiar, ampliación del acceso al crédito de las familias, etc.).

La familia actúa como una primera instancia de protección social de sus miembros, incluso en casos de desastres naturales, aunque en condiciones altamente precarias debido a la inexistencia de políticas explícitas focalizadas en ella.

La política social no es solo la respuesta estatal a situaciones de emergencia, o un mecanismo de redistribución de oportunidades que actúa con criterios de equidad social, sino también una poderosa palanca de construcción de sociedad y distribución de signos de pertenencia e integración en una comunidad socio-política. Como escribe Bourdieu (2001), la política social está en la "cabeza de las personas" y no se reduce a la lista de beneficios que se pueden obtener del Estado. Según Serrano, la política social tiene una función política-cívica fundamental que se compone y se nutre de las funciones de protección, bienestar y ciudadanía, y que construye cohesión social, vale decir, la idea y el sentimiento de integrar un colectivo que comparte derroteros como sociedad³⁰.

Este nuevo enfoque de políticas partiría de una concepción de familia como "primera comunidad", "primera sociedad" y, al mismo tiempo, "representarían una nueva articulación entre el trabajo para el mercado, el trabajo doméstico y la provisión de bienestar por parte del Estado. Con esto, se asegurarían mejores condiciones para todas las familias, permitiendo a sus miembros desarrollar una vida cultural, política, laboral y familiar más digna y gratificante. Al mismo tiempo, se fortalecería la ciudadanía individual y social. Dichas políticas se fundamentarían en un paradigma diferente que contiene elementos claves que deben ser considerados"³¹.

Colocar a la familia como eje de orientación de la política social implica repensar la familia, pero además lograr una reinversión del enfoque de la política pública. Es necesario abordar un enfoque integral e integrador, tomando en cuenta los impactos en las estructuras familiares, en lo que tiene especial efecto el papel de la mujer trabajadora —que genera en muchos casos un doble ingreso familiar— y que ha dejado atrás el enfoque exclusivo del hombre trabajador.

Según Esping-Andersen, el nuevo enfoque debe hacerse cargo de:

- i) Conducir la política social hacia un enfoque de familia amistoso con las mujeres, que procure complementariedad entre lo doméstico y lo laboral. Es tiempo de asumir los profundos cambios de la sociedad y dar un salto desde un modelo de bienestar centrado en el trabajador hombre-jefe de hogar, que inspiró a la seguridad social del siglo pasado, a uno centrado en la familia³².

³⁰ Serrano, C. (2007). **La familia como unidad de intervención de políticas sociales.** Notas sobre el Programa Puente - Chile Solidario.

³¹ Goldani, A. M. (2007). **Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la realidad brasileña y la utopía.**

³² Serrano, C. (2007). **La familia como unidad de intervención de políticas sociales.** Notas sobre el Programa Puente - Chile Solidario.

- ii) Poner el acento en el ciclo vital, con una mirada anticipatoria: pensando en que la inversión de hoy —por ejemplo, en cuidado infantil— es una respuesta en el futuro a exigencias de autonomía, productividad y capacidad para desenvolverse en el mercado.
- iii) Prestar atención especial a las necesidades de las mujeres, apoyos de la función procreativa de la familia, y diseñar políticas tendientes a apoyar su inserción en el mercado laboral y a promover la complementariedad de roles domésticos y productivos mediante medidas y políticas de conciliación que incluyan a hombres y mujeres³³.

Para desarrollar la política social con enfoque de familia, conviene que los programas sobrepasen la perspectiva y atención de los distintos miembros de la familia por separado —niñez, juventud, mujeres, hombres, adultos mayores, discapacitados— y atiendan los efectos en la familia como un todo, algo “más que la suma de sus partes” o considerar todos los programas elaborados y tomarlos como algo familiar cuando fueron formulados sin dicho enfoque.

Para lograr un enfoque integral e integrador, la política social debería considerar distintos aspectos básicos para que sea capaz de cubrir las necesidades de cada uno de los miembros de la familia, de acuerdo con su ciclo de vida y en las distintas etapas del ciclo familiar, dados los riesgos que se presentan en cada una. Estos aspectos son:

- distintas estructuras familiares,
- ciclo vital,
- ciclo de vida familiar,
- mínimos de todos sus miembros,
- corresponsabilidades y subvenciones,
- focalización, aunque no restringida, a familias pobres (orientación familiar),
- visión integral-multidimensional,
- fortalecimiento de la coordinación y de las capacidades institucionales gubernamentales.

Las necesidades de las personas son diferentes de acuerdo con su ciclo de vida. Por lo tanto, es distinto atender las expectativas y necesidades de la niñez, la adolescencia, la juventud, la adultez, la etapa de adulto mayor, por lo que una política integral con enfoque de familia no puede atender solo una etapa de vida de la persona, sino que debe atender y considerar todo el proceso de vida.

Este enfoque se centra en entender la política social como una inversión, ya que, desarrollar *políticas de familia*, es anticiparse al riesgo y a la vulnerabilidad, invirtiendo a partir del inicio del ciclo de vida, lo que provoca no solo una rentabilidad social (bienestar), sino además una rentabilidad económica (productividad) y credibilidad institucional (gobernabilidad).

³³ Esping-Andersen, G. (2003). **Against social inheritance**. Progressive Futures, New Ideas for the Centre-Left, A. Giddens y otros, Londres, Policy Network.

2. Los mínimos sociales

Actualmente, en especial con los nuevos paradigmas del mercado laboral (aumento de la informalidad voluntaria e involuntaria), la protección social se torna más compleja y se relaciona con la idea de otorgar prestaciones sociales que garanticen ciertos estándares mínimos de inserción social a la población de menores ingresos. Etzioni lo llama el “rico mínimo básico para todos” como elemento indispensable en una política que apunte a eliminar uno de los mayores retos de nuestro tiempo: la exclusión social³⁴. Esto significará proporcionar un piso de seguridad social básico para todos los miembros de la familia, garantizándolo como derecho de la ciudadanía. Según Uthoff, estos umbrales mínimos, en una primera instancia, pueden ser prestaciones básicas y focalizadas en los sectores más vulnerables, para luego expandirse en calidad y cobertura poblacional.

En esta perspectiva, deberán dar cuenta de los desafíos vinculados a los cambios en los perfiles de su población objetivo, como son: la transición demográfica, epidemiológica y tecnológica, que afecta a los riesgos en salud; el envejecimiento y los cambios en las causas de mortalidad y morbilidad, que afectan a los riesgos previsionales; los cambios en las estructuras familiares y en el mercado de trabajo, que afectan a la economía del cuidado del hogar y la protección social; y los determinantes de la demanda de educación de la población escolar y de viviendas de la población en edades adultas. Agrega que las intervenciones dirigidas a las familias deben balancear dentro de ellas, la carga de trabajo que implican las labores del hogar, el trabajo fuera del hogar y la condicionalidad de los programas cuando corresponda; asimismo, deben contribuir a crear capital social y apoyarse en el existente; impulsar un papel proactivo del Estado en la solución de problemas de equidad y eficiencia; asegurar la oferta de prestaciones en el momento, lugar y tiempo necesarios; asegurar mecanismos cuyos incentivos sean apropiados para pasar de prestaciones solidarias (no contributivas) a prestaciones contributivas mediante normas de ingreso y salida de los programas solidarios; y adaptar los criterios de elegibilidad a la constante transformación del perfil de las familias vulnerables³⁵.

El programa “Puente” —“Chile Solidario”— tiene instalado el concepto de “mínimos sociales”, que se relacionan con la idea de derechos mínimos de la sobrevivencia. Al respecto, Serrano plantea tres comentarios: a) explicitar una definición de mínimos compromete a la sociedad y a la política social, ya que opera como un compromiso respecto de umbrales de satisfacción básicos para la superación de la extrema pobreza; b) el abanico de mínimos, que se define en Chile Solidario, incluye al conjunto de los miembros de la familia, de modo que constituye una mirada sobre el ciclo de vida y las vulnerabilidades que los miembros de la familia sufren en distintos momentos de ese ciclo; y c) la definición de mínimos presenta un aspecto claramente positivo y uno menos positivo. Desde el aspecto positivo, los mínimos pueden entenderse como parte del léxico de los derechos

³⁴ Etzioni, A. (2001). **La tercera vía hacia una buena sociedad**.

³⁵ Uthoff, A. (2007). **Financiamiento y gestión de las políticas**. CEPAL.

de ciudadanía. Desde el aspecto menos positivo, ellos pueden operar como simples mínimos de cobertura que sitúen la atención en pisos mínimos y no en los techos a los que corresponde aspirar³⁶.

Este planteamiento orienta a buscar un "Pacto Social" que permita fijar umbrales mínimos de prestaciones, que tome como actores al Estado, al mercado y a la familia (comunidad). Con esto, se busca que la política social contribuya a un sentimiento de pertenencia de la familia a la comunidad nacional que la reconoce y apoya en beneficio de la cohesión social. Es necesario considerar el entorno social en que está inserta la familia, ya que de lo contrario, no contribuye a reconocer los asuntos de interés colectivo, no vincula a las familias con su medio y no instala diálogos ni relaciones sociales de cooperación o compromiso cívico. Tratar a familias y a personas desvinculadas de su entorno opera en contra de la elaboración ciudadana del interés y el compromiso cívico, y tiende al asistencialismo y a la dependencia³⁷. El fin de un Pacto Fiscal lo constituye la implementación de un Pacto Social, por lo que uno sin el otro no tiene razón de ser.

3. Algunas acciones a considerar en la protección social de la familia

Solo a manera indicativa, se listan algunas acciones que deberían ser consideradas al momento de definir intervenciones para la protección social, a lo que debe agregarse todas aquellas vinculadas al creciente nivel de inversión social en las políticas de promoción social: educación, salud, vivienda e infraestructura básica.

3.1. Pobreza extrema y hambre: visión integral-multidimensional

- Crear condiciones para la generación de riqueza, pero con un enfoque que abarque a las distintas estructuras familiares y a cada uno de sus miembros, especialmente familias rurales indígenas afectadas por la exclusión; esto contribuirá a lograr mayor equidad y a reducir los efectos de la desigualdad.
- Expandir la inversión pública (transparencia, eficiencia y aumento del gasto), en especial hacia la infraestructura física y social (educación y salud).

3.2. Protección social

- Reinventar un nuevo sistema del bienestar social familiar dirigido a la protección de las familias más vulnerables y en la extrema pobreza, proporcionando un piso de seguridad social básico para todos sus miembros

³⁶ Serrano, C. (2007). **La familia como unidad de intervención de políticas sociales.** Notas sobre el programa "Puente" - "Chile Solidario".

³⁷ Ídem.

bros como derechos de ciudadanía relacionados con educación, salud, empleo, transporte y vivienda.

- Atender prioritariamente a los grupos más vulnerables: (i) niños de corta edad amenazados por la desnutrición y la consiguiente baja talla³⁸; (ii) niños de edad escolar que encaran una baja acumulación de capital humano; y, (iii) la mayoría de la población económicamente activa que no está cubierta por algún seguro social³⁹.
- Ofrecer programas y servicios de cuidado de niños, niñas y ancianos, o mejorar la provisión de servicios públicos, que constituirían intervenciones estatales destinadas a aliviar las responsabilidades que recaen de manera directa y unilateral en las familias, especialmente en las mujeres.
 - ◊ Ofrecer incentivos a los gobiernos locales para invertir en guarderías infantiles y en centros de convivencia para los ancianos.
 - ◊ Ofrecer educación a todos los niños menores a 6 años, pues se ha comprobado, que las madres que tienen acceso a guarderías y jardines infantiles, presentan mejor situación económica y emocional.
- Fortalecer el programa Mi Familia Progresando por considerarse un programa de protección social, aunque con necesidad de revisarlo para que incluya los mínimos básicos de la familia.
- Considerar los principios básicos de igualdad, participación y empoderamiento, transparencia y rendición de cuentas.

3.3. Ingresos y empleo

- Revertir la tendencia del mal comportamiento del ingreso per cápita, la cual asociada al pobre crecimiento del PIB, a una tasa de crecimiento vegetativo de la población y a la profunda desigualdad en la distribución del ingreso, hace que baje el subíndice de ingresos del Índice de Desarrollo Humano.
- Promover y ampliar el acceso al crédito de las familias. Ampliar los programas de microcréditos, en especial a familias del área rural.
- Proteger a la mujer trabajadora y aplicar la regulación de las condiciones en que debe prestar sus servicios.
- Incrementar los niveles de productividad de los empleos generados en el sector de baja productividad, lo que demanda un aumento de la escolaridad en general.
- Realizar capacitación técnica para jóvenes: alianzas estratégicas con centros de capacitación.
- Modificar las capacidades de las familias promoviendo el "empoderamiento familiar" (es decir, el desarrollo de sus capacidades y competencias necesarias para la mejora de su nivel de ingreso): alianzas espe-

³⁸ Esto asociado a la educación de los padres, las enfermedades y la atención a la salud, planificación familiar, prácticas de lactancia, servicios básicos, y pobreza e ingresos del hogar.

³⁹ Banco Mundial (2007). **Análisis del Gasto Público.** Guatemala.

tratégicas para la formación y el desarrollo de capacidades (mujeres emprendedoras para el fortalecimiento familiar, y por ende, mejora en el nivel de bienestar).

- Conciliar familia y trabajo: generar un entorno favorable para que las personas puedan cumplir sus funciones familiares y compatibilizar el trabajo doméstico de las mujeres con su trabajo remunerado, especialmente en el caso de las familias con mayor riesgo de caer en la pobreza. Los centros de educación infantil y las escuelas (ampliación de la red y de la jornada escolar para deporte y uso del tiempo libre) deberían ser uno de los recursos principales para ayudar a compatibilizar familia y trabajo⁴⁰. Servicios accesibles de empresas privadas para la oferta de lavanderías que contribuirían a disminuir la carga de la doble jornada⁴¹. Además: a) revisión del Código de Trabajo; b) promoción del funcionamiento de guarderías por zonas específicas, como parte de una medida de Responsabilidad Social Empresarial.
- Promover la economía de cuidado: considerar el tiempo de cuidado, el tiempo laboral y organizarlos de una manera más equitativa.
- Garantizar que ningún niño menor a quince años abandone los estudios para trabajar, con especial énfasis en los adolescentes indígenas del área rural.

3.4. Violencia intrafamiliar y violencia común

- Modificar las capacidades de las familias para atender sus necesidades afectivas: empoderamiento de los miembros de la familia, tanto de los adolescentes como de los adultos para evitar la violencia intrafamiliar.
- Asesorar a las familias (escuelas para padres).
- Actualizar la normativa sobre derecho de familia, violencia intrafamiliar y doméstica, entre otros temas.
- Atender a familias en condición de riesgo: dando especial atención a los hogares monoparentales, padres menores o madres primerizas, en condiciones de extrema pobreza.
- Apoyar el Plan de Prevención de la Violencia Juvenil en sus tres niveles de intervención: el primario o prevención temprana dirigida a familias y niños vulnerables; el secundario o reorientación de los jóvenes en riesgo (drogadictos, pandilleros, etc.); y el terciario o de reinserción educativa y laboral para jóvenes delincuentes⁴².

⁴⁰ Goldani, A. M. **Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la realidad brasileña y la utopía**. CEPAL. La responsabilidad de la sociedad, y en particular del gobierno, de ofrecer apoyo a las familias para el cuidado de los niños supone que estos son un bien público y, como tal, los costos de su cuidado deberían ser de todos.

⁴¹ Se han estudiado las consecuencias negativas de los conflictos trabajo-familia; entre estas, es posible mencionar los mayores riesgos de deterioro de la salud para madres y padres que trabajan, un mal desempeño en la función parental, tensión psicológica, ansiedad, irritación frecuente, depresión, estrés laboral y diversos problemas psicosomáticos (Frone, Russell y Cooper, 1997).

⁴² PNUD (2009). **Informe sobre Desarrollo Humano para América Central**.

3.5. Otros aspectos

- Corresponsabilidades de las familias y las subvenciones del Estado ya que es erróneo pensar que no hay derechos sin responsabilidades o viceversa. Si bien es responsabilidad del Estado asegurar los derechos de la familia, en especial los de la ciudadanía y de la dignidad de todos sus miembros, también es responsabilidad de la sociedad y de las propias familias (comunidad familiar), proteger y respetar las especificidades de las familias y sus integrantes. Esto conlleva a una visión más amplia, que deja atrás la relación individuo y Estado. En función del principio de subsidiaridad, el Estado no puede despojar a la familia de las tareas que puede desempeñar sola o en asociación con otras familias, siendo necesario que el Estado apoye a las familias para que puedan cumplir adecuadamente sus responsabilidades. Las familias, además, son responsables del cumplimiento de las corresponsabilidades que adquieran en la implementación de programas en el marco de la protección social.
- Otras acciones con visión multidimensional: generar capacidades en las personas y familias, y brindar oportunidades al interior del entorno donde residen. Incluye programas de desarrollo social (p. ej.: fortalecimiento de organizaciones), de desarrollo productivo (p. ej.: apoyo a la microempresa) y de grupos vulnerables (p. ej.: formación de jóvenes para el trabajo).

4. El desafío del financiamiento de las prestaciones no contributivas

Según el estudio de Uthoff, en el actual contexto de inequidad en países latinoamericanos, los mecanismos de financiamiento de la política social no parecen ser apropiados para resolver los problemas sociales. El Estado dispone de recursos insuficientes para ofrecer prestaciones universales básicas de calidad y la administración de las prestaciones contributivas tiende a ser excluyente. Por su parte, el mercado ha carecido de un diseño adecuado y debidamente regulado para operar en esta área, y las familias más desprotegidas han debido reaccionar a su situación de vulnerabilidad, antes que responder a políticas proactivas de parte del gobierno. Además, indica, que en el corto y mediano plazo, no se percibe que los actuales desarrollos institucionales y mecanismos de financiamiento sean la forma exclusiva de hacer política social, por lo que plantea un diseño que considere dos mecanismos de acceso: uno, por la capacidad de pago, y otro, por su condición de vulnerabilidad frente a riesgos que la sociedad estima conveniente eliminar. De modo que, en el diseño, se deberán generar incentivos correctos para sus componentes contributivos, y disponer de un mecanismo de solidaridad para implementar subsidios cruzados desde grupos de bajo riesgo hacia los de alto riesgo y desde grupos de altos ingresos hacia los de bajos ingresos. Por tanto, la sostenibilidad financiera del sistema de protección social requiere importantes ejercicios actuariales que garanticen la provisión de financiamiento para hacerse cargo de contingentes pasivos, orientados a grupos cuya vulnerabilidad

varíe a lo largo del tiempo con respecto a la dinámica del mercado de trabajo, la población, las familias y las finanzas públicas⁴³.

De modo que, para asegurar la implementación del grado de solidaridad que la sociedad se impone, el desarrollo institucional requiere de un diseño apropiado que asegure: i) que el Estado disponga de los recursos para sus prestaciones no contributivas; ii) que el mercado actúe en forma eficiente y equitativa bajo la debida autorregulación o regulación de parte del Estado; y iii) que las familias respondan del modo deseado. En las actuales condiciones, se prevé la necesidad de aumentar el financiamiento no contributivo, incrementando la recaudación y disminuyendo la evasión/elusión y la reasignación del gasto. Igualmente, donde corresponda, es posible fortalecer el componente solidario entre los sistemas contributivos, a fin de asegurar un umbral mínimo de prestaciones⁴⁴.

Ante la imposibilidad de igualar el nivel y la calidad de las prestaciones para todos, la política social debería encargarse de cubrir umbrales mínimos que la ciudadanía considere pertinentes, y a los que se desea asignar algún grado de solidaridad para promover el acceso universal de prestaciones y servicios, focalizadas en las áreas de riesgo de las familias, con criterios de gradualidad y factibilidad, lo que obliga a expandir la inversión pública bajo principios de transparencia, eficiencia y aumento del gasto, en especial hacia la infraestructura física y social.

Como señalan Minuchin et ál. (2000), "los servicios destinados a las familias pobres, aunque asequibles y casi siempre bien intencionados, a menudo son también deficientes. Como por lo general están fragmentados y no actúan en forma coordinada, son menos eficaces de lo que podrían ser; y como las intervenciones están centradas en los individuos y en los problemas individuales, no aprovechan los recursos curativos que pueden aportar las familias a las comunidades".

5. Las transferencias condicionadas en efectivo

Estudios recientes evidencian que las barreras, por el lado de la demanda de servicios, están vinculadas con el ingreso, por lo que los pobres son quienes no tienen acceso a servicios básicos como educación, salud y nutrición (Banco Mundial, 2007).

Se les alude, frecuentemente, como uno de los ejes, sino el eje, central de la protección social en los países de América Latina. Sin embargo, se les evalúa midiendo su impacto en el mejoramiento del capital humano, la reducción de la pobreza y la desigualdad a partir de su implementación. Pero parecería ser lo más adecuado ya que, como se indica en el estudio de la doctora Robles, gran

parte de estos programas no considera la necesaria inversión en infraestructura requerida para universalizar el acceso a la educación y centros de salud, ni puede hacerse cargo del conjunto de factores que afectan el rendimiento escolar y las tasas de deserción, y la desnutrición, que son temas que requieren una atención multidimensional. En primer lugar, es posible identificar una distinción importante entre países que consideran a los sistemas de protección social como intervenciones prioritariamente orientadas a la superación de la pobreza, o bien, los que los conciben como parte de un proyecto más amplio de realización de la ciudadanía social, y por tanto, incorporando en su cobertura a quienes viven en situación de pobreza y pobreza extrema, y a quienes no lo hacen, esto significa una protección social con enfoque de derechos. Este ha sido más explícitamente integrado a los diseños que muestran países como Brasil y Chile. Me parece que Guatemala debe avanzar en esta segunda línea, es decir, que programas como Mi Familia Progresiva deben ser considerados como una intervención en la construcción de un Sistema de Protección Social y no en sí la intervención para la disminución de la pobreza.

Esto significa que Guatemala tiene que avanzar en el diseño, implementación y fortalecimiento de su sistema contributivo, que en nuestro medio se centraliza en la cobertura del seguro social, es decir, de las contribuciones de los trabajadores del mercado formal del trabajo, en tanto que las modalidades no contributivas se refieren a sistemas en los que "los impuestos generales al ingreso o al consumo pueden alimentar el presupuesto fiscal, a partir del cual el Estado financia el pago de un beneficio para el retiro de personas elegibles". El Programa Mi Familia Progresiva es un subsidio cruzado, ya que proviene de impuestos a personas que por lo general no son contribuyentes al fisco.

Como lo indica la doctora Robles en su conferencia, se ha asociado permanentemente la protección social a las estrategias de reducción de la pobreza. Si bien este objetivo está en parte cubierto de manera explícita por programas de protección social, particularmente por las transferencias monetarias directas que se entregan a familias en situación de pobreza, la superación sustentable de la pobreza, multidimensional por esencia (Alkire), requiere de una serie de políticas que trasciendan el ámbito de la protección social, aun estando vinculadas a ella. Las transferencias monetarias han adquirido un rol preponderante dentro del conjunto de instrumentos de la protección social no contributiva. Su eficiencia puede incrementarse si se les enfoca correctamente, identificando a la población que presenta más bajos niveles del indicador que se desea mejorar.

Como se indicó, es necesario fortalecer el programa Mi Familia Progresiva por considerarse un programa de protección social, aunque con necesidad de revisarlo para que incluya los mínimos básicos de la familia. Deben tomarse en cuenta experiencias como el programa Puente, el cual estima la atención de la población más pobre alrededor de: ofrecer servicios por parte del Estado (en lugar de esperar su demanda), trabajar en red y tomar a la familia como foco de la intervención. Además, observar el funcionamiento del sistema "Chile Solidario",

⁴³ Uthoff, A. (2007). **Financiamiento y gestión de las políticas: el financiamiento de la política social**. CEPAL.

⁴⁴ Loría, C. (2007). **La experiencia de la gestión del Programa Oportunidades de México**. CEPAL.

que se enfoca como sistema de protección social para las familias en situación de extrema pobreza, a partir de un enfoque que combina protección y promoción social. Lo importante es la acción coordinada con la que se ejecutan, lo que indica la necesidad de esa institucionalidad y visión integral.

En efecto, no existe un modelo único de protección social no contributiva para todos los países y que es precisamente desde la riqueza de la diversidad desde donde importantes lecciones pueden ser aprendidas. Como indica la doctora Robles, es de particular atención, que aun pese al cambio de gobierno y a la coalición gobernante en el año 2010, el enfoque de protección social en Chile no varía y el sistema de protección social continúa su ampliación, con un nuevo programa recientemente implementado —la Asignación Social— a partir del año 2011. Este programa, que corresponde a uno de transferencias condicionadas, es el primer paso a lo que se ha anunciado como el ingreso ético familiar y que busca garantizar un ingreso mínimo a las familias más pobres del país.

En Chile, el conjunto de estas intervenciones define lo que se ha llamado la “Red de Protección Social, PROTEGE”, que busca dar seguridad y oportunidades a toda la ciudadanía a lo largo del ciclo de vida. Esta red incluye un conjunto de programas y beneficios: “Chile Crece Contigo”, becas de educación escolar y de educación superior, subsidio a la contratación de jóvenes, garantías explícitas de salud (AUGE), subsidios para la vivienda, “Chile Solidario”, seguro de desempleo, pensión básica solidaria, bono por hijo vivo nacido o adoptado (PROTEGE, 2009). Lo importante de esto es que no debemos visualizarlos como programas, sino como parte de un sistema de protección social, es decir, de una complementariedad entre los componentes de asistencia y seguridad social, a lo que se suma una serie de políticas para la regulación de los mercados laborales en desarrollo.

Los cambios en el tipo de trabajo también han impactado en la estructura familiar. En el caso latinoamericano, una de las manifestaciones más masivas, en el último tiempo, ha sido la expansión de formas más flexibles de trabajo —trabajadores subcontratados, temporales, trabajadores a domicilio, subcontratistas, entre otros—, donde se “normalizan” dentro del sector formal de la economía empleos no asalariados y a la vez muy carentes de regulación institucional (Silva, 2001). A esto se agrega una tendencia aún más masiva en América Latina: durante la década de 1990, siete de cada diez empleos generados en la región surgieron del sector informal, donde en promedio los ingresos son muy bajos y no existen mecanismos de protección social ni de negociación institucionalizada⁴⁵. Esto determina un nuevo paradigma del mercado laboral que obliga a repensar la protección social.

⁴⁵ Hopenhayn, M. (2007). **Cambios en el paradigma del trabajo remunerado e impactos en la familia.** CEPAL.

6. Coordinación interinstitucional

En Guatemala, los esfuerzos por reducir la pobreza y la desigualdad han sido débiles y dispersos. Los resultados obtenidos a la fecha demuestran, que para lograr ser efectivos, es necesario abordar integralmente y de forma multidimensional la pobreza y la exclusión. No es suficiente avanzar en educación si a la par no existen intervenciones territoriales respecto a la salud, la nutrición, el agua potable o bien llegar con salud, pero no con educación, infraestructura ni acciones de generación de empleo; esto claramente reclama la urgente necesidad de pasar del discurso a la acción y hacer realidad una estrategia general e integral de reducción de la pobreza.

Lo importante de este planteamiento es que mucho de su contenido ya es parte de políticas existentes en Guatemala, pero **sin visión de sistema de protección social, visión de familia y sin considerar a todos sus miembros de forma integral.** Por lo tanto, el esfuerzo radica en la coordinación interinstitucional, no solo sectorial, de todas las áreas, que respondan a las necesidades mínimas de todos y cada uno de los miembros de la familia en cada etapa de su ciclo vital y en función de las etapas del ciclo de vida familiar con una acción incluyente a las distintas estructuras familiares.

No existe la institucionalidad ni un sistema integrado ni coherente de políticas públicas, que incluya las políticas hacia las familias y sus integrantes. Guatemala, incluso, aparece más rezagada comparativamente con otros países de Latinoamérica en relación con este enfoque, en donde “la familia aparece no solo como unidad de intervención en políticas sociales, sino como unidad de diseño y concepción de la agenda social de los países”⁴⁶.

“La buena sociedad es una sociedad equilibrada con tres puntos de apoyo: el Estado, la comunidad y el sector privado (el mercado). Es necesario que los tres se coordinen (aunque en el mundo occidental, el déficit más grande es el comunitario). Ante la exclusión social, que sin duda es el factor de fragmentación del tejido social, es necesario asumir una *Responsabilidad de todos y para todos*”⁴⁷. Al igual que se han formalizado las necesidades básicas y los derechos básicos, es imperativo determinar las responsabilidades básicas de las familias. Los recursos institucionales que proveen de bienestar a las personas son principalmente el Estado, el mercado, las propias familias y el tercer sector o la comunidad (Esping-Andersen, 2002). Ante la falta de prestaciones mínimas, la sociedad ha reaccionado mediante tres instituciones: Estado, mercado y familia, que coexisten en forma totalmente desintegrada y como resultado de la desigualdad más que como mecanismo para superarla⁴⁸.

⁴⁶ Serrano C. (2007). **La familia como unidad de intervención de políticas sociales.** Notas sobre el programa Puente - Chile Solidario.

⁴⁷ Etzioni, A. (2001). **La tercera vía hacia una buena sociedad.**

⁴⁸ Uthoff, A. (2007). **Financiamiento y gestión de las políticas: el financiamiento de la política social.** CEPAL.

Las políticas sociales deben revisarse exhaustivamente para avanzar hacia sistemas universales. Sin embargo, con las actuales tendencias demográficas y las brechas del mercado de trabajo y de las finanzas públicas, no es posible concebir una cobertura universal de prestaciones mediante la exclusiva prestación pública, es decir, que con las actuales estructuras y dinámicas de la sociedad latinoamericana, no se puede hacer descansar la política social en un Estado de bienestar⁴⁹.

La política social cumple cuatro funciones distintas y complementarias: protección, bienestar, realización de los derechos de ciudadanía y cohesión social⁵⁰. Esta complementariedad de funciones requiere de una visión de conjunto, que trascienda a la ejecución de intervenciones concretas y dispersas⁵¹.

Uno de los aspectos frecuentemente mencionados en las evaluaciones existentes sobre los modelos de protección social en marcha en América Latina es el de las dificultades que subsisten para fortalecer la intersectorialidad y la articulación de los servicios sociales al interior de sus Estados. Se hace entonces patente la necesidad de generar mecanismos de articulación más claros y específicos entre los diversos organismos y ejes sectoriales de la política social. La lógica de expansión de los componentes de la protección social hacia esquemas integrados y/o sistémicos en su funcionamiento presenta una serie de desafíos institucionales para la coordinación y la articulación antes no considerados por la gestión pública. El diseño de "sistemas" de protección y promoción social impone una nueva lógica, haciendo complejas tareas y respuestas en las que diversas instituciones y actores están comprometidos de manera continua. Estos procesos ocurren, sin embargo, al interior de Estados caracterizados por fuertes lógicas sectoriales y con desiguales resultados en cuanto al proceso de descentralización.

La organización institucional es clave en la agenda de protección social. En el caso de Guatemala, no existe la institucionalidad que coordine la formulación y la ejecución de políticas que coloquen como sujeto social a la familia; en todo caso, se han elaborado políticas para sujetos sociales que forman parte de la familia (mujer, niñez, juventud, adulto mayor), pero sin visión integral. Se ha insistido en la necesidad de desarrollar arreglos institucionales efectivos para definir e implementar una estrategia de protección social, ya que aunque existen las instituciones (gabinete social, SEGEPLAN, ministerios sectoriales), estas no logran la coordinación ni la visión integral al carecer de un sistema adecuado de monitoreo y evaluación. Un Presupuesto Nacional por Resultados sería una acción acertada en esta dirección. La protección social no puede ser pensada en forma aislada del conjunto de las políticas de desarrollo social y económico definidas en el país. Todo esto nos interpela para repensar en cómo alcanzar el desarrollo humano considerando como un todo el desarrollo económico y social.

⁴⁹ Ídem.

⁵⁰ Serrano, C. (2007). **La familia como unidad de intervención de políticas sociales.** Notas sobre el Programa Puente - Chile Solidario. CEPAL.

⁵¹ Ídem.

La protección social contributiva en América Latina: una revisión de sus avances y desafíos

Claudia Robles*

Introducción¹

La protección social de tipo contributiva comprende el conjunto de instrumentos que se orienta a proteger a la ciudadanía a lo largo del ciclo de vida frente a situaciones como el desempleo, la enfermedad, la discapacidad, la viudez, y la vejez o falta de medios de vida. Su funcionamiento se fundamenta en los aportes contributivos que hayan podido realizar las personas a sistemas organizados en lógicas públicas, privadas y mixtas, y se ha vinculado, de manera estrecha, con su inserción laboral.

Este tipo de protección enfrenta una serie de desafíos en América Latina, particularmente si se considera que los Estados de la región no han logrado cumplir la promesa de la plena inclusión social a través del trabajo (CEPAL, 2007). Si bien durante la última década ha aumentado la población que se encuentra cubierta por sus diferentes instrumentos, todavía una parte importante de quienes habitan en los distintos países de la región no cuenta con acceso a estos instrumentos. Asimismo, representan un porcentaje considerable los hogares donde ninguno de sus integrantes cuenta con acceso a este tipo de protección (CEPAL, 2012).

Lo anterior debe ser analizado a la luz del rol que cumplen estos sistemas en los ingresos de los hogares: las jubilaciones, por ejemplo, son el ingreso que aporta más considerablemente en el aumento de los ingresos de los hogares que los reciben, fuera de las remuneraciones provenientes del mercado del trabajo, aun cuando, por su naturaleza fragmentaria y por estar desigualmente distribuido su acceso, son altamente regresivas (CEPAL, 2010).

* PhD en Sociología por la Universidad de Essex. Investigadora asociada del Centro Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos. Ha sido consultora de organismos internacionales como la CEPAL y la OEA.

¹ Parte de este documento se basa en el artículo "América Latina y la protección social: avances y desafíos para su consolidación" que la autora preparó para la División de Desarrollo Social de la CEPAL, en el marco del proyecto "La sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas" (GER/09/001).

Las cuestiones relativas al acceso y a la cobertura de las distintas prestaciones de la protección social no contributiva se vinculan directamente con el gasto total que destinan los Estados a su financiamiento y expansión, y a los sistemas de seguridad social que prevalecen en los distintos países. Además de estos aspectos, subsisten otros que deben ser cuidadosamente explorados para mejorar de manera sustantiva el estado actual de la realización del derecho a la seguridad social, que figura prominentemente en los diversos instrumentos internacionales (ONU, 1948, 1966).

Entre los desafíos adicionales que enfrenta la protección social contributiva, se encuentra la fragmentación que exhiben los sistemas que los ejecutan, estando con frecuencia representados por una institucionalidad diversa en los países de la región. En segundo lugar, subsiste una serie de trabas y dificultades para el acceso a estos instrumentos, los cuales se relacionan, entre otros aspectos, con la informalidad prevaleciente en los mercados laborales de la región. En tercer lugar, emergen preguntas respecto de la potencial complementariedad y articulación entre los sistemas contributivos y no contributivos, en especial, en lo relativo a las pensiones sociales, crecientemente incorporadas en los regímenes de protección social de la región (Cecchini y Martínez, 2011). En cuarto lugar, resulta pertinente interrogarse sobre la capacidad actual de los sistemas de protección social contributiva para proteger al conjunto de la población en su diversidad.

Este documento aborda cada uno de estos elementos, presentando los principales debates que se han desarrollado en años recientes sobre la extensión de la seguridad social para todas y todos. A partir de la experiencia histórica de América Latina con la protección social contributiva y sus actuales nudos críticos, se exploran y discuten las propuestas que buscan ampliar el acceso para sectores que han permanecido excluidos de los instrumentos de protección social contributiva, ya sea a través de una creciente articulación con las políticas de tipo no contributivo y de promoción social, o bien, mediante mecanismos extralaborales de protección contributiva. El documento cierra con algunas reflexiones y preguntas que pueden guiar el debate presente y futuro sobre protección social para los países de América Latina.

1. Diversos enfoques de protección social contributiva en América Latina: una mirada histórica

Entre las dimensiones de la protección social, las que también incluyen la asistencia social de tipo no contributiva y la regulación de los mercados laborales, la seguridad social de tipo contributiva ha sido la más estudiada en América Latina (ibíd.). Esta ha sido incluida en diversas tipologías de análisis de los regímenes que se han implementado en la región, incluyendo los sistemas de pensiones y jubilaciones, y los sistemas de salud (Bertranou, 2008; Martínez, 2008a, 2008b; Mesa-Lago, 2009, 2008, 2004a, 2004b).

El surgimiento de los primeros instrumentos de la seguridad social es muy dispar en los países de la región: mientras formas germinales de seguros sociales pueden encontrarse desde comienzos del siglo XIX en Uruguay y desde comienzos del siglo XX en Argentina y Chile, estas reformas se instalan recién a mediados del siglo pasado en otros países.

Un segundo punto de atención es que, si bien los Estados que incorporaron políticas de seguridad social entregaron crecientes cuotas de protección a grupos organizados integrados al empleo formal y con mayor poder de negociación a través de sistemas bien establecidos de seguridad social, estos nunca pudieron conformar modelos verdaderamente universales en el acceso a y cobertura de los servicios sociales para el conjunto de la población (Filgueira, F., 2007). De esta forma, quedaron amplios sectores desprotegidos por sistemas de seguridad formal, y dependientes de relaciones clientelistas, de familia y de comunidad (Barrientos, 2004; en: Wood y Gough, 2006: 1705). Estas políticas, que Barrientos (ibíd.) caracteriza como estados "conservadores-informales de bienestar", no lograron constituirse como referentes amplios de bienestar, pese a considerar explícitamente la responsabilidad estatal en asuntos de seguridad y asistencia social. No obstante, estos son un antecedente relevante de políticas sociales para la protección social, experiencia muy distinta a la de otras regiones del mundo (ibíd.).

Mesa-Lago (2007) da cuenta de la consolidación de un modelo mixto de protección social contributiva, en el cual, Estado y mercado van obteniendo crecientes niveles de presencia en la provisión de seguridad social y salud. Este autor distingue entre países "pioneros", "intermedios" y "tardíos" (véase cuadro 1). Esta tipología está construida sobre una serie de indicadores: (i) disponibilidad de todos o algunos seguros sociales (pensiones, enfermedad-maternidad, riesgos ocupacionales, desempleo), asignaciones familiares y asistencia social; (ii) nivel de cotización salarial; (iii) orientación del gasto de las prestaciones (hacia pensiones o salud, dependiendo de la expectativa de vida de los países); (iv) razón de asegurados activos por un pasivo (pensionados); (v) costos administrativos de la seguridad social; y (vi) gasto en seguridad social como porcentaje del PIB.

De acuerdo con esta clasificación (ibíd.), los países pioneros cuentan con todos los seguros sociales y programas de asistencia social, los más altos niveles de cotización salarial y gasto en pensiones de la región, con una alta proporción de pensionados, producto de la mayor esperanza de vida y bajos costos administrativos por la universalidad de las prestaciones. En estos países, el gasto en seguridad social dentro del PIB es el más alto, producto de lo cual fueron los primeros expuestos a déficits financieros que derivaron en las reformas estructurales durante la década de 1980. En el otro extremo, se encuentran los países tardíos, cuyos Estados brindan escasos niveles de seguridad social a los ciudadanos, lo que se refleja en magras cotizaciones salariales y una baja esperanza de vida. En el caso de los países intermedios, si bien estos cuentan con algunas características de los pioneros, no cumplen con alguna o más de las características de esta categoría.

Cuadro 1**Tipología de países en función del desarrollo histórico de la seguridad social**

Clasificación	Rasgos	Características de contexto	Países
Países pioneros	Países más desarrollados socialmente e introducen tempranamente programas de seguridad social (1920-1930). Combinan programas de naturaleza contributiva (que cubren al 70 u 80 por ciento de la fuerza de trabajo) y de asistencia social no contributiva.	Población predominantemente empleada en el sector formal, sector informal más pequeño, proporción pequeña de población campesina, incidencia de pobreza menor, cobertura obligatoria de los empleados por cuenta propia.	Argentina, Chile, Cuba y Uruguay, inicialmente; a partir de la década de 1970, se incorporó Costa Rica y salió Cuba en la década de 1990.
Países intermedios	Países que introducen programas de seguridad social a partir de las décadas de 1940 y 1950.	Proporción menor de trabajadores en el sector formal, mayor proporción de personas en el sector informal y campesinado, y solo los trabajadores por cuenta propia tienen derecho a cobertura voluntaria.	Bolivia, Ecuador, Colombia, México y Panamá, Perú y Venezuela
Países tardíos	Países menos desarrollados en la región y que introducen programas de seguridad social a partir de las décadas de 1960 y 1970. No disponen de pensiones sociales asistenciales, excluyendo de esta cobertura a quienes viven en situación de pobreza.	La mayoría de la población trabajadora está en el sector informal y en el campesinado; los asalariados formales son los menos y la incidencia de la pobreza es alta.	El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana

Fuente: Mesa-Lago (2004: 186-187).

Las reformas estructurales, llevadas a cabo entre los años setenta y noventa, agregan complejidad a este panorama, redefiniendo sustantivamente las políticas e instituciones que dieron vida a los incipientes estados de bienestar latinoamericanos. Barrientos (2004; en: Wood y Gough, 2006: 1705) llama "liberales-informales" a estos nuevos Estados, los cuales se caracterizan por la desregulación de los sistemas laborales, el incremento de las modalidades privadas e individuales de ahorro y previsión, y el incentivo a la privatización de los servicios sociales.

En el plano de la protección social contributiva, existe una amplia literatura que ha cubierto los diversos impactos de las reformas operadas a los sistemas de pensiones y de salud en los distintos países de la región². Baste mencionar que actualmente se encuentran diferentes esquemas, a través de los cuales se organiza la seguridad social en los países, y que incluyen financiamiento solidario, por parte del Estado, o privado, a través de mecanismos de mercados.

En el caso de los sistemas de salud, su financiamiento se origina tanto en aportes fiscales como en aportes contributivos (cotizaciones) a la seguridad social. En el primer caso, se cuentan Brasil, Cuba y República Bolivariana de Venezuela. En el segundo caso, las cotizaciones se incluyen como complementos de los aportes fiscales en los casos de Costa Rica, Colombia y Chile; en otros casos, se trata de sistemas diferenciados, como sucede en Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Panamá y Uruguay (Cetrángolo y Goldschmit, 2009; en: Cecchini y Martínez, 2011).

Por otra parte, en el caso de las pensiones y de las jubilaciones de tipo contributivo, existen tres modelos que representan a los países latinoamericanos: el sistema de reparto (beneficio definido), de capitalización parcial colectiva y de capitalización plena (contribución definida) (Mesa-Lago, 2004b). Los primeros prevalecieron en gran parte de los países hasta la década de 1970. Se trataba de sistemas de financiamiento colectivo y de administración pública (Uthoff, 2006: 23), administrados en un gran fondo nacional (público o autónomo), como en los casos de la Previdencia de Brasil o de la Caja Costarricense de Previsión Social, o que funcionaban como fondos específicos de grupos gremiales particulares, como fue el caso de la Caja de Empleados Particulares de Chile o las cajas nacionales de previsión en Argentina (industria, comercio y actividades civiles; Estado y servicios públicos y autónomos) (ANSES, 2009).

Con las reformas de los años ochenta, surgieron los fondos de capitalización individual, y en el caso de Chile, las administradoras privadas de fondos previsionales (AFP). Este modelo fue luego adoptado por Argentina, Estado Plurinacional de

² Una exhaustiva revisión de las reformas y modelos actuales de tipo contributivo de seguridad social en la región puede encontrarse en Mesa-Lago (2005, 2007a, 2007b). También, pueden revisarse Bertranou (2008), Martínez (2009a, 2009b), Sojo (2009) y Uthoff (2006).

Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay³.

El principal criterio para transformar los sistemas de reparto se asentó en su déficit de sustentabilidad, considerando los cambios de la transición demográfica (menores tasas de natalidad y mortalidad, y mayor esperanza de vida) y el potencial menor flujo de ingresos actuariales. Pese a lo anterior, los sistemas de capitalización individual también han sido acusados de causar importantes déficits en los fondos previsionales, producto de lo cual se han impulsado reformas en diversos países de la región, incluido Chile (Arenas de Mesa, 2010).

Más que reseñar la forma en que cada uno de estos articula actualmente las prestaciones contributivas en su interior, cabe señalar que los datos existentes arrojan un panorama preocupante en cuanto a su cobertura, la cual continúa siendo baja y desigual en la región (CEPAL, 2007; CEPAL, 2010). Estos datos se revisan en la siguiente sección.

2. Nudos críticos de la protección social contributiva en América Latina desde un enfoque de derechos

De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 22 y 25), para resguardar los derechos relativos a la seguridad social, los Estados deben proteger a la ciudadanía frente a una multiplicidad de riesgos, que incluyen el desempleo, la enfermedad, la discapacidad, la viudez, y la vejez o falta de medios de vida. Para ello, se ha estipulado que los Estados deben contar con diversas modalidades de protección, incluyendo planes contributivos, no contributivos y otras formas de seguridad como los planes privados, las medidas de autoayuda, los planes comunitarios o de asistencia mutua (Sepúlveda, 2009: 8).

En la región, coexiste una gran variedad de instrumentos (tales como seguros, planes de seguridad, modalidades de aporte, etc.) en torno a la seguridad social de tipo contributivo, y es posible identificar diversos tipos de regímenes (OIT, 2001; en: Bertranou et ál., 2002: 12), que combinan esquemas no contributivos (en el caso de las pensiones sociales), universales y focalizados, de seguro social, y sistemas públicos y privados (ibíd.).

³ Uthoff (2006: 23-24) identifica también, como motores de las reformas, los siguientes ámbitos: la diferencia entre la administración de fondos de ahorro para eventos como la vejez y la administración de fondos para seguros en casos probables (como enfermedad, invalidez y muerte no anticipada); la alta vulnerabilidad del fondo de reparto al "uso político" de sus recursos a partir de su utilización para financiar otras iniciativas de política pública, sin atender al equilibrio entre riesgo y rentabilidad requerido para garantizar los fondos de reserva; y la persistencia de subsidios cruzados originados en la naturaleza de aporte al sistema.

Ahora bien, pese a la existencia en la mayoría de los países de la región, de constituciones y legislación que establecen el derecho a contar con algún tipo de cobertura en salud y/o tener acceso a sistemas universales y gratuitos para quienes no cuentan con seguro de salud alguno, en la práctica, esta legislación no se cumple en casi la mitad de estos países (Mesa-Lago, 2008: 10). Este panorama es en particular controversial si consideramos que uno de los principios fundacionales de la seguridad social es precisamente su universalidad, al que se unen la solidaridad y eficiencia.

Datos recientes de la CEPAL (2012) indican que más de un tercio de los hogares (36%) en América Latina no cuentan con ninguna forma de protección social —contributiva y no contributiva—. Mientras esta realidad afecta al 9% de los hogares en Costa Rica y Uruguay, y al 11% de los de Chile, en Guatemala afecta al 63% de los hogares, y en Paraguay, al 69%. Asimismo, en el caso de los hogares del primero y segundo quintil, 46% de su población vive en hogares donde no hay afiliados a la seguridad social y no se perciben jubilaciones ni transferencias públicas asistenciales. Esta situación afecta a un 10% menos de quienes se ubican en el cuarto y en el quintil de mayores ingresos.

Al revisar los datos de afiliación a la seguridad social por parte de los ocupados, se encuentra que esta ha permanecido invariable entre los años 2002 y 2008, y cercana al 50% (véase gráfico 1). Es también relevante notar que la proporción de ocupados que se encuentran en el sector de baja productividad, asociada regularmente a la informalidad⁴, es decir, a ocupaciones más precarias, efectuadas bajo débiles relaciones contractuales y sin acceso a la seguridad social, se mantiene en un nivel bastante elevado en la región y cercana también al 50%, lo que muestra su asociación con la no afiliación a la seguridad social entre quienes se encuentran ocupados.

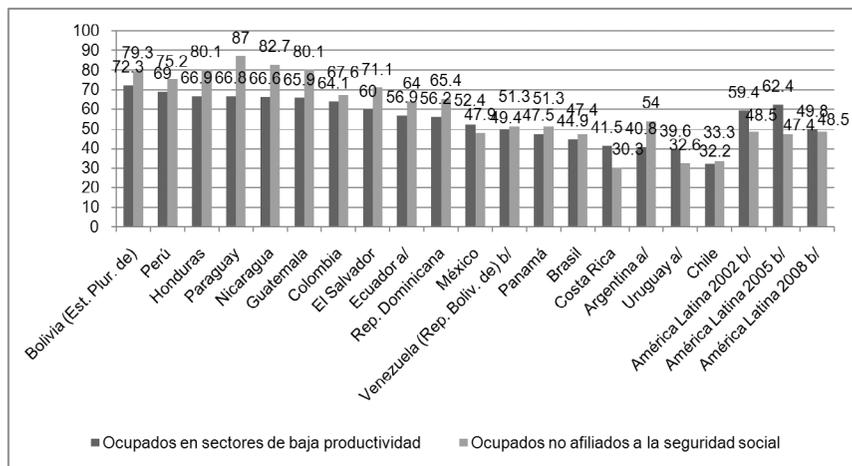
Al revisar la cobertura de la seguridad social en función de la edad de las personas ocupadas, se constata que son los jóvenes quienes mayormente se encuentran excluidos de su acceso (véase gráfico 2). Esta situación es particularmente grave para quienes trabajan en ocupaciones del sector de baja productividad y muestra el débil alcance de las políticas que buscan revertir la informalidad en el empleo y el bajo acceso a la protección social contributiva por parte de esta población.

⁴ Se emplea aquí la noción de la CEPAL, organismo que utiliza la inserción en ocupaciones de baja productividad como un *proxy* de informalidad, vinculada a la menor probabilidad de contar con acceso a la seguridad social y a una mayor probabilidad de contar con un empleo precario y de baja remuneración. Lo contrario sucede con el sector formal, que está frecuentemente asociado a ocupaciones en los sectores de mediana y alta productividad.

La segmentación en el acceso a la seguridad social es también evidente al combinar la variable etaria con la pertenencia a diferentes quintiles de ingreso. Son quienes se encuentran en el quintil de menores ingresos, quienes más excluidos se encuentran de la protección social contributiva, y se evidencian, en la región, brechas profundas en la cobertura que tienen quienes pertenecen al quintil de menores y mayores ingresos (véase gráfico 3).

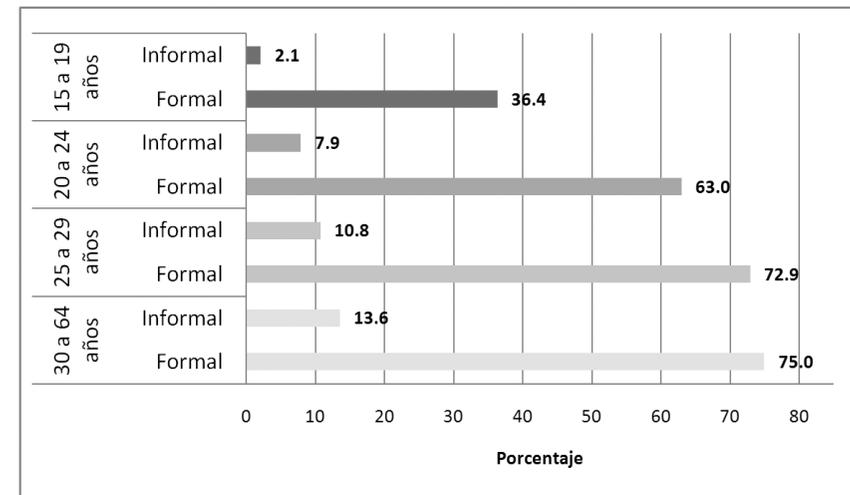
Sin lugar a dudas, estos datos evidencian un fuerte llamado de atención frente al anhelo de consolidar sistemas sustentables de seguridad social. La precaria inserción temprana de los jóvenes a la seguridad social genera un elemento crucial de riesgo para que ellos puedan llevar a cabo sus proyectos bajo un marco de protección y contribuir, al mismo tiempo, a la sostenibilidad intergeneracional de estos sistemas.

Gráfico 1
América Latina (18 países): ocupados en sectores de baja productividad y no afiliados a la seguridad social (en porcentajes)



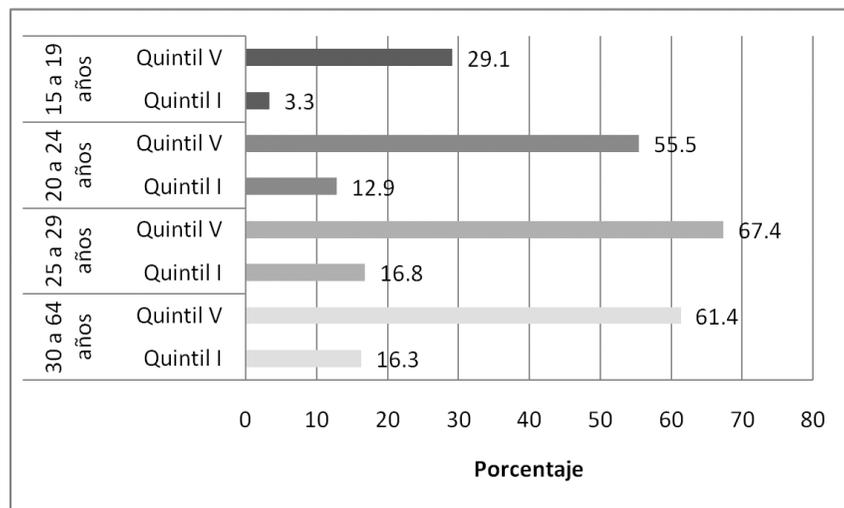
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Datos reproducidos en Cecchini y Martínez (2011: 51) y CEPAL (2007: 133, 136), cuadros II.3 y II.5.
 a/ Áreas urbanas; b/ Promedio ponderado.

Gráfico 2
América Latina (18 países): ocupados afiliados a la seguridad social, por grupo de edad y tipo de inserción laboral, alrededor de 2009a (en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, reproducido de CEPAL-UNFPA (2012).
 a Promedios ponderados.

Gráfico 3
América Latina (18 países): ocupados afiliados a la seguridad social, por grupo de edad y quintiles de ingreso per cápita seleccionados, alrededor del 2009^a (en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, reproducida por CEPAL-UNFPA (2012).

^a Promedios ponderados.

Mesa-Lago (2008) sostiene que son dos los principales programas de seguridad social en la región —en función del número de asegurados y beneficiarios, y el porcentaje de gasto involucrado—: por una parte, las pensiones⁵ para adultos mayores, de discapacidad y sobrevivencia; por la otra, los beneficios por maternidad/paternidad, enfermedad o cuidado de salud.

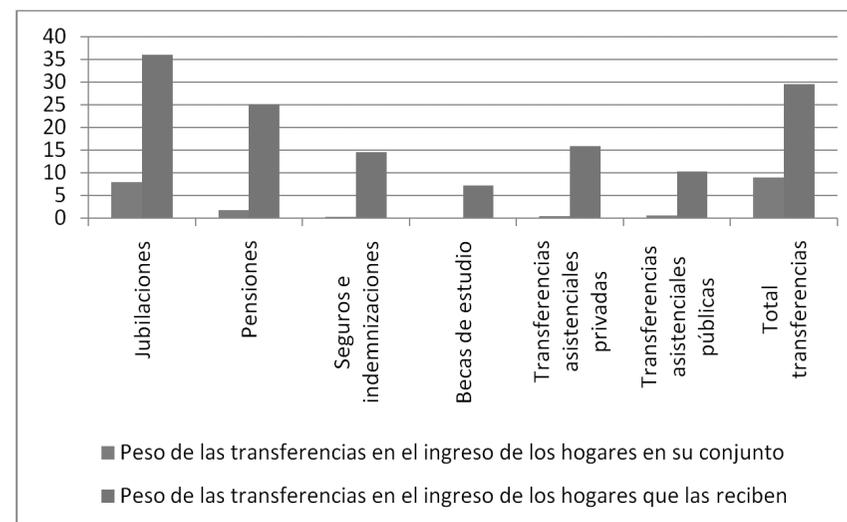
Tal como ha mostrado la CEPAL (2010: 106), en su conjunto, las transferencias monetarias, y que incluyen aquellas derivadas de las jubilaciones, pensiones, seguros e indemnizaciones, becas de estudio y transferencias asistenciales públicas y privadas, representan el 9% de los ingresos del total de hogares de América

⁵ La jubilación da cuenta de las reclamaciones que se efectúan por beneficios o retribuciones vinculadas al trabajo efectuado en el pasado y que son mediadas por los sistemas de contribución a fondos de seguridad social (CEPAL, 2010: 108). Las pensiones se relacionan con beneficios que pueden ser recibidos por el empleado o no, y pueden ser financiados con arreglos a sistemas contributivos o no contributivos. En la práctica, el uso de ambos términos varía en los países de la región (Cecchini y Martínez, 2011).

Latina. Sin embargo, entre aquellos hogares que las reciben, estas transferencias representan casi un tercio de sus ingresos (véase gráfico 4).

Son las jubilaciones y las pensiones, las transferencias que tienen un peso mayor en los ingresos de los hogares, pese a que en términos de su cobertura, se concentran en los deciles de ingreso más elevados (ibíd.: 108). De esta forma, si bien resultan levemente regresivas en términos de su acceso, entre los hogares que las reciben, en particular los más pobres, su impacto redistributivo es sustancial y progresivo.

Gráfico 4
América Latina (18 países): significación de las transferencias en el ingreso per cápita del conjunto de hogares y de aquellos que las reciben, alrededor del año 2008 (promedios simples de los países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, en CEPAL (2010: 106).

Teniendo todos estos aspectos en consideración, es posible apreciar que la situación es muy diversa entre grupos de países en cuanto a la inversión o gasto social que estos realizan en las prestaciones asociadas a la protección social contributiva, y a la cobertura de aseguramiento en salud, y jubilaciones y pensiones (véase cuadro 1). Al revisar esta información, se aprecia la relación que mayores niveles de gasto social público tienen en lograr mayores coberturas de la población.

Así, en el primer grupo, conformado en su mayoría por países que Mesa-Lago califica como pioneros en la expansión de la seguridad social en América Latina, la inversión pública en políticas de protección social contributiva y no contributiva (seguridad y asistencia social) promedia 8% como porcentaje del PIB, y la cobertura de las pensiones y jubilaciones es cercana al 65%, y la de la salud, al 70%. En contraste, en aquellos países que han incorporado más tardíamente políticas de protección social de este tipo, y en los que la inversión pública en estas dimensiones tan solo llega al 3%, la cobertura de las jubilaciones y pensiones es 50% al primer grupo, y alcanza el 14% del total de la población; en el caso de la salud, este margen se acentúa, estando solo cubierta por este tipo de prestaciones el 17% de la población de los países correspondientes.

Cuadro 1

América Latina: indicadores de inversión social, cobertura en protección social, salud y educación, alrededor del año 2008 (en promedios simples para cada grupo de países)

Indicador	Grupo I	Grupo II	Grupo III	América Latina
Países pioneros	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay	Colombia, México, República Bolivariana de Venezuela	Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana	
Inversión Social				
Inversión pública social per cápita (en dólares del año 2000)	1220	646	181	666 ^a
Inversión pública social como porcentaje del PIB	18,5	12,7	10,0	14,2 ^a
Inversión pública en seguridad y asistencia como porcentaje del PIB	8,1	5,0	2,6	5,0 ^b
Inversión pública en salud como porcentaje del PIB	4,1	2,2	2,3	2,9 ^b

Indicador	Grupo I	Grupo II	Grupo III	América Latina
Inversión pública en educación como porcentaje del PIB	4,7	4,2	4,1	4,3 ^b
Cobertura en protección social, salud y educación				
Ocupados afiliados a la seguridad social (en porcentaje)	58,5	49,9	23,9	41,4 ^c
Cobertura de pensiones y jubilaciones. Áreas urbanas (en porcentaje) ^d	64,4	26,6	14,1	32,8 ^c
Cobertura de pensiones y jubilaciones. Áreas urbanas (en porcentaje) ^d	69,7	45,6	17,2	39,4 ^c

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países; Mesa-Lago (2009) e Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO-IEU).

Disponible en línea: http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=143&IF_Language=eng. En: Cecchini y Martínez (2011: 55). ^a Promedio simple de 21 países. ^b Promedio simple de 17 países. ^c Promedio simple de 18 países. ^d No incluye Brasil. Los datos corresponden a los años 2004, 2005 y 2006. ^e No incluye Costa Rica ni Honduras. ^f Promedio simple de 16 países.

Lamentablemente, se cuenta con menos información para el caso de otros instrumentos de la protección social contributiva, como es el caso de los mecanismos de protección frente al desempleo. Durante los últimos años, un conjunto de países ha implementado reformas a los seguros de desempleos (Argentina, Brasil, Chile, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay). Estos programas combinan esquemas de apoyo a la búsqueda de oportunidades de empleo y de protección a los niveles de ingreso de las personas desempleadas.

Además de los seguros de desempleo, existen aquellos instrumentos que buscan indemnizar a los trabajadores frente al despido, y que por tanto, operan como desincentivo a este. Estos son los casos de las cuentas de ahorro individual, generando ahorros para los trabajadores durante su contrato; el preaviso de despido, el cual opera como notificación previa al despido; y las prestaciones por jubilación anticipada (Bertranou y Paz, 2007, y Velásquez, 2010; en: Cecchini y Martínez, 2011).

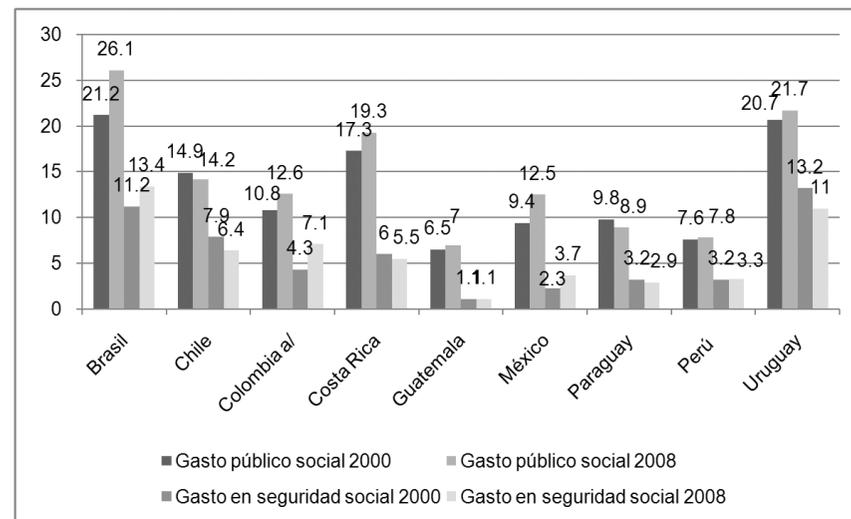
Finalmente, otro de los instrumentos de la protección social contributiva, las licencias maternales y para padres, ha experimentado avances en las legislaciones de América Latina durante los últimos años. Es posible encontrar su reconocimiento en prácticamente todos los países, aunque con desiguales coberturas, duración y financiamiento. Mientras en el Estado Plurinacional de Bolivia las licencias posparto solo duran 45 días, en el caso de Chile, esta se acaba de extender a seis meses. En la gran mayoría de los casos, estas licencias cubren el 100% del salario y están cubiertas en su totalidad (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela), un 90% (Estado Plurinacional de Bolivia) o un 75% (Ecuador, Guatemala y México) por la seguridad social a la que acceden, primariamente, los trabajadores formales. Únicamente en el caso de El Salvador, la seguridad social cubre solo el 25% de estas licencias, y el 75% debe ser financiado por el empleador. En otros países de Centroamérica, el financiamiento cubre el 100% del salario, pero financiado por diversos esquemas compartidos entre la seguridad social y los empleadores (Costa Rica y Nicaragua). En Costa Rica, Guatemala, México, Panamá y República Dominicana, cuando no pueden constatarse aportes a la seguridad social, previos al parto, o estos no están al día, el costo de la licencia debe ser completamente cubierto por el empleador (Pautassi y Rico, 2011).

Al revisar la inversión pública en seguridad social en países de la región (véase figura 5), se confirma la gran variabilidad, así como su diversa importancia en función del gasto público social total. En el caso de Uruguay, país que cuenta con una larga tradición en esta materia, la inversión en seguridad social es prácticamente la mitad del total del gasto social, misma situación de Brasil, donde el derecho a la seguridad social está garantizado constitucionalmente, y existe una serie de esquemas públicos para la seguridad de los trabajadores urbanos y rurales. En otros casos, como México, Paraguay, Perú y Guatemala, la contribución a la seguridad social, por parte de los Estados, se encuentra alrededor del 3% o menos.

Si bien existen diversos criterios para analizar la eficiencia del gasto social en esta partida, a la luz de los resultados analizados a lo largo de esta sección y en el cuadro 1, es posible plantear que existen importantes deudas de equidad en la protección social contributiva al interior de la región. Es preciso, por tanto, develar los desafíos que cada país enfrenta respecto de la expansión del gasto y la cobertura para todos, de un conjunto de aseguramientos mínimos en esta dimensión. Resalta, asimismo, los vínculos que existen entre estas políticas y las del empleo, los cuales evidencian un llamado urgente a mejorar los canales de acceso de los trabajadores a la seguridad social. Solo al considerar estos elementos, se podrá avanzar significativamente en la realización del derecho a la seguridad social para todos. La siguiente sección explora, en más detalle, algunos de estos desafíos.

Figura 5

América Latina (9 países): Gasto público social y gasto en seguridad social como porcentaje del PIB en 2000 y 2008



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

a/ Las cifras del año 2008 corresponden a nueva serie del Ministerio de Hacienda, no comparable a años anteriores.

3. La extensión de la seguridad social para todos: grandes desafíos y propuestas

De los datos revisados en la sección anterior, surge una serie de desafíos que marcan una agenda de políticas para la protección social contributiva en América Latina.

En estos enunciados, no se abordan, por su especificidad y requerimiento de simulaciones adicionales, los aspectos vinculados con el gasto social y su sustentabilidad, así como aspectos vinculados con la institucionalidad de control y monitoreo de las prestaciones de la seguridad social. Ambos son temas que requieren de atención especial y son de gran relevancia, dejándose planteados para futuras investigaciones.

3.1. Igualdad en el acceso

Como ha quedado en evidencia, subsiste un importante porcentaje de la población de los países de América Latina que no cuentan hoy con acceso a prestaciones de la seguridad. Lo más preocupante es que un tercio de esta población no accede a ningún tipo de prestación, contributiva ni no contributiva.

La igualdad en el acceso puede ser promovida desde diversos flancos que han sido propuestos en años recientes: diseñando pensiones sociales no contributivas para cubrir a quienes no logren acceder a las prestaciones contributivas; generando pilares escalonados de incorporación para quienes se encuentran excluidos, ofreciendo esquemas de aportes previsionales voluntarios complementarios (Uthoff, 2006); o bien, implementando mecanismos de aseguramiento privado para todos quienes no hayan podido acceder a las prestaciones contributivas a través del empleo (Ferreira y Robalino, 2010; Ribe, Robalino y Walker, 2010).

En primer lugar, destacan las experiencias de extensión de la seguridad social a través de instrumentos de tipo no contributivo y asistencia. Se trata de medidas fundadas en el principio de la solidaridad (Betranou et ál., 2002) y que buscan proteger a los adultos mayores, cuyos aportes contributivos han sido insuficientes para poder garantizarse una pensión o jubilación en la vejez. Una gran cantidad de países implementa actualmente este tipo de pensiones, incluyendo Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Paraguay y Uruguay.

En algunos casos, programas de transferencias condicionadas, no equiparables a programa de pensiones sociales, incorporan una transferencia específica a los adultos mayores⁶. En otros casos, se trata de pensiones para grupos específicos de la población, como es el caso del Programa de Contribución a los Veteranos y Discapacitados de la Guerra del Chaco en Paraguay (Lavigne, 2012).

La implementación de pensiones sociales es un aspecto que requiere de mayor análisis, especialmente tomando en consideración el nivel de la desigualdad y de la pobreza que subsiste en la región. Se hace también necesario definir con precisión la naturaleza de las prestaciones de uno y otro tipo de régimen (contributivo y no contributivo), puesto que frecuentemente se alude a que prestaciones generosas de corte asistencial son un desincentivo para el cumplimiento del pago de cotizaciones, situación que también puede afectar a las pensiones mínimas. Finalmente, es necesario delimitar las responsabilidades organizacionales para dirimir bajo la responsabilidad de cuál institución se organizarán los instrumentos no contributivos, como las pensiones sociales, cuyo funcionamiento puede ser complementario al de las pensiones contributivas.

⁶ Estos son los casos de Honduras y el Bono 10.000, y de México y el programa Oportunidades.

En segundo lugar, además de las pensiones sociales, un camino intermedio entre pensiones exclusivamente no contributivas y regímenes de aporte contributivo, es el de generar pilares de acceso a la previsión. Uthoff (2006: 41) propone un esquema compuesto por prestaciones contributivas y no contributivas, como ha sido implementado en el caso chileno. La incorporación de un pilar solidario permite garantizar, de una forma sustentable, la expansión de la cobertura y superar progresivamente las brechas de protección. Sobre la base de esta estructura, subyace la noción de incorporar criterios de solidaridad en los ahorros que financian las prestaciones, premiando los esfuerzos de aporte a través de esquemas de contribución definidos e introduciendo fondos de garantías para prestaciones mínimas establecidas conforme a rigurosas bases actuariales.

En una línea similar, por ejemplo, cabe también destacar la experiencia de países que han buscado explícitamente incorporar a grupos poblacionales que se encontraban excluidos del acceso a la seguridad social contributiva. Este es el caso de los trabajadores rurales en Brasil, usualmente insertos en el mercado informal del trabajo, y a quienes, a partir de la Constitución de 1988 y las normas establecidas desde 1991, se les aseguró la igualación de los beneficios previsionales al nivel del salario mínimo de los trabajadores urbanos. Con este fin, los trabajadores aportan una contribución equivalente al 2.1% del valor de su comercialización; si las contribuciones son insuficientes para garantizar el nivel de pensiones definidas por el Estado, este cofinancia el aporte requerido para asegurar el derecho.

En tercer lugar, Ribe, Robalino y Walker (2010) han propuesto potenciar los aportes contributivos por parte de todas las personas trabajadoras, sin importar su inserción laboral. Se busca generar esquemas de aportes graduales y voluntarios para integrar los sistemas de protección social contributiva que sufren de gran fragmentación. Al mismo tiempo, esta propuesta busca suprimir aquellos aspectos que pueden desincentivar la formalización de los empleos, al existir, cada vez más, fortalecidos sistemas de prestaciones no contributivas (Ferreira y Robalino, 2010)⁷.

En la práctica, las opciones que tomen los países dependerán fuertemente de las voluntades y de los pactos políticos y sociales, los equilibrios fiscales y las posibilidades para expandir las bases tributarias requeridas para financiar vía impuestos, por ejemplo, esquemas amplios de pensiones sociales no contributivas.

Debe considerarse, ante todo, que a la base de la desigualdad en el acceso a la protección social contributiva en la región, se encuentra la debilidad de los

⁷ Esta propuesta se ampara en la identificación de potenciales riesgos, que según Levy (2009), implican una oferta diferenciada de prestaciones contributivas y no contributivas para grupos vulnerables. Tales riesgos se manifiestan en prestaciones y calidades diferenciadas, así como en problemas de coordinación y articulación que la fragmentación de los sistemas evidencia. De esta forma, Levy plantea que esta fragmentación podría crear desincentivos, fortaleciendo la generación de empleos de baja productividad o calidad.

mercados laborales regionales para poder garantizar el acceso al trabajo decente y a la seguridad social. Los datos revisados respecto a los trabajadores insertos en ocupaciones de baja productividad son elocuentes al respecto. Combinar esquemas de protección social contributiva y no contributiva, con mecanismos de acceso a empleos alineados con los estándares del mercado decente, parece ser una impronta esencial para las políticas sociales y económicas de América Latina.

3.2. Fragmentación y complementariedad de los esquemas de seguridad social

Siguiendo con el punto abordado anteriormente, se debe considerar con especial atención la fragmentación en términos de coordinación y gestión institucional que exhiben los países de América Latina, en relación con la protección social contributiva, y la articulación entre protección social contributiva y no contributiva.

Por ejemplo, en el caso de Honduras, además del Instituto Hondureño de Seguridad Social, existen cuatro institutos que proveen de pensiones a grupos específicos de la población: i) el Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (para docentes del sector público y privado); ii) el Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo; iii) el Instituto de Previsión Militar; y iv) el Instituto de los Trabajadores Universitarios (Badillo y otros, 2009). En el caso de México, además del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), otras dos instituciones públicas gestionan prestaciones diferenciadas de seguridad social a los trabajadores: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la Secretaría de Salud.

En el caso de la salud, por ejemplo, en México, el impulso otorgado al Seguro Popular de Salud (SPS) y la creación del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) en 2004 responden explícitamente a la pretensión de universalizar servicios y de fortalecer el rol rector de la Secretaría de Salud⁸. El SPS permite, a los mexicanos que no cuentan con seguridad social, acceder voluntariamente a un conjunto de prestaciones subsidiadas en los distintos niveles de intervención. El modelo de financiamiento incorporado no ha permitido superar la segmentación en la cobertura y los beneficios entre los grupos poblacionales de mayores y menores recursos, y no se han implementado garantías explícitas de acceso (Sojo, 2006: 42). En la práctica, subsiste un esquema diferenciado de prestaciones de desiguales garantías para quienes forman parte del SPS, el IMSS (trabajadores formales) y el ISSSTE (trabajadores del sector público).

Es posible encontrar estas dinámicas en numerosos casos en la región. Cabe, entonces, reflexionar respecto de las posibilidades institucionales de los Estados

⁸ El SPSS incluye: un Catálogo de Servicios Esenciales en Salud (CASES) basado en criterios epidemiológicos; un programa de ampliación de cobertura; la extensión del Programa de Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud (PROCEDES) en áreas rurales y urbanas; y las intervenciones incluidas en los programas federales.

en la región para coordinar, de manera igualitaria, la oferta de protección y brindar garantías universales al conjunto de los ciudadanos (Lo Vuolo, 2009; Ribe, Robalino y Walker, 2010).

Nuevamente, es posible identificar diversas propuestas, desde aquellas que buscan universalizar los instrumentos de corte no contributivo para abordar los déficits de ciudadanía generados a partir de esta fragmentación (Huber, 2006; Lo Vuolo, 2009), promover la expansión de las contribuciones (Ribe, Robalino y Walker, 2010) o mejorar la coordinación institucional de ambos tipos de políticas (contributivas y no contributivas) (Acosta y Ramírez, 2004: 56). Este es, sin lugar a dudas, un ámbito que reclama mayor análisis y debate.

3.3. Inclusión de grupos específicos

Finalmente, es posible identificar desafíos específicos para grupos particulares de la población en cuanto a la extensión de la seguridad social. Entre estos se cuenta a quienes trabajan en el sector informal o por cuenta propia en áreas urbanas, y de manera especial, rurales (Mesa-Lago, 2009). La situación de quienes pertenecen a pueblos indígenas es particularmente preocupante, pues estas personas y comunidades se encuentran virtualmente excluidas de regímenes de seguridad social en algunos países de América Latina (Patrinos y Skoufias, 2002; Mesa-Lago, 2009: 238-239).

En la tercera sección, se revisó la situación de los jóvenes en cuanto a la afiliación a esquemas de seguridad social. Su débil incorporación confirma una tendencia persistente a la marginación de la seguridad social de amplios grupos de la población, la cual no parece retroceder. Los impactos de esta dinámica son severos en términos de la transmisión intergeneracional de la pobreza, particularmente considerando el patrón de envejecimiento poblacional en la región (CEPAL-UNFPA, 2012). Ante este escenario, generar mayores ahorros previsionales desde la juventud resulta fundamental para los equilibrios actuariales. Solo en escasos países se observan políticas que buscan promover la formalización de las relaciones contractuales de los jóvenes contratados. Este es el caso del programa "Incentivo a la Contratación de Jóvenes" y su ahorro previsorio en Chile, que otorga un subsidio a la contratación y a las cotizaciones mensuales efectivas.

Por su parte, las desigualdades generadas por la estructura del cuidado, que afectan de manera desproporcionada a las mujeres, son un aspecto especialmente urgente de atender. Mesa-Lago (2009: 229) ha identificado, en ocho de catorce países de América Latina (alrededor de los años 2000 y 2003), que la cobertura de los seguros sociales es menor para mujeres que para hombres, solo a excepción de los casos de Costa Rica y Uruguay. Esto se explica por su menor participación laboral, su inserción en ocupaciones no remuneradas al cuidado de los hijos, personas viviendo con alguna discapacidad y ancianos, y por tanto, sus menores aportes a los sistemas contributivos. Su cobertura, como dependiente de un hombre, es también frecuentemente indirecta en aquellos casos donde

este esquema está vigente, y es susceptible a ser perdida ante situaciones de divorcio o abandono (ibíd.). Debe también tomarse en cuenta que los costos de los servicios de salud privados se elevan en función del sexo.

Por tanto, es urgente considerar estrategias específicas de igualación de acceso y cobertura para las mujeres, eliminando los sesgos de género que hoy caracterizan los sistemas previsorios de la región.

Como puede verse, son diversos los desafíos que subsisten en los países de América Latina para lograr generar garantías fundadas en el derecho a la seguridad social para todos y todas.

En suma, se rescata un llamado a la planificación integral de la protección social en su conjunto e integrada de sus distintos instrumentos, definiendo niveles posibles y deseables de crecimiento de la inversión social en cada uno de los países, en función de los objetivos específicos que se busquen. El camino queda abierto para un largo proceso de reflexión y trabajo que se oriente a la realización de los derechos de la ciudadanía y a su ejercicio pleno en sus comunidades.

Bibliografía

Acosta, O. y Ramírez, J. C. (2004). **Las redes de protección social: modelo incompleto**. Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 141. Unidad de Estudios Especiales, Secretaría Ejecutiva, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Arenas de Mesa, A. (2010). **Historia de la reforma previsional chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia**. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

Badillo, D., F. Carrera, M. Castro, V. Guzmán, y J. Menkos (2009). "Financiamiento de la protección social y pensiones en Honduras". En: Sojo, A. (Ed.) **Hacia la universalidad, con solidaridad y eficiencia: el financiamiento de la protección social en países pobres y desiguales**. División de Desarrollo Social, Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Bertranou, E. (2008). **Tendencias demográficas y protección social en América Latina y el Caribe**. Serie población y desarrollo. Programa regional de población y desarrollo, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE – División de Población/ Fondo de Población de las Naciones Unidas. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: CEPAL, Naciones Unidas.

Bertranou, Fabio M., C. Solorio, y W. van Ginneken (Eds.). (2002). **Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay**. Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.

Cecchini, S. y R. Martínez (2011). **Protección social inclusiva en América Latina**. Una mirada integral, un enfoque de derechos. No. 111. Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – United Nations Population Fund (UNFPA) (2012). **Invertir en juventud en América Latina: un imperativo de derechos e inclusión**. Mimeo.

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

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

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2009). **Panorama social de América Latina 2008**. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007). **Panorama social de América Latina 2006**. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

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

Ferreira, F. y Robalino D. (2010). "Social Protection in Latin America Achievements and Limitations", **Policy Research Working Paper**. N° 5305, Washington, D.C.: The World Bank, Latin America and the Caribbean Region Office of the Chief Economist & Human Development Network, Social Protection and Labor Unit.

Filgueira, F. (2007). **Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina**. Serie Políticas Sociales No. 135. CEPAL, Naciones Unidas.

Fondo Nacional de Salud (2007). **Protección social en salud en Chile**. Santiago de Chile.

Lavigne, M. (2012). **Social protection and promotion policies in Paraguay**. mimeo.

Levy, S. (2009). **Dos Retos de la Política Social en América Latina**. Presentado en Seminario Internacional Sistemas de Proteção Social: Desafios no Contexto Latinoamericano, Ministerio de Desenvolvimento Social, Brasília, 8 a 11 de diciembre.

Lo Vuolo, R. (2009). "Social Exclusion Policies and Labour Markets in Latin America". En: Hujo y Mcclanahan (Eds.). **Financing Social Policy. Mobilizing resources for social development.** United Nations Research Institute for Social Development. Social policy in a development context series. Basingstoke, UK; New York, USA: Palgrave Macmillan.

Martínez, J. (2008a). **Domesticar la incertidumbre en América Latina, mercado laboral, política social y familias.** Instituto de Investigaciones Sociales, San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

Martínez, J. (2008b). **¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central.** Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Mesa-Lago, C. (2009). "Social Insurance (Pensions and Health), Labour Markets and Coverage in Latin America". En: Hujo y Mcclanahan (Eds.). **Financing Social Policy. Mobilizing resources for social development.** United Nations Research Institute for Social Development. Social policy in a development context series. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Mesa-Lago, C. (2008). **Reassembling social security: a survey of pensions and health care reforms in Latin America.** Oxford: Oxford University Press.

Mesa-Lago, C. (2004a). "Models of Development, Social Policy and Reform in Latin America". En: Mkandawire, T. (Ed.) (2004). **Social Policy in a development context.** United Nations Research Institute for Social Development, New York: Palgrave.

Mesa-Lago, C. (2004b). "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social". **Serie financiamiento del desarrollo.** N° 144 (LC/L.2090-P). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Organización de Naciones Unidas (ONU) (1966). **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (PIDESC), resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General [en línea] <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>.

Organización de Naciones Unidas (ONU) (1948). **Declaración Universal de Derechos Humanos** [en línea] <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml>.

Patrinós, H. y E. Skoufias (2007). **Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America,** Conference Edition. Washington, USA: The World Bank.

Pautassi, L. y Rico, N. (2011). **Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres.** Revista Desafíos No. 12, julio de 2011, CEPAL-UNICEF.

Ribe, H., D. Robalino e I. Walker (2010). **De los derechos a la realidad. Una protección social eficaz para todos en América Latina y el Caribe.** Unidad de Protección Social, Departamento de Desarrollo Humano, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

Sepúlveda Carmona, M. (2009). **Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.** Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza. Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/11/9, 27 de marzo de 2009.

Sojo, A. (Ed.) (2009). **Hacia la universalidad, con solidaridad y eficiencia: el financiamiento de la protección social en países pobres y desiguales.** División de Desarrollo Social, Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Uthoff, A. (2006). "Transformaciones del mercado de trabajo e implicaciones para los sistemas de pensiones". En: Ham Chande, Roberto y Ramírez López, Berenice (Eds.). **Efectos económicos de los sistemas de pensiones.** México, D.F.: Plaza y Valdés.

Wood, G. e I. Gough (2006). **A comparative welfare regime approach to global social policy.** *World Development*, Vol. 34, No. 10: 1696-1712.

Los regímenes contributivos en el caso de Guatemala

Comentarios a la conferencia de Claudia Robles

Maynor Cabrera*

Introducción

Con el ánimo de contribuir al debate, aportaré algunos elementos para este artículo que nos sitúa muy bien en el contexto latinoamericano y presenta algo muy interesante en cuanto a Guatemala, que es un país tardío en lo referente a regímenes de protección social, pero que también nos recuerda que —afortunadamente— Guatemala se escapó de las reformas a los sistemas de pensiones en la década de 1990; basta con ir a El Salvador y observar que hay un sistema que no cumple lo que promete —por ejemplo, permanece la baja cobertura, y además, cada año se incrementa el déficit fiscal en dos puntos, gracias al sistema de pensiones—.

1. Algunos nudos críticos

En el caso de Guatemala, resalta la baja cobertura, principalmente en sectores de baja productividad, asociados con la informalidad; también, baja cobertura en jóvenes y en niveles bajos de ingreso. Así mismo, la inversión reducida.

En Guatemala, el tema se ha centrado en la sostenibilidad del seguro social, pero esto nos recuerda las dificultades que hemos tenido respecto a la desigualdad en los ingresos, que es un tema clave si es que se desea una reforma en cuanto a protección social contributiva. Es importante considerar también el análisis de la fragmentación de todos los regímenes de seguridad social existentes y la inclusión de grupos específicos.

El documento nos da una visión importante de la equidad en la protección social contributiva, sin olvidar la sostenibilidad y los incentivos a establecer para tener la responsabilidad individual de quienes participan en y del sistema, y con un

* Magíster en Economía Aplicada por la Universidad Católica de Chile. Actualmente, es Economista Senior del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) en Guatemala. Entre sus investigaciones recientes destacan las siguientes: "Crisis y finanzas públicas en América Central", elaborado con Juan Alberto Fuentes para CIEPLAN, Chile; y "Hacia finanzas públicas equitativas y sostenibles en América Central", ICEFI (en elaboración).

enfoque amplio, al considerar aspectos como género y juventud. Así también, toma en consideración la articulación de política social y económica, programas y regímenes —entre lo contributivo y lo no contributivo—.

El artículo señala algunos aspectos que resultan menos relevantes para el caso de Guatemala, como el seguro por desempleo, las innovaciones necesarias en el sistema de salud —a las que me referiré más adelante— y el tema de la ampliación de la licencia posnatal que tiene relación con la atención a la familia.

El documento hace referencia también a puntos de debate, de los cuales me referiré a: la atención a la sostenibilidad; la articulación de la política social con la política económica a través del empleo; y las brechas de equidad en los servicios sociales.

2. La protección social en el sector salud en Guatemala

En el caso de Guatemala, tenemos muy bajos niveles de cobertura en salud: un 60%, tomando en cuenta que son datos teóricos —es decir, se reportó como cobertura cualquier tipo de atención: desde un servicio de emergencia menor en un puesto de salud hasta un caso de hospitalización intensiva en un hospital tipo A—; no se refieren a paquetes de cobertura integral. Y esta baja cobertura es aún menor en el área rural, donde solamente el 55% tiene acceso a algún tipo de servicio.

El seguro de salud alcanza solamente al 15% de la población, situación que en el área rural se reduce al 7%. La relevancia de este dato está en la vulnerabilidad en que coloca a las personas, quienes pueden caer en la ruina o en la pobreza a consecuencia de los gastos derivados de una enfermedad o accidente.

En el caso de Guatemala, es alarmante el descenso en la cobertura del seguro de salud para la población económicamente activa. Datos como estos alertan para considerar hacia dónde se dirigen las políticas sociales.

La población afiliada al IGSS es, en su mayoría, urbana (75%), indígena (80%) y no pobre (80%). La cobertura es muy baja, pero hay un contingente de población que podría hacer un aporte a la seguridad social; por ejemplo, se observa, que del sector del empleo formal, alrededor del 67% podría acceder a un sistema de seguro social. También, entre el cuarto y quinto quintiles de la población, podrían hacer algunos aportes.

Hay también otros sectores que podrían aportar —quizá con otras reglas— y que actualmente no acceden a un seguro de salud, considerados por lo que han invertido en situaciones de hospitalización y otros gastos médicos o de medicinas.

¿Qué determina esta situación del sistema de seguridad social? Hay algunos determinantes socioeconómicos, de los cuales haré referencia a tres:

- 1) Una dinámica del mercado laboral, caracterizada por altos niveles de informalidad y bajo crecimiento de la productividad que se combinan con tasas de crecimiento sumamente bajas. A este respecto, un análisis realizado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), acerca de la economía en Centroamérica en los últimos 30 años, muestra que Guatemala tuvo una tasa de crecimiento de 3.5 —es decir, un incremento del producto per cápita del 1% anual—, de los más bajos en América Latina.
- 2) Altos niveles de pobreza, que se resisten a reducir, asociados con la baja calidad del empleo; a pesar del crecimiento en la incorporación laboral en los años crecientes, la mala calidad no permite salir de la pobreza. Sin embargo, el bono demográfico podría implicar una oportunidad, si se mejora la inserción laboral.
- 3) Factores históricos: la clasificación de Guatemala como país tardío es un claro ejemplo, pues el sistema de seguridad social funcionaba, al inicio, para los empleados públicos y las escasas y débiles reformas que han sido insuficientes. No contamos con un sistema de salud, sino con servicios fragmentados: el Ministerio de Salud atiende a la población pobre, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) a los asalariados contribuyentes, y los servicios privados a las familias con mayores posibilidades económicas.

A nivel regional, Guatemala es uno de los países que invierte menos en salud. El gasto familiar prácticamente lo cubre todo: un 60% del gasto nacional, lo cual resulta inequitativo e ineficiente, pues a la larga, quienes pagan esto, son los sectores que tendrían un potencial para contribuir y que al no tener seguro, recurren a otros mecanismos para financiar sus emergencias. Actualmente, la participación del gobierno en el gasto social es una de las más reducidas.

La principal orientación de los gastos de las familias está en la compra de medicamentos y costos por enfermedad; el problema es que la distribución de estos riesgos es ineficiente, pues ante cualquier evento, una familia puede caer directamente en la pobreza.

¿Hacia dónde debería ir el sistema de protección en salud? En el mediano plazo, debería existir una responsabilidad pública, una garantía de protección social basada en un sistema público de cobertura universal bajo el manejo solidario, equitativo y eficiente de los riesgos. En el largo plazo, debería ser la creación de un sistema integrado de servicios de salud y atención universal con un esquema de financiamiento solidario y sostenible. Transformar el actual sistema de manejo de riesgos de baja cobertura, y basado esencialmente en el mercado, puede tomar varios años.

Para llegar a lo anterior, se proponen algunas alternativas en el corto plazo:

- La inclusión de los ocupados formales que no cotizan, pues el costo sería menor teniendo un seguro de este tipo que lo que las familias deben erogar de su bolsillo en cada evento de salud.
- La participación de los informales potenciales (del cuarto y quinto quintiles) con un subsidio del Estado para cubrir las cuotas patronales, con un paquete más económico.

También, se proponen alternativas de carácter no contributivo:

- universalización de la atención primaria,
- costeo basado en un conjunto de intervenciones seleccionadas,
- aporte del Estado como tercero en la seguridad social,
- subsidio para los ocupados informales potenciales.

Hay un componente importante y —polémico—: las remesas. Se trata de un ingreso que se ha incrementado en los últimos años. El promedio que una familia receptora de remesas gasta en salud es del 15%, lo cual es demasiado dinero; sería más eficiente distribuir los riesgos por medio de un seguro que cubra estos inconvenientes.

En cuanto al futuro del financiamiento en salud, es necesario incrementar el gasto en los niveles señalados, lo cual permitiría que el gasto público en salud aumentara del 2% actual al 4.2%, es decir, duplicarlo, lo cual incidiría en la estructura del gasto que actualmente financian en su mayoría las familias y, por ende, más cobertura, equidad y eficiencia.

3. Algunos temas para el debate

La sostenibilidad es importante, pero no es el único tema. Así también, se debe rescatar la equidad, que en el caso de Guatemala, estuvo ausente en las discusiones de la década de 1990. El caso de Chile nos dice que es posible emprender reformas que den sostenibilidad y equidad, y que favorezcan también la responsabilidad de las personas en el financiamiento de los riesgos.

Obviamente, resulta complicado implementar lo anterior, pues tenemos un país con altos niveles de informalidad y una historia muy pobre en cuanto a sistemas de protección social. Además, está el crecimiento reciente de sistemas no contributivos; por lo tanto, ¿vamos a tener sistemas contributivos y no contributivos, cada uno por su lado, o una política más integral?

Tampoco podemos pensar que vamos a vivir únicamente con sistemas contributivos, pero para contar con planes más solidarios, se requiere de recursos fiscales, que en el caso de Guatemala, se trata de un tema políticamente muy sensible.

La coherencia de la política social es sumamente importante, y en la actualidad, el sistema de salud, tan fragmentado, hace el servicio muy caro para el país y para las familias. Y en ello, debe haber más acción del gobierno como ente rector, para fijar un sistema a nivel nacional.

La política global es un gran reto, pues frente a la necesidad de un empleo digno en un país con un 70% de informalidad, no es fácil.

¿Qué reformas son necesarias? No solamente en el IGSS con sus reformas paramétricas, sino en el sector público en general. Guatemala está en un buen momento —a nivel demográfico— para discutir este tema y emprender reformas; si lo postergamos, será más caro y difícil, por lo que si es el momento, contribuyamos todos y hagámoslo.

¿Cómo se financian los programas en el ámbito de la protección social?

7

Lizardo Sosa*

Una de las principales causas de los problemas que sufren las macroeconomías nacionales en diversos países, es la tendencia a financiar los programas sociales mediante la contratación de deuda pública, lo que no solo incide en la imposibilidad de contar con recursos para atender debidamente otros rubros del gasto público, sino que, aún más importante, el hecho de que esta práctica traslada a futuras generaciones el costo del escaso e insostenible “bienestar” que temporalmente puede lograrse con este tipo de políticas. De manera que, seguir la práctica de endeudamiento para financiar la política social, genera el riesgo del estallido de una bola de nieve en futuro no muy lejano, salvo que se corrija mediante el incremento de los ingresos tributarios. De lo contrario, lo que sobreviene es desastre tras desastre, llámese Grecia ahora en 2011, u otros países antes y posiblemente después. De este modo, adelantándome a la respuesta que al final daré a la pregunta implícita en el título de la plática que me han permitido el honor de impartir, solo hay una forma de financiar sosteniblemente estos programas, y es mediante ingresos corrientes del Estado o mediante contribuciones directas de los beneficiados. Pagarlo con deuda, es pues, una irresponsabilidad.

En cuanto a los sistemas contributivos, está claro que el financiamiento de los programas proviene de los aportes de quienes participan y de la idónea administración de los fondos; lo que hay que hacer es afinar el cálculo para que las contribuciones realmente cubran los beneficios que se están ofreciendo, evitando extralimitaciones.

Otro aspecto es la permanente tensión entre el aspecto social y el de mercado. Siempre existe la tensión entre lo que puede ser la promoción de la inversión para generar empleo —vía exoneraciones u otros recursos como asignaciones presupuestarias— y el uso de los recursos fiscales para financiar la política social.

* Economista por la Universidad Rafael Landívar. Se ha desempeñado en el Sector Público como Ministro de Economía, Ministro de Finanzas y Presidente del Banco de Guatemala. Ha sido catedrático en la Universidad Rafael Landívar, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, en la misma universidad. Socio fundador y presidente de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

1. Los derechos económicos y sociales inalienables

Cabe resaltar que en la actualidad se da, como inalienable, una serie significativa de derechos económicos y sociales; entre ellos, se podrían mencionar los relativos al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, a la seguridad social, a la protección contra el desempleo; más generales, se consideran los derechos a un nivel de vida adecuado que aseguren la salud y el bienestar incluidos la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, así como la protección a la familia, y a un nivel alto de educación y de salud física y mental.

No me pronuncio en contra de la aspiración de diversos grupos humanos, a nivel del orbe terrestre, de alcanzar y mantener ese conjunto de derechos "inalienables". Lo que sí deseo señalar es que el alcance de situaciones económicas y sociales que hagan realidad estos derechos depende de los niveles de desarrollo de cada Estado y que su realización debe procurarse dentro de las políticas públicas, teniendo presentes las posibilidades reales que una economía nacional tiene para alcanzarlos plenamente o de lograrlos solo parcialmente.

La política social, pues, en nuestros países, debe sujetarse a las posibilidades reales y procurar el alcance de consensos sociales para definir las prioridades, en función de los recursos disponibles que alcancen para hacer prevalecer estos derechos. Un buen ejemplo de esta cuidadosa gradualidad es la actual discusión en Guatemala sobre la propuesta de extender la edad para la jubilación en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), aumento de años que tiene sentido, porque de otra manera, el fondo no alcanza para todos en el largo plazo, y de lo contrario, podría agotarse, pues es claro, que en la medida en que la edad de retiro aumenta, es menor el esfuerzo que los trabajadores actuales deben realizar —en términos del aporte— para mantener el fondo de previsión.

Entonces, diseñemos una política social, empecemos por donde debemos y vamos, pero no pretendamos que porque se legisle en materia, por ejemplo, de vivienda, ya existe la capacidad del Estado que justifique el reclamo ciudadano de que todos vamos a disponer de una vivienda, o de que podremos ya considerar como inalienable el derecho al trabajo y a la protección contra el desempleo, porque tales condiciones solamente son alcanzables a través del alcance de mayor nivel de desarrollo económico y social, y no sería posible garantizarlos sobre la base de los escasos recursos de que se dispone actualmente, al menos en Centroamérica.

Y no hay que olvidar que aquello que definamos como responsabilidad del Estado, debe pagarse con recursos provenientes de los impuestos, o de sistemas de previsión social contributivos, y que así como se exigen beneficios, se debe disponer de una actitud ciudadana dispuesta a contribuir, a pagar, y de construir un sistema tributario capaz de recaudar recursos suficientes, o de cuotas

contributivas de los trabajadores que sean suficientes para el financiamiento del programa que se pretende.

Todo esto requiere de grandes consensos sociales que permitan definir el estilo, el modelo y el sistema de política social que deseamos construir y encargar al Estado.

En este punto, creo oportuno referirme a las decisiones adoptadas por los ciudadanos alemanes cuando decidieron la unificación de Alemania Federal y Alemania Oriental, ya que, conscientes del costo que la unidad tendría en la recuperación de las condiciones económicas y sociales de la Alemania Oriental (socialista), aumentaron la carga tributaria al 57% —un incremento del 11%—. Por todo ello, hay mucho que trabajar en las definiciones y en la construcción de consensos.

2. No hay política social separada de la política económica

Muchas veces se ha dicho, y deseo repetirlo aquí, que una buena política económica es indispensable para una buena política social; de otra manera, si la política económica y social no se articulan, fácilmente borraríamos con el codo lo que quizá habríamos escrito con la mano. Y es que, generalmente, nuestro modo de hacer política económica siempre ha tenido determinadas repercusiones en el ámbito social, y ciertamente con efectos contraproducentes.

Veamos algunas afirmaciones que pueden sustentarse en los hechos: la asignación del gasto público por lo general hace más ricos a los ricos, ya que cuando se observa, por ejemplo, la política de subsidios generalizados, es demostrable que estos no benefician a los más pobres. Durante décadas, mantuvimos políticas de subsidio al consumo de combustibles y me pregunto, ¿acaso los más pobres disponen de vehículos automotores? O subsidios a las tarifas de energía eléctrica. Y de nuevo la pregunta, ¿acaso los más pobres localizados en áreas rurales remotas disponen de energía eléctrica? Y aquellos sectores muy pobres que sí la disponen, ¿para cuántas bombillas (quizá dos o tres) y cuántos radios (seguramente uno) la aprovechan? Sin embargo, cuando los subsidios son generalizados, aquellas residencias con quince o veinte focos, refrigeradoras, radios, televisiones, calentadores de agua, aires acondicionados, etc., vaya que sí aprovecharon con creces esos subsidios. Y para no mencionar más, habría que preguntarse quiénes recibieron los beneficios de los programas de exoneraciones fiscales (derechos arancelarios, impuestos sobre la renta, etc.) con pretexto de favorecer la inversión y el empleo.

Todos los años, estas políticas hacían y aún hacen más ricos, en números, que los pobres que logramos mover de pobreza extrema a pobreza general. Los aranceles, por ejemplo, constituyen finalmente una transferencia de recursos para los grandes productores nacionales. Y en el caso de Guatemala, sería muy extraño

encontrar una empresa grande y pujante, que no haya surgido de un privilegio del Estado —lo que significa que hemos practicado una política social al revés: producimos buenos ricos—.

El problema es que todas estas políticas no son gratuitas, y por el contrario, tienen un costo de oportunidad: los Estados dejaron de atender otros problemas.

Hay otras circunstancias que también generaron mucha pobreza: por ejemplo, las intervenciones de política económica en el mercado, generadores de riqueza para pocos, como las fijaciones de precios —quien se beneficia con los precios tope, no es el consumidor precisamente—. O, en el caso de Guatemala, los subsidios cambiarios otorgados en 1983, y especialmente el otorgado en 1986 a quienes tenían deuda externa registrada en el Banco Central, para mitigar el impacto del incremento del dólar a estos deudores; pero, por favor, ¿qué sectores sociales pueden contratar deuda externa? Pues no son precisamente los pobres: son los más ricos entre los ricos ...y ellos fueron los beneficiados. La cuenta que había absorbido el Banco de Guatemala por diversos subsidios cambiarios ya sumaba en 1993, cerca de doce millardos de quetzales y seguía creciendo. ¿Cuánta política social se pudo haber implementado con este dinero?

Así mismo, debe tenerse especial atención a la naturaleza del gasto público, pues este, actualmente, es regresivo; por ejemplo, hace pocos años, más del 50% del gasto estatal se destinaba a la ciudad de Guatemala, mientras que los pobres —la mayoría— están en el área rural!

3. ¿Cómo deben financiarse los programas del ámbito de la protección social?

Buena parte del financiamiento de la política social debería provenir de sincerar y poner en orden la política económica en estricta observancia de las condiciones del mercado. Tal "sinceramiento" de la economía es sumamente difícil, porque muchos de los privilegios y de las ventajas con que ya cuentan algunos sectores, asumen la naturaleza de derechos adquiridos y no se les pueden retirar (por ejemplo las extensiones tributarias), sin correr el riesgo de que sean consideradas inconstitucionales. Tenemos, entonces, una Constitución que garantiza el ejercicio de los privilegios, de manera que necesitamos actuar con estricto apego al derecho e iniciar el lento y gradual proceso de ajustes que permitan contar con recursos utilizables en políticas sociales bien definidas y priorizadas.

Estas políticas deben orientarse al fortalecimiento de la capacidad propia de los beneficiados, con el claro propósito de que las políticas los restablecerán en la dignidad de ser los protagonistas de su propio destino a base de su propio esfuerzo. Hay pues, un momento de entrada al recibir un beneficio de estas políticas y debe haber un momento de salida: no deben diseñarse políticas que conviertan a las personas beneficiarias en sujetos ad eternum dependientes del beneficio.

En el caso de los sistemas contributivos, está claro que se deben definir claramente los beneficios, las prioridades, afinando los cálculos, dando seguimiento. Y es importante también el resto de la organización económica, el Estado de derecho.

Y no se debe olvidar la calidad y sostenibilidad de la política macroeconómica —una sana y solvente política fiscal y una política monetaria enfocada en el abatimiento de la inflación—, y la sanidad y el fortalecimiento del sistema financiero, pues por lo general, los fondos de los sistemas de previsión social van al sistema financiero y suelen ser duramente golpeados por los desbarajustes fiscales y monetarios.

El entramado institucional es fundamental: debe existir un sistema de supervisión que vigile el funcionamiento de los mecanismos de protección social en el sector privado.

En cuanto a los sistemas no contributivos, se deben financiar con dinero sano, proveniente de los impuestos. De manera que es imprescindible un Estado que tenga recursos para cumplir con sus funciones.

Y termino con la respuesta que ya había mencionado al principio: ¿Cómo se financian los sistemas de protección social no contributiva? Con impuestos. Y esto requiere un sistema tributario eficiente; y, tanto o más que los impuestos, debe ponerse atención en el gasto que debe ser progresivo, en el sentido de favorecer en mayor medida a los más pobres.

Los lineamientos de política social en el plan gubernamental 2012-2016 del Partido Líder

Luisa Morales Modenesi, Partido Líder*

La problemática social es una, aunque los partidos políticos contendientes sean dos. Y en este sentido, para entender la política social, tenemos que ver que Guatemala es un país donde el 51% de la población vive en situación de pobreza y el 15% en pobreza extrema. Esto, la pobreza, se acompaña de enfermedad y muerte, y cobra la vida de 34 niños menores a un año por cada mil nacidos vivos. A ello, tenemos que agregar que la mortalidad materna de Guatemala es la más alta de América Latina, lo que está afectando a nuestras mujeres, pero particularmente a nuestras mujeres indígenas, campesinas y del área rural.

De cada 100 jóvenes, 72 están fuera del sistema escolarizado y nosotras las mujeres enfrentamos la violencia: no solamente la del Estado por la falta de justicia y frente a las grandes limitaciones para tener acceso a un trabajo digno, sino también por la elevada tasa de mortalidad infantil y la impunidad que reina frente al elevado caso de femicidios existentes en el país, así como también la desprotección y la vulnerabilidad en que esa situación nos coloca frente a la violencia intrafamiliar, así como de desnutrición e inseguridad alimentaria en que se encuentran nuestros niños menores a 5 años, que coincide nuevamente en su ubicación en el área rural, en el área campesina, en el área indígena de nuestro país.

La situación económica y social que vive la mayoría de la población guatemalteca hace evidente la carencia de servicios y de educación, del acceso a la vivienda y a los propios caminos para sacar su producción agrícola que permita dar de comer a sus hijos y garantizar su salud y educación.

Todo esto demuestra las grandes brechas que existen en el país entre los que tienen todo y los pobres que, hoy por hoy, lo que tienen es su dignidad. Y frente a ello, al Estado y al gobierno que Manuel Baldizón va a presidir, le corresponde ir originando, a través de todas las propuestas contenidas en el Plan Nacional para

* Partido finalista en la segunda ronda de elecciones generales en Guatemala (2011).

el Cambio, transformaciones que reclama nuestra nación, a través de acciones concretas y acciones necesarias y prioritarias que permitan ampliar las oportunidades para la gente, el desarrollo humano del país y la seguridad integral del país.

Creo que con todo lo que hemos vivido en Guatemala, no podemos dejar de señalar que esas acciones tienen que ser concretas, porque ya es tiempo que la población —y particularmente la población indígena y rural— reciba lo que por derecho le corresponde; que las mujeres no sigamos siendo discriminadas y, particularmente, la mujer rural, la mujer indígena. Es necesario que no sigamos contemplando los porcentajes que se han establecido en cuanto a la desnutrición de la niñez guatemalteca, sino que realmente se promuevan las acciones que se deben realizar para apoyar el sustento alimenticio de la niñez y de la juventud, porque ellos son la garantía efectiva del desarrollo de un capital humano que permita promover el desarrollo y nuevos avances para nuestra Guatemala.

El tema que nos preocupa hoy es el tema de la agenda social. Nosotros, el doctor Manuel Baldizón, señala que implementar una agenda social que abra el espacio para alcanzar la justicia, la seguridad integral y la paz no se puede, no se vale, seguir postergando. El país, la población, reclama cambios trascendentales; y estos cambios trascendentales en función de la redistribución de los recursos tienen que apuntalar fundamentalmente hacia la población más pobre y marginada. La política social del doctor Manuel Baldizón prioriza como áreas de particular atención: la salud, la seguridad alimentaria y nutricional, la asistencia técnica para la producción agrícola y el acceso a la tierra, la generación de empleo urbano y rural para promover el crecimiento económico, la continuación de los programas sociales ya iniciados que se incorporarán a programas productivos. Cuando uno mira los lineamientos de la política social del partido Líder y de los partidos políticos en Guatemala —aun el partido contendiente—, no podemos dejar de ver que la política social está enmarcada en la consecución de las Metas del Milenio y que esta es una responsabilidad de Estado y no de gobierno.

En materia educativa, se han iniciado esfuerzos para impulsar la Reforma Educativa en Guatemala. Pero como gobierno, el doctor Manuel Baldizón va a impulsar acciones prioritarias que permitan afianzar, desarrollar y fortalecer dicha reforma. Entre estas acciones están:

- la ampliación y el mejoramiento de la formación profesional de los educadores; pero también se busca su dignificación;
- el impulso a la educación bilingüe intercultural y la promoción de la educación maya;
- la alimentación de los niños y niñas a través de los comedores escolares;
- la creación de un programa de becas para los jóvenes talentosos y sin posibilidad de acceso a la educación superior;
- una mejor coordinación académica y administrativa con los once mil colegios privados de este país.

En lo referente al empleo, está visto, dentro del programa de trabajo, como lo que es: un derecho humano que dignifica a la persona. Y en este sentido, las acciones van a concretar la reactivación de la economía del área rural: programas de granos básicos; apoyo legal, apoyo campesino, apoyo a los agricultores. Además, se trabajará en infraestructura productiva en el interior del país, en bolsas de crédito para el fomento de la iniciativa empresarial.

Tendremos “oficinas amigas del emprendedor” para brindar apoyo al pequeño empresario. Fomentaremos, además, el apoyo al cooperativismo, otorgando créditos blandos al sistema cooperativo de producción y se promoverá la reactivación del sector de la construcción, especialmente en vivienda e infraestructura como motor de la economía nacional y fuente de empleo.

En materia de salud, el reto es alcanzar un presupuesto del 5% del PIB destinado a la salud; y una reforma que, de manera gradual y progresiva, apoye a convertir el sistema de salud, que es curativo, en preventivo.

Hoy en la mañana, salió en El Periódico una noticia que apenas pude leer, en relación con el planteamiento que hace Naciones Unidas sobre cómo se visualiza el problema de la seguridad ciudadana y esto en un momento dado, nos hace perder de vista otro tipo de problemas.

En torno a la seguridad ciudadana, el doctor Manuel Baldizón ha expresado que la ley y el orden se constituyen en los pilares fundamentales para generar esta seguridad y confianza, y para crear un clima propicio para el desarrollo y el bienestar de las familias guatemaltecas.

Dentro de la seguridad ciudadana, hay una propuesta concreta: la creación de la Guardia Nacional, que está visualizada como un nuevo modelo de fuerzas de seguridad. Para ello, el presupuesto en el que se va a fundamentar esta modernización es el respeto a aquellos miembros de la Policía Nacional Civil (PNC) que han actuado con honestidad, profesionalismo y apego a la ley, para que continúen con sus funciones. Y a todos aquellos esfuerzos que ya se han iniciado para la profesionalización y capacitación de la PNC, debe dárseles continuidad.

Es una línea central todo lo relativo a la preservación del ambiente y a la gestión de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, que dentro de esta agenda social tampoco pueden seguir postergándose.

Un elemento central en toda esta propuesta de trabajo, que está planteado por el doctor Manuel Baldizón, es la promoción de la participación ciudadana a través del diálogo y la negociación. Buscar la generación de consensos, porque en esta estará la ampliación de las oportunidades de la gente como la condición indispensable para el pleno desarrollo de los derechos humanos. Y esta participación, a su vez, se constituye en el elemento central para erradicar la polarización económica, la polarización social y política en el funcionamiento de la sociedad

guatemalteca. Así, el papel que juega la auditoría social para el gobierno del doctor Baldizón, es trascendental. Y es esta forma de participación ciudadana que, con el acceso a la información de las acciones gubernamentales, se convertirá en escudo para resguardar la transparencia de los recursos públicos.

El fortalecimiento del poder local tiene un papel central en todo el impulso de la política social. Y es otra herramienta fundamental para que el poder local pueda contribuir a la erradicación de la corrupción y a una participación propositiva de la población, desde sus distintos niveles de actuación.

El crecimiento de la población es actualmente del 2.4%. En este sentido, la propuesta que se ha trazado el programa de trabajo es alcanzar un crecimiento anual del PIB del 6% que permita el cumplimiento de la política social que nos hemos trazado realizar.

Para que el Estado recupere sus funciones centrales en beneficio de toda la población, se plantea reformar su estructura funcional y administrativa; es decir, modernizar las funciones que brindan garantías, servicios que ejercen controles y definen procedimientos. En esto hay un planteamiento serio en cuanto a la reforma de la administración pública, que debe incluir la revisión y actualización de leyes como: Servicio Civil, Código Municipal, Compras y Contrataciones del Estado, Presupuesto; la revisión de la Ley del Organismo Ejecutivo, entre otras.

Hay claridad meridiana, en que no existe política pública si no hay recursos para su implementación. Y tenemos experiencias que nos lo demuestran. Frente a esta situación, lo que Manuel Baldizón, el Partido Líder, se ha planteado y plasmado en el plan de trabajo, es la necesidad de simplificar la recaudación de los impuestos. Esto ya se ha compartido con algunas cámaras empresariales —particularmente, lo ha hecho el doctor Baldizón con la Cámara de Comercio y con el Consejo Económico y Social, que aglutina a empresarios y sindicalistas—. La conclusión para esta simplificación es que, de las diez mesas de diálogo —si la población da al doctor Manuel Baldizón la oportunidad de llegar a presidir la República de Guatemala—, a partir del 7 de noviembre del presente año, una de estas se dedicará exclusivamente al tema fiscal, que ha tenido un olvido por más de treinta años.

En cuanto a la política presupuestaria, que lo traigo acá en función de lo que he indicado, no hay política pública si no hay recursos para su implementación. ¿Qué reclama un gobierno para poder administrar? Reclama política pública, pero esta solo la puede implementar si y solo si, se han establecido los recursos necesarios para las intervenciones programadas a través de planes, programas y proyectos. En este sentido, la política presupuestaria debe responder a la necesidad de un desarrollo socioeconómico con estabilidad. Y para ello, se requiere una política de gasto público. La estructura del gasto que se plantea debe reflejar las prioridades del desarrollo nacional. Para ello, en primer lugar, es necesaria una distribución territorial equilibrada, con énfasis social, que apoye la seguridad alimentaria, el

saneamiento ambiental, los servicios básicos de salud y la educación de calidad, orientada al trabajo. No podemos dejar de reconocer los avances en educación, en el tema de cobertura, pero ahora el reto es la calidad.

En segundo lugar, tiene que visualizarse y concretarse la descentralización de la administración pública, de manera que esta descentralización sea pertinente, funcional y orientada al servicio, y que incluya, de forma destacada, instituciones modernas y eficientes de seguridad y justicia.

Otro aspecto fundamental es la inversión en infraestructura social y comunitaria, y la inversión productiva que facilite el desarrollo diverso y económico del país.

Se parte del principio de que para llevar a cabo una reforma fiscal, se requiere, como punto de partida, una reforma política, y a su vez, educación tributaria. Se requiere transparencia en el gasto público y estas son medidas fundamentales para generar la confianza en los contribuyentes.

Manuel Baldizón se ha propuesto que, a partir del 7 de noviembre —si es electo—, va a instalar las diez mesas de diálogo en las cuales surgirán las veinticinco preguntas que están orientadas a la reforma de la Constitución. Posteriormente, una Asamblea Nacional Constituyente electa para este propósito será la responsable de legitimar lo que el soberano haya decidido.

Y todo el proceso de consulta tiene que ver con el régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz. Estos, todos, son pilares que fundamentan toda política social.

Cuando no olvidamos, como guatemaltecas y guatemaltecos, nuestro futuro, cuando tenemos la historia viva del mismo, podemos entender las demandas para construir un mejor futuro. Y proyectar ese futuro hacia el desarrollo, la democracia, la justicia, la equidad de oportunidades para mujeres, hombres, indígenas, ladinos; hacia la niñez, la juventud, las personas con discapacidad, para miles de trabajadores y trabajadoras que tejen con sus manos día a día, de sol a sol, en la ciudad y el campo el desarrollo económico del país sin recibir a cambio ningún beneficio.

Conocer el pasado nos permite no repetirlo. Este 6 de noviembre, las y los guatemaltecos vamos a decidir si nos quedamos atrapados en un pasado lleno de injusticia o mejoramos el futuro de nuestros hijos y nuestras familias.

Si ustedes me preguntan, en síntesis, cuáles serían las grandes líneas de la política social, están centradas en la política de inversión para el desarrollo social y humano. Al centro del desarrollo está la ampliación de las oportunidades de la gente, con la participación y responsabilidad también de la población. La unificación de los fondos sociales. La reorientación del papel de las instituciones del gobierno central para garantizar el acceso a la alimentación, la generación de

empleos, la instalación de comedores y albergues populares. Y los programas sociales que he señalado anteriormente y en los que insistimos.

Los recursos son fundamentales para hablar, sin mentir, de lo que puede hacerse en función del desarrollo humano y del desarrollo social de este país.

Los lineamientos de política social en el plan gubernamental 2012-2016 del Partido Patriota

9

Luz Lainfiesta, Partido Patriota*

El enfoque será compartir la visión que tenemos de la política social y algunos principios y programas. No voy a centrarme en los programas, sino más bien en la política.

Para nosotros, la política social tendría cuatro grandes líneas:

1. protección: vulnerabilidad, riesgo, el enfoque territorial;
2. construcción de capacidades: allí van los sectores nutrición, salud y educación;
3. empleo: la generación de opciones para que la gente use esas capacidades;
4. fiscalización de los recursos.

Además, también me centraré en la discusión sobre los programas no contributivos, porque considero que los programas contributivos (el IGSS, las pensiones, etc.) deberían ser un tema que nos acoja aquí nuevamente.

Guatemala tiene una Política de Desarrollo Social y Población desde el año 2002, cuyo objetivo es crear las condiciones que faciliten el acceso a los beneficios del desarrollo en condiciones de igualdad y equidad; pero no hemos avanzado mucho. Además, tiene políticas sectoriales como salud y educación, pero también sectores de población como mujeres.

Esto es prueba de que no hemos avanzado mucho: desde el año 2000, la capacidad que hemos tenido como país, para reducir la pobreza extrema, es de 0.1 anual (del 16.2 en el año 2000 al 15 en el año 2011). Entonces, podemos decir que hemos fracasado en esta lucha. Pero además, no debemos engañarnos por las estadísticas, debido al crecimiento de la población. Realmente, en nuestros días, hay más personas viviendo en pobreza extrema que antes —a pesar de lo poquito que hemos caminado—: la última Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) dice que hay casi doscientas mil más viviendo en pobreza extrema.

* Partista finalista y ganador en la segunda ronda de elecciones generales en Guatemala (2011).

También, debemos reconocer el crecimiento de la pobreza extrema urbana, que es una tendencia global y que aquí ha sido menos, pero se está dando.

Como partido, hemos preparado una propuesta: la Agenda del Cambio. El plan de Gobierno tiene cinco ejes, uno de ellos es el de inclusión social —que tengo el privilegio de coordinar— y que se ha construido con participación de muchos.

Quisiera empezar diciendo la raíz: la construcción del eje de inclusión social y la visión de política social nacen precisamente de un entendimiento sobre la pobreza, no como la carencia de bienes materiales únicamente, sino también con otros factores multidimensionales como la exclusión, la inequidad, la vulnerabilidad y la desigualdad, que es un punto pivotal en nuestro país.

Hemos también privilegiado la exclusión, y de allí, el nombre: la inclusión social, ¿por qué? Sabemos que la exclusión social deja fuera de los circuitos de desarrollo a millones de guatemaltecos, porque limita la oportunidad para la construcción de capacidades en la infancia, la niñez, la juventud, la edad adulta; y limita también sus opciones. Produce una terrible baja de autoestima, el sentimiento de la incapacidad, la estigmatización —un factor muy importante—, lo cual limita la oportunidad de acceso a oportunidades y conduce al abismo de la pobreza y del subdesarrollo, y nosotros estamos respondiendo con el eje de inclusión social, cuyo objetivo es ampliar esas oportunidades y capacidades.

Lo anterior da una idea de la base sustantiva de nuestra propuesta. El objetivo —la ampliación de las oportunidades y capacidades— trata de aplicar una parte de la política social. Partimos de un abordaje basado en la persona —capital humano—, la familia como fundamento de la sociedad, la comunidad —las instituciones que están más cerca de las personas y el Estado—.

También, toma en cuenta el abordaje del ciclo de vida. La política social debería de partir desde la concepción —de acuerdo con nuestra Constitución— hasta los adultos mayores. Y en cada una de estas etapas del ciclo de vida hay ventanas de oportunidad para la inversión de cierto tipo de intervenciones que van a ir capitalizando el desarrollo social.

La política social tiene cuatro líneas:

- no contributivas: (1) ampliar las capacidades de las personas, y (2) usar las capacidades, de manera que generen ingresos;
- contributivas: (1) ampliación de la protección social para hacer frente a la crisis, y (2) el patrimonio (contar con vivienda digna, etc.).

Nosotros vemos todos los programas de transferencias, de inversión de insumos para el desarrollo social, como estratégicos para ampliar capacidades y opciones. Me voy a enfocar en las dos primeras —no contributivas—, pero antes, dos ideas sobre nuestra visión:

- La política social no es asunto exclusivo del gobierno: es asunto de todos —Estado y sociedad—. La participación es importante en todos los niveles: presupuestos, iniciativas de ley, persecución de abusos, etc.
- La articulación: cada acción debe dar valor agregado a la que precede y no tener acciones aisladas (ya presentamos la propuesta de Ley para la creación del Ministerio de Desarrollo Social, que iría dentro del Sistema de Desarrollo Social como la herramienta de articulación y coordinación dentro del más alto nivel en política social).
- La transparencia: la experiencia latinoamericana y la de nosotros nos demuestra que la transparencia es fundamental en la aplicación de toda la política social. Debe estar alejada de intereses personales o políticos —un vicio que se ha visto en todos los países—. Es una tentación que debemos cortar sistematizando, institucionalizando y alejando la provisión de algunos servicios de las cúpulas del poder.
- Los criterios claros de ingreso y egreso: establecer las métricas para la selección de las personas beneficiarias y los criterios para la salida de las personas con una visión de dignidad. El éxito de la política social es cuando los participantes de estos programas ya no tengan necesidad de la solidaridad del Estado para salir adelante.
- El registro único de beneficiarios: es una buena práctica en América. Va a permitir articular y tener una visión clara, por territorio y por familia, sobre la inversión que se hace.
- La entrega sistematizada de los beneficios, de tal manera que no tenga que ver con criterios o privilegios particulares.
- La gestión por resultados: la inversión social debe tener objetivos concretos, que sean medibles y que digan si se avanza o no. Es importante partir de una línea de base que constituya un punto de partida para ver dónde estamos y cómo vamos en el tiempo. Esto incluye actualizar la ENCOVI.
- La evaluación objetiva: conformar el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, que estará separado del Ministerio de Desarrollo y dentro de la SEGEPLAN, conformado por expertos calificados para una evaluación externa cada cierto tiempo, sobre la marcha de la política, y orientando.
- El modelo incluyente: transformar el actual modelo vertical —incluso absolutista—. El fundamento de la política social es la participación y debe ser un modelo que incluya lo mejor de cada uno de nosotros. Esto tiene el reto de generar confianza.
- La interculturalidad: nuestros pueblos maya, garífuna y xinka tienen prácticas y redes de protección social que en momentos de crisis han sacado adelante a la patria por muchos años: la asistencia a una mujer embarazada, protección en caso de orfandad, etc.

En la construcción de esta propuesta, participaron integrantes de los pueblos maya, garífuna y xinka para que estas visiones fueran consideradas; es muy importante, en la parte social, y no es una asimilación, sino articulación: ¿cómo las comadronas se articulan con los servicios de salud? ¿Cómo las

cofradías pueden seguir con el papel de asegurar la pertinencia de quienes participan en los programas? Es muy importante el papel de las instancias comunitarias, como los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES).

- La sostenibilidad: ¿cuánto nos cuesta la inversión en las áreas sociales? Debemos tener claridad en lo que hacemos para tomar decisiones acertadas. Es necesario, sin duda, aumentar el gasto social, pero con base en la confianza y en un pacto fiscal que debemos hacer.
- Más inversión en capacidades: tenemos la visión de la dignidad, es decir, que en el largo plazo, las personas tengan opciones para salir adelante; sin la visión asistencialista que, sin embargo, es necesaria como medida paliativa emergente.

Nuestra política social se basa en cinco principios:

1. **El enfoque de derechos:** la política social no debe tener una óptica de caridad, sino de dignidad de la persona; como ser humano, tiene igualdad de derechos —lo manda nuestra Constitución— y el Estado debe ser garante del cumplimiento de dichos derechos. Hay grupos de población, que por sus circunstancias, necesitan un apoyo más cercano del derecho para que se cumplan esos derechos; y también es necesario tomar acciones para que ello vaya cambiando. Lo anterior nos obliga a una visión de vulnerabilidad y riesgo, en el sentido de que el Estado debe considerar a las personas en esta situación.
2. **Cambio duradero:** las medidas paliativas que abordan los efectos de la pobreza son importantes, pero pretendemos sentar las bases para cambios duraderos a través del tiempo, lo cual significa trabajar en las causas estructurales. Por ello, la política social tiene mucho que ver con el desarrollo rural, con la generación de empleo, y con la formación y el empoderamiento de la familia y la mujer.
3. **Estrategias integrales y articuladas que miren distintas dimensiones de los problemas:** la suma de programas que den valores agregados es lo que irá ayudando a las personas. Un estudio de ICEFI sugiere, que para ir reduciendo las tasas de desnutrición, es necesaria la articulación entre las transferencias, la bolsa y los programas de la Secretaría de Seguridad Alimentaria, pero también con Salud, porque los programas sectoriales deben ser integrales. De hecho, nuestra propuesta del cambio presentó estrategias integrales con contribuciones de los diferentes sectores; posteriormente, desarrollamos cada plan sectorial, que implica el fortalecimiento de las instituciones. La propuesta es por estrategias.
4. **Alianzas:** trabajar juntos con todos. La participación del sector académico es fundamental en la política social. Si Dios y el pueblo de Guatemala así lo quieren y quedamos electos, deberíamos tener una reunión con el sector académico para hablar de esto; con los tanques de pensamiento que tienen

la experiencia, para empezar a trabajar y que revisen a detalle las propuestas y que vayan mejorando. Es decir, esto es de todos y no exclusivamente del partido: es del país.

La empresa es también muy importante, no solo en los sistemas de protección, sino también en la contribución con ideas, tecnología e innovación.

Las iglesias son fundamentales en la política social: están cerca de la población y tienen un rol por cumplir en muchos casos, como la gestión de riesgo.

5. **Institucionalidad:** las condiciones de contratación y de trabajo y la calidad del personal, pero también las mismas instituciones deben estar integradas y articuladas. El Ministerio de Desarrollo Social, por ejemplo, va a absorber a las entidades que, por ahora, no están adscritas a un sector en particular.

De estos principios, se derivan las cinco estrategias:

1. **Hambre cero:** tiene tres componentes fundamentales:
 - Reducir la desnutrición crónica en dos puntos porcentuales cada año, para lo cual se implementará la “Ventana de los 1,000 días”, que consiste en trece intervenciones directas con las acciones siguientes durante un período que abarcará desde la concepción de la persona: educación en lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses, alimentos adecuados e higiene; micronutrientes —harina fortificada, azúcar con vitamina A y sal yodada— y desparasitación; y provisión de nutrimentos especiales para revertir procesos de desnutrición incipientes que sean detectados. Se ha comprobado que si estas acciones se realizan entre los cero y doce años de edad, la desnutrición crónica se puede cortar de tajo.
 - En Guatemala, cada día nacen veintitrés niños en riesgo de desnutrición.
 - Disponibilidad de alimentos a precios accesibles, que comprende la parte agrícola: producción de granos básicos, riego, control de precios, mejoramiento de mercados, etc.
 - Fortalecimiento de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y del Consejo de Seguridad Alimentaria, liderado por la Vicepresidencia. Nuestro presupuesto sería de dos mil millones de quetzales al año.
2. **Hogares saludables:** creación de ambientes saludables para que las familias se desarrollen. Para ello, hemos diseñado un paquete de programas, de los cuales mencionaré cuatro: a) creación de un sistema incluyente de salud, que incorpora cambiar progresivamente el actual modelo de atención en salud, cobertura y calidad; b) rehabilitación del Sistema de Salud; c) implementación de una Red Comunitaria de Salud con fines de prevención; y d) promoción de una maternidad saludable.

La tecnología también es una herramienta importante para el acceso a información cuando no se cuenta con atención médica inmediata: se pueden

- crear sitios en plataformas gratuitas, que permitan a cualquier persona, por medio de una computadora portátil, realizar consultas y obtener información.
3. **Niñez preparada:** educación de la primera infancia —cero a tres años—, preescolar, primaria. Así también, el mejoramiento de la calidad de la educación preprimaria, con estrategias que ya conocemos, tales como el mejoramiento del Sistema de Recursos Humanos del Ministerio de Educación (MINEDUC) y la profesionalización de los docentes, pero también con un acompañamiento mensual por medio de asesores pedagógicos que apoyen al profesorado en actividades como la planificación.
 4. **Jóvenes protagonistas:** aseguramiento del acceso a la educación media en todos los municipios; educación con enfoque laboral. Además, una visión del joven como protagonista, como voluntario, como alguien que construye su plan de vida.
 5. **Familias seguras:** la base para que lo anterior ocurra, con programas como Ser Familia. Así también, la gestión de riesgos y la protección a grupos vulnerables, que incluye acciones específicas como la no institucionalización de niños en situación de orfandad.

Queremos ser un gobierno de avanzada, pero que convoque y genere confianza para que la gente vea lo que hacemos. Los programas sociales son un medio para tener una vida digna, la dignidad propia del ser humano, generando las condiciones para que todos tengan las mismas oportunidades de desarrollo.

Soñamos con un país de oportunidades para todos y todas.

Comentarios a las presentaciones sobre los lineamientos de política social en las propuestas de planes gubernamentales 2012-2016

10

Comentario 1

Claudia Robles

1. Sobre la definición de la política social y sus bases de financiamiento

La política social engloba el conjunto de intervenciones de protección social y de promoción social y, que de manera estrecha, se vincula con las políticas económicas, monetarias y fiscales de los países.

En primer lugar, quiero comentar sobre la necesidad de generar distinciones conceptuales entre política social y programas sociales. Sobre la primera, hay diversas definiciones académicas, pero básicamente comprende un conjunto de lineamientos, arreglos y decisiones que en un país o en una sociedad se dan para alcanzar objetivos determinados, amplios de desarrollo.

La política social va a generar desarrollo y trasciende el espacio de un programa, mecanismo o estrategia determinada y concreta. Las políticas sociales se guían por los principios que cada Estado va dando y que dan cuenta del marco constitucional de cada país y su adhesión a los tratados internacionales sobre derechos humanos. De esta forma, las políticas sociales combinan lineamientos que apuntan hacia la igualdad, a través de mecanismos de redistribución, focalización y equidad. Los programas vienen a ser mecanismos e instrumentos que permiten articular esos fines más amplios, lo que queremos para una sociedad determinada.

Un segundo punto, que también es fundamental a la hora de concebir la política pública y la política social en clave de desarrollo, es la articulación. Ambas propuestas —y la de la universidad— lo recogen: la articulación entre objetivos, intersectorial, etc.

En tercer lugar, debo recalcar la necesidad de fortalecer la articulación entre política social y política económica. Las políticas de empleo, por ejemplo —que se consideran políticas económicas—, tienen un componente social claro y tienen sus implicancias multidimensionales en este campo; un caso es la propuesta que se mencionó sobre los seis meses de lactancia para las mujeres: se hace necesario buscar mecanismos que faciliten la conciliación entre las labores de cuidado del bebé y las labores de trabajo remunerado que desempeñan diversos miembros de la familia, y en especial, las mujeres, y que esto esté facilitado por el mercado laboral. Para este fin, se necesita tener pactos sociales amplios, en los cuales los actores privados, económicos, son importantes.

Hay que ser muy cuidadoso en esto de las articulaciones, pues hay temas que si bien están ubicados en ministerios específicos, permean varias dinámicas. Ayer comentaba el ejemplo de las economías verdes y la Conferencia Río+20 y cómo, a través de la iniciativa de economías verdes, se busca reducir la pobreza, y promover la inclusión y la equidad social.

¿Cómo combinamos los objetivos? Hay un caso en el programa Bolsa Familia, en Brasil, donde el programa *Bolsa Verde* entrega transferencias monetarias a los campesinos más pobres y vulnerables de Brasil —de manera similar a otros programas de transferencias condicionadas, como *Bolsa Família*—, invirtiendo en tecnologías sustentables ambientalmente. De esta forma, vinculan acciones en los terrenos productivo, social y medioambiental, impulsadas tradicionalmente por instituciones distintas, empalmándose en una sola lógica de desarrollo.

2. Sobre la sustentabilidad de la protección social

Hay una serie de aspectos puntuales y otros más amplios que emergen al pensar la protección social desde una óptica integral. Lo que se observa en la experiencia de América Latina, en cuanto a los logros en materia de política social, es que se avanza sustantivamente en la protección social, al considerar los tres grandes componentes descritos en la presentación (asistencia social, seguridad social y regulación de los mercados laborales). Esto requiere pensar en arquitecturas integrales de protección social que combinen lógicas contributivas y no contributivas, junto con la regulación de los mercados laborales. No se trata solo de avanzar para generar transferencias que hoy reduzcan el hambre, sino de asegurar también la sustentabilidad del desarrollo de las sociedades en su conjunto y la sustentabilidad fiscal. En el caso de Guatemala, esto implica pensar en cómo incorporar progresivamente a la población que hoy está excluida del sistema contributivo y garantizarle protección a lo largo de su ciclo de vida.

Hay una primera lección que se puede extraer del caso chileno: la lógica de articular lo contributivo y lo no contributivo en el sistema integral de protección social ha permitido proteger al conjunto de la población en aquellos umbrales de vida que son básicos; es un primer paso, pues los derechos establecen un piso mínimo. Es importante, por lo tanto, definir cuáles son los pisos mínimos para

el caso de Guatemala, porque eso permitirá establecer los objetivos, así como también los incrementos necesarios para ir escalando en la lógica de los derechos sociales: ir garantizando progresivamente una serie de beneficios, permitiendo la participación plena de todas las personas de la sociedad en los diferentes ámbitos (económico, social, político, etc.). En la lógica de la complementariedad, lo anterior implica articular los principios de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos.

Otro aprendizaje que se puede extraer de la experiencia de América Latina es que, si se considera la protección social no contributiva como un objetivo de superación de la pobreza, se debe pensar en las transferencias a implementar y los montos de estas. Hay experiencias en Brasil, México y Ecuador en las que el monto es determinante para superar la pobreza, si se está midiendo pobreza por ingreso. De acuerdo con los fines que se busquen con los programas, los incentivos deben estar claramente definidos. En el caso del programa Oportunidades, en México, por ejemplo, se establecen incentivos diferentes para niños y niñas, dado que las condiciones de inserción en el sistema educativo son diferentes para ambos grupos.

Es importante la mención que se hizo sobre el sistema de monitoreo y el registro de beneficiarios, a lo que se puede incorporar un sistema informático que permita ver cómo se está accediendo a los distintos beneficios, pero todo en una lógica intersectorial, más amplia.

La inversión se debe observar con cuidado, sobre todo al analizar la relación entre inversión y rendimiento de los sistemas.

Asegurar un gasto social progresivo es también una gran enseñanza en América Latina, especialmente en el caso de Brasil, que ha logrado reducir la pobreza —por la progresividad del gasto social y, además, por la articulación de las transferencias y programas sociales contributivos y no contributivos—.

Comentario 2

Ana de Molina

A partir de la experiencia en la administración pública, es importante tomar en cuenta varios aspectos. Uno de ellos, es considerar que muchas veces los equipos que elaboran las propuestas de la agenda gubernamental no son necesariamente quienes luego las ejecutan, de manera que se recomienda que sea esa agenda la guía de navegación para el trabajo diario en la administración.

Lo anterior no es fácil, porque el andamiaje institucional no siempre es favorable y, por ejemplo, las agendas están tan sectorializadas que atomizan las acciones gubernamentales. La acción coordinadora, por lo tanto, es importante. Se han tenido ya varias experiencias: hace muchos años se creó el Ministerio de Desarrollo y también la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia; es decir, se ha contado y se cuenta con una serie de instancias coordinadoras. Sin embargo, lo más impor-

tante es el liderazgo de quien encabeza el gobierno, para la coordinación efectiva y visión integral del Gabinete de Gobierno, especialmente.

La sostenibilidad de las políticas: Guatemala tiene más de cuarenta políticas públicas (generales, sectoriales y transversales), algunas resultado —incluso— de mesas, negociaciones y/o consensos, tanto en el ámbito social como en el económico. Pero para ejecutarlas, es necesario que los esfuerzos de estos diálogos y consensos se lleven a la práctica.

Universalización vs. focalización: definitivamente, hay necesidad de focalizar. Contamos con instrumentos como el mapa de pobreza y los indicadores socioeconómicos, los cuales son simplemente instrumentos, no fines. Ya hemos aprendido que no podemos seguir trabajando de manera dispersa las intervenciones sectoriales —educación, salud, nutrición, infraestructura básica—, sino más bien con un enfoque de atención integral. El 95% de la probabilidad de que la niña rural no llegue a la escuela es porque no tiene servicios de agua potable o energía eléctrica; entonces, podemos tener estrategias pedagógicas interesantes, pero la niña rural no va a llegar a la escuela, por lo que deben estar estos servicios básicos. Es necesario, entonces, un desarrollo integral focalizado que se tendrá que ir expandiendo, pero en función de los recursos.

Es fundamental ver el ciclo vital —ciclo de vida de las personas—, la integralidad, el sector, lo cual no es nada fácil, por lo que insisto en que es necesario ver la coordinación institucional, cuyo éxito dependerá, en gran medida, de la claridad en los objetivos por parte de quien dirige las acciones del Gobierno.

El pacto fiscal: es un instrumento hacia un fin último que es el bienestar. Los fundamentos económicos y sociales del pacto fiscal establecen claramente la naturaleza de la política fiscal, que no es tener menos déficit ni mayor superávit, ni aumentar el ahorro de la cuenta corriente: estos son principios y compromisos. Los fundamentos del pacto fiscal están orientados a lograr el bien común, lograr la igualdad, disminuir la exclusión.

Es bienvenido el tema del pacto fiscal: hay que hacerlo y se refiere a fiscalidad, gasto, evaluación, control, auditoría social; y también a lo tributario. Y a la par de comenzar a generar una discusión nacional sobre el pacto fiscal y su implementación, es importante el pacto social, porque está claro que no es la política fiscal per se, sino la política fiscal “para qué”: para la ejecución de un pacto social. Y para esto, tenemos que ponernos de acuerdo sobre el establecimiento de los mínimos sociales, que es también un enfoque de derechos. Estos mínimos sociales requerirán focalización.

El presupuesto 2012: el ciclo presupuestario en Guatemala no se agota, pues solo se habla de la elaboración, discusión y ejecución del presupuesto. Es necesario, por lo tanto, hablar ya de una evaluación y de un presupuesto por resultados. Se debe cerrar el círculo y dejar la práctica de presupuestar por inercia,

sin evaluar impactos ni optimizar recursos. Y, dado que siempre los recursos son escasos, es necesario optimizarlos.

También, es necesario identificar el escenario futuro y tener claridad acerca de cómo estará la agenda gubernamental, pues el presupuesto la regirá. La disponibilidad y el espacio presupuestario son fundamentales para la marcha de las políticas sociales.

El presupuesto, como se ha mencionado, debe ser un instrumento de política y no la política en sí.

Es importante la interlocución con las familias, pero también la interlocución para la fiscalización. Contar con un espacio institucional que abra el Gobierno para, por ejemplo, escuchar los distintos informes de auditoría social; escuchar a la sociedad sobre cómo visualiza el desempeño y el manejo de los recursos públicos, lo cual permitiría aumentar la confianza en las instituciones.

Para la fiscalización, hay que tener rendición de cuentas, lo cual implica la actitud ciudadana. Una obligación, por ejemplo, es cumplir con el pago de impuestos.

Me parece muy importante el esfuerzo como el planteado hoy: la exposición de agendas, que son importantes para la construcción de una agenda nacional.

Lineamientos de política social desde un enfoque humanista cristiano

Renzo Rosal*

Introducción

Desde la Dirección de Incidencia Pública de la Vicerrectoría de Investigación y Proyección de la Universidad Rafael Landívar, se elaboró una propuesta de política social que incorpora los ejes de pobreza, empleo, educación, salud, seguridad alimentaria, justicia y desarrollo rural integral. Consideramos que la calidad de vida, desde la visión humanista, no puede entenderse, sino precisamente desde lo integral, desde una visión sistémica que tome en cuenta los diferentes aspectos que garantizan el respeto a la dignidad humana. La propuesta responde a los cinco desafíos en los que se centra la actuación de la Universidad a partir del año 2009, complementado con un ejercicio participativo denominado "Jornadas de análisis", que se realizó con estudiantes de todas las facultades desde el mes de julio de este año, como parte de la iniciativa de Voluntariado Electoral, realizado en el marco del actual proceso electoral.

1. Puntos de partida

La política social es el conjunto de acciones de gobierno dirigidas a mejorar las condiciones de educación, salud, vivienda y empleo de la población. También, se entiende como el conjunto de instrumentos que regulan y buscan de manera institucional el reparto de la riqueza en la sociedad, particularmente de aquellos sectores en riesgo socioeconómico y en condiciones de vulnerabilidad. Existen de tres tipos:

- 1) políticas de compensación social: son aquellas que se ponen en práctica para ayudar específicamente a los grupos más afectados por las transformaciones económicas o por crisis de cualquier otro tipo;
- 2) políticas de inversión en capital humano: son las que tienen como objetivo proporcionar a la población las calificaciones necesarias para un mejor

* Director de Incidencia Pública, Universidad Rafael Landívar.

desempeño laboral. Estas son especialmente importantes en el contexto actual, en el que la posibilidad de acceder a mejores puestos de trabajo depende de la capacitación y la preparación académica. Es responsabilidad de la política social del Estado dotar de capital humano a la población, especialmente a la de los estratos socioeconómicos más bajos, para que puedan aprovechar las oportunidades que les ayuden a salir de la pobreza;

3) políticas de integración social: buscan ayudar a superar la marginalidad en que se encuentran diferentes grupos sociales, afectados por formas de exclusión de índole étnica, geográfica o de género (Fuentes y García, 1998).

Las políticas públicas encierran decisiones y se concretan en acciones (políticas, programas, proyectos), que contienen valores, instrumentos, medios de intervención y resultados. Las políticas públicas deberían ser la respuesta al interés general de la sociedad, ya sea porque su legitimidad derive de un proceso legislativo, o de la aplicación de criterios y conocimientos técnicos.

Comprender el fracaso o limitado éxito de las políticas sociales, así como las circunstancias que rodean la toma de decisiones, requiere de un análisis de los fenómenos que impiden la formulación, implementación y puesta en práctica de las mismas, análisis que puede contribuir a la identificación de formas alternativas de aplicación.

Algunos de los principales obstáculos que se pueden identificar en la formulación y gestión de políticas públicas, especialmente de las políticas sociales, son:

- correr el riesgo de convertirse en el resultado de continuas luchas por el poder respecto a la asignación de escasos recursos;
- poca integración entre política económica y política social;
- disminución del gasto social;
- prevalencia de las inequidades;
- escasa focalización de intervenciones, resultado de políticas de carácter universal;
- instituciones desintegradas y descoordinadas;
- pobreza y sus continuas/renovadas expresiones;
- participación ciudadana dispersa y subestimada;
- limitada evaluación de las políticas;
- falta de atención a dualidades existentes, como la urbano-rural.

2. Hacia una mejor comprensión de las políticas sociales en Guatemala

Las políticas públicas, entendidas desde su ámbito más general, tienden a responder a objetivos políticos establecidos, cuyos medios de implementación son precisamente las mismas políticas públicas. Sin embargo, es importante tomar

en cuenta que el establecimiento de los objetivos políticos, desde un grupo en particular —en este caso el grupo que accede al poder— resultan necesariamente influenciados por el poder social, los intereses y las negociaciones existentes entre actores políticos, así como por los imaginarios sociales que existan alrededor de la agenda pública. Por todo esto, es importante abordar el tema de la política social en Guatemala, en un momento coyuntural tan incierto como el actual.

Las políticas sociales son políticas públicas cuyo eje fundamental se encuentra desde el punto de vista del humanismo cristiano, precisamente lo humano. Lo humano, entendido como todo aquello que involucre el respeto a la dignidad de la persona y las garantías que posibiliten la calidad de vida. Las temáticas, que históricamente han sido catalogadas como sociales, son los temas de salud y educación. Las políticas públicas en estos temas son, por lo general, discutidas desde el marco de la política social, ya que, por una parte, no es posible imaginar la calidad de vida si las necesidades básicas que el ser humano requiere para un mínimo desarrollo no son satisfechas, y por otro, la importancia que se le brinda a la educación como elemento de desarrollo y generación de capital humano. Sin embargo, la complejidad de la vida humana y las problemáticas a las que día a día deben verse enfrentados los ciudadanos, han llevado a la inclusión de otras temáticas cuando se hace mención sobre políticas sociales.

Las condiciones de empleo, programas alimentarios, administración de justicia, equidad de oportunidades y desarrollo rural son ahora temáticas necesariamente sociales, las cuales encuentran su marco de abordaje en la problemática de la pobreza. Es necesario integrar estos temas trascendentales en la concepción de política social y desarrollo integral. En Guatemala, la mayoría de la población carece de las garantías esenciales para una calidad de vida: el 49% de la población se encuentra en extrema pobreza y un 23% en estado de pobreza, 80% de la riqueza del país se encuentra en manos de un 20% de la población, existen rezagos grandes todavía en el tema de acceso a la educación, especialmente en la educación media donde el porcentaje de alumnos que logran acceder a este nivel no supera el 50% (43%), 49.8% de los niños menores a cinco años padecen de desnutrición, y en el área rural, más del 80% de la población se dedica al empleo informal, de acuerdo con datos proporcionados por investigadores del IDIES e investigaciones de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN). Todos estos indicadores llevan a la identificación de prioridades para las políticas sociales en el país.

Esta conferencia se orienta hacia el estudio para las políticas públicas con orientación social, especialmente con miras al nuevo gobierno que asumirá el próximo 14 de enero próximo. De acuerdo con datos proporcionados por el PNUD en su **Informe de Desarrollo Humano 2009-2010**, los elementos que debería tener toda política pública son estabilidad, adaptabilidad, coordinación, coherencia, eficiencia, implementación, aplicación efectiva y orientación del interés público. Guatemala cuenta con un nivel medio de estabilidad, adaptabilidad, coordinación,

coherencia y eficiencia; y un nivel bajo de implementación, aplicación efectiva y orientación al interés público. En ninguno de los aspectos se logra una ponderación alta. Bajo este marco contextual, es posible intentar estructurar una propuesta que permita redimensionar la política social para el Estado guatemalteco.

3. Pobreza

La pobreza es una situación en la cual la persona tiene la imposibilidad de vivir de forma digna y satisfacer sus necesidades básicas, significando más que un estado socioeconómico. Es necesario comprender que la pobreza encuentra efectos en el ámbito psicológico y emocional de las personas, lo que conlleva a la diferenciación.

Mejorar las condiciones de vida de casi la mitad de la población guatemalteca requiere una unificación de esfuerzos e inversión equilibrada entre educación, seguridad alimentaria, salud y acceso a la justicia, prestando un interés especial a la población vulnerable del país bajo el supuesto de subsidiariedad que propone el humanismo cristiano. La transparencia de los recursos y la rendición de cuentas es, a la vez, un elemento clave y transversal en la consecución de estos objetivos.

Un factor primordial en la disminución de la pobreza es la educación, tanto en el aspecto de acceso como en el de calidad. Los indicadores educativos del país dan cuenta de que en Guatemala todavía es necesario trabajar para lograr garantizar el acceso a la educación para todos, especialmente para aquellos más vulnerables en las zonas rurales del país, tal y como lo establece uno de los Objetivos del Milenio, el cual propone lograr la enseñanza primaria universal. Esto puede ser posible con la implementación de un sistema educativo regionalizado, descentralizado, desconcentrado y, sobre todo, participativo, que tome en cuenta a las municipalidades, las escuelas y los padres de familia en el tema de la gestión escolar.

Para lograr la calidad educativa, elementos indispensables son la pertinencia social y la pertenencia cultural: la pertinencia social, entendida como el vínculo que el alumno genere entre la sociedad y su entorno, y la cultural, como aquella que se enmarca en el tema intercultural. Por ejemplo, recibir clases en el idioma materno, así como explicaciones o ejemplos de su entorno que cobren para el alumno un sentido real. La concienciación social y cultural sobre el entorno debe ser una característica primordial para el desarrollo integral de los individuos, y pasa necesariamente por la formación del docente.

La educación es una herramienta para el desarrollo integral de las personas, siempre y cuando los niños y niñas cuenten con las condiciones básicas de alimentación y nutrición que les permitan potencializar todas sus capacidades dentro del aula. A nivel nacional, se pueden encontrar sin dificultad problemas

alimentarios y nutricionales de la población. El deterioro del estado nutricional por baja ingesta de alimentos o pobre utilización biológica de estos se presenta en guatemaltecos de todas las edades, pero los grupos más vulnerables son las mujeres, niños, adultos mayores y las personas que viven en algún grado de pobreza.

La seguridad alimentaria y nutricional es un derecho de toda persona y las políticas públicas son posibles si se proponen y enfatizan en lineamientos adecuados. Ha sido un reto para cada gobierno atacar el alto porcentaje de desnutrición existente en el país, que actualmente asciende al 49.8% de los niños menores a cinco años. Para que la seguridad alimentaria y nutricional esté completa, se deben cumplir los cuatro pilares que la conforman y cada uno depende directamente del anterior.

El primer pilar de la seguridad alimentaria y nutricional es la disponibilidad, el cual se refiere a la existencia de los alimentos. Por falta de políticas públicas que respondan ante esta necesidad y la pobreza en que se encuentran sumidas muchas poblaciones del país, este pilar se ve afectado por la alta vulnerabilidad ante fenómenos naturales y cambios climáticos que no se pueden enfrentar.

El segundo pilar es el acceso a los alimentos, ya que los que están disponibles, las personas deben poder comprarlos. Esto se ve influido por el costo de los alimentos, el salario mínimo, el número de miembros en la familia, el desempleo, el subempleo y todo lo que condicione o impida a las personas obtener los alimentos. Deben crearse políticas de protección a los consumidores, para asegurar que no haya variaciones drásticas en los precios de los alimentos.

El tercer pilar es el consumo de los alimentos. Por falta de educación nutricional, las personas los consumen de forma incorrecta, adquiriendo productos no nutricionales y dejando de lado los que realmente benefician la salud.

El cuarto pilar es la utilización biológica. Esto se refiere a cómo el cuerpo aprovecha de manera efectiva los nutrientes que consume. En este pilar, es fundamental el estado de salud de las personas, y este está directamente influido por el acceso a servicios de salud públicos o privados y por la calidad de esta atención. También, influye el acceso al agua potable y el manejo adecuado de los desechos.

Una vez que se logre trabajar efectivamente en los temas de educación y seguridad alimentaria, se hará necesario construir las capacidades de las personas para obtener un empleo digno. Como propuestas para disminuir en el corto plazo y erradicar a mediano y largo plazo las tasas de informalidad y desempleo, se propone invertir más en la educación en el área rural y dotar a las personas de habilidades básicas que le permitan ejercer más de un oficio, así como incentivar o motivar a los trabajadores para aumentar su productividad por medio de programas gubernamentales. El Sistema de Seguridad Social debe representar beneficios más altos que los costos, contando con disponibilidad y acceso fácil

a las personas. Fomentar la competencia, luchar en contra de los monopolios y ayudar a las micro y medianas empresas a aumentar su capacidad de desarrollo económico, permitiendo su entrada a una competencia global, son vías indispensables para este objetivo.

4. Justicia

Garantizar justicia en el país es una de las muchas tareas pendientes que tiene el Estado guatemalteco, como único ente al que se le atribuye esa función. Existen muchas barreras para poder brindar y tener acceso a una justicia efectiva, lo cual se traduce en impunidad, que impera en muchos ámbitos de la vida de los guatemaltecos.

Más allá de adoptar soluciones complejas, la impartición de justicia es uno de los fundamentos de ser del Estado, por lo que se proponen las siguientes estrategias para poder impartir justicia (Wagner, K., 2007): implementar políticas públicas integrales orientadas a un mejor y mayor acceso a la justicia, descentralizar los servicios de justicia, lograr un sistema de defensa público penal realmente gratuito y de calidad, con atención a las víctimas y real extensión territorial, facilitar la justicia y su administración, con pertinencia étnica y lingüística, implementar mecanismos alternativos de resolución de conflictos, y cumplir con los compromisos internacionales firmados. Varias de estas dimensiones de política pública forman parte de la propuesta de Reformas Constitucionales, presentadas en abril pasado por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) y la Universidad Rafael Landívar (URL), que en la actualidad están sujetas de audiencias públicas en el Congreso de la República.

5. Desarrollo rural

Las mismas tres instituciones (USAC, ASIES, URL) recientemente presentaron la "Propuesta para abordar el Desarrollo Rural Integral en Guatemala", que alienta la generación de intersecciones entre los modelos empresarial y de las organizaciones sociales, que parecen ser antagónicos, aunque las evidencias indican lo contrario. Se apuesta por una política social que contribuya a reducir las brechas sociales, económicas y culturales, recobrar la confianza en las instituciones, disminuir la erosión de los sentidos de pertenencia y generar interés por los asuntos públicos. Como plantea la CEPAL, esos elementos provocan un entorno en donde los pobres se hacen más vulnerables y se acentúa su reproducción.

6. Las políticas públicas necesarias

En las sociedades actuales, las políticas públicas se relacionan con la posibilidad de contar con los recursos necesarios para el desarrollo individual, tanto como en lo que se refiere al empleo y a los servicios sociales, sobre todo, educación, salud y protección. La igualdad de oportunidades también implica la posibilidad de acceder a una administración de justicia que garantice el ejercicio y la exigibilidad de estos derechos, así como a un sistema fiscal transparente que asegure una recaudación equitativa y un gasto solidario. En este sentido, el Estado, a través de las políticas públicas, tiene un papel esencial en la provisión de servicios sociales básicos de calidad, apuntando a la reducción de distancias o brechas entre distintos grupos y territorios en lo que se refiere al acceso al empleo, la protección social, la educación, la salud, la justicia, la fiscalidad, los recursos financieros, el consumo y las nuevas tecnologías, entre otras cuestiones.

También, es esencial considerar, como elemento indispensable de la igualdad de oportunidades y capacidades, la calidad de los servicios públicos de salud, educación y protección, la calidad del empleo (siguiendo la definición de la OIT de "trabajo digno") y la calidad de la justicia, entendida en términos de eficiencia y transparencia. Todos esos esfuerzos, destinados a garantizar la dignidad de la persona humana, son parte de las políticas sociales.

La referencia a lo "público" implica la pretensión de universalidad en el alcance y la inclusión de la totalidad de la ciudadanía. Sin embargo, no todas las políticas del Estado son públicas en este sentido, ya que algunas pueden favorecer procesos de exclusión o conspirar contra la integración social. Se trata, por lo tanto, de analizar cuáles son las políticas que generan, realmente, transformaciones sociales y cuáles son aquellas que, pese a autodefinirse como públicas, no benefician por igual a todos.

Las políticas públicas necesarias deben asegurar la protección normativa de la totalidad de los ciudadanos y ciudadanas, y el funcionamiento de la democracia y de las instituciones que conforman el Estado de derecho (incluyendo la calidad y la buena gestión de las instituciones formales, y la lucha contra la corrupción).

Las políticas pueden y deben promover la seguridad humana desde una perspectiva centrada en la garantía de los derechos fundamentales y la prevención, más que la represión, como elemento central en la búsqueda de la cohesión social.

Las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel determinante en la definición de las políticas públicas, un papel que ha ido desde la apertura de espacios de debate, discusión, difusión y conocimiento, hasta el apoyo y complementariedad en la ejecución de las mismas, en casos tan importantes como las reformas fiscales o educativas.

7. Recomendaciones para el redimensionamiento de la política social

Definir la política social. Se reconoce el avance de la agenda social y los programas específicos, pero se ha relegado la construcción de la política social. El despliegue de las iniciativas de Cohesión Social ha sumado más competencias, nuevas problemáticas y la ampliación de coberturas, que obligan a redefinir lo que debería interpretarse como política social. Programas y política no son lo mismo.

Revisión programática de la política social. No es fácil tomar decisiones sobre qué temas priorizar y hacia dónde focalizar en un país cuyas problemáticas sociales son de lo más variadas. El objeto de la política social está fragmentado y disperso. El Estado tendrá que lidiar con la asistencia a determinados grupos excluidos o vulnerables, con el logro de cobertura universal pendiente en otros servicios, con desarrollar nuevas modalidades de protección social que reemplacen otras que ya representan regresión en sus resultados. Esas decisiones deben ser tomadas para asegurar asistencias o prestaciones de mayor calidad, mejorar la equidad distributiva y reducir la pobreza en general, y el hambre en particular, como los problemas nacionales más apremiantes.

Dimensionar la incidencia de la política social. Cuánto se ha mejorado la situación de los grupos sociales asistidos. Se carece de cifras claras sobre el impacto en la matriculación escolar, la nutrición y la salud de las niñas y los niños, como los cambios producidos en la economía de los hogares rurales beneficiados. Tampoco se sabe con certeza los niveles de articulación con las municipalidades y los avances en materia de desarrollo territorial. Se carece de sistemas de monitoreo y evaluación sistemática sobre los resultados de los recursos invertidos en desarrollo social.

Concentración-dispersión de la inversión social. El esquema actual de distribución de los recursos en materia de política social se basa en un pequeño grupo de programas que consumen la mayor parte del presupuesto. A la vez, subsiste un buen número de programas, secretarías e instituciones que comparten unos recursos atomizados. Considerando que el escenario a futuro es disponer de menos recursos públicos, existe el riesgo de que las prioridades programáticas debiliten aún más a los pequeños programas, haciéndolos perder efectividad y eficacia. Otra contingencia derivada de la probabilidad de disminución presupuestaria es, que al no tener asegurados los fondos necesarios para seguir operando la política social, el recorte no solo afecte a los pequeños programas, sino también a los más grandes y claves, algo que también podría estar influido por un cambio de estrategia gubernamental que privilegie otras áreas de la gestión pública.

Aumentar el respaldo financiero. Está visto que en situaciones de tener que priorizar políticas o de crisis de recursos públicos como ahora, las políticas sociales siempre corren con la peor parte, sufriendo recortes programáticos o paralizando los avances en la materia. Un reto crucial es consolidar un mayor nivel de financiamiento, lo que se relaciona con mejores esfuerzos para mejorar la política y la administración tributaria.

Corresponsabilidad institucional. El crecimiento de los programas sociales, en un corto plazo, ha representado un ritmo que supera las capacidades de la institucionalidad pública. Así como se aplica el principio de corresponsabilidad a los beneficiarios del programa "Mi Familia Progresá", lo mismo debería hacer con las instituciones involucradas.

Examinar la priorización y focalización de la política social. Sostenemos que la política social vigente ha logrado descentralizarse tanto programática como territorialmente, pero no sabemos hasta dónde su impacto satisfaga positivamente los requerimientos de equidad y cohesión socioterritorial. Es necesario revisar el diseño y la planificación de la política social de manera que se compensen estas diferencias. Debe considerarse otras inversiones sociales, como las transferencias de capital a los gobiernos locales, o las que estos realizan con fondos propios.

Implantar un sistema de monitoreo y evaluación de la política social. Es necesario reforzar los sistemas de monitoreo y evaluación, ya que no es posible contar con información suficiente sobre los resultados de los programas y acciones de desarrollo social. Se deben estudiar las implicaciones de involucrar a los beneficiarios en la custodia y la conservación de los programas sociales. Un buen sistema de monitoreo y evaluación ayuda a: perfeccionar el diseño de los programas; dotar de referencias objetivas a su planificación estratégica; explicar mejor los modos de operación; medir la calidad de los servicios y el grado de cumplimiento percibido por los beneficiarios; mejorar la rendición de cuentas, entre otros provechos.