
políticas sociales

Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina

Fernando Filgueira



División de Desarrollo Social



Santiago de Chile, julio de 2007

Este documento fue preparado por Fernando Filgueira, Consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El estudio fue financiado por la Fundación Konrad Adenauer.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4162 ISSN versión electrónica 1680-8983

ISBN: 978-92-1-323083-1

LC/L.2752-P

N° de venta: S.07.II.G.89

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
I. Cohesión, riesgo y protección social	9
1. Cohesión social: la resiliencia de un concepto ambiguo	9
2. Las tensiones estructurales del desarrollo social latinoamericano: desigualdad, urbanización, y bono demográfico corto.....	15
a. Marcos regionales en perspectiva comparada, tipos de Estado social y desajuste entre riesgo y protección en el pasado.....	15
b. Los países de alto desarrollo humano	17
c. Los países de desarrollo humano medio	21
3. Los desafíos de la protección y la cohesión social en el Milenio: el papel del Estado social latinoamericano	28
a. Mercado laboral y arquitectura de derechos de los sistemas de seguro de manutención de renta: desigualdad y exclusión.....	28
b. Los riesgos de salud: deshacer entuertos del pasado y enfrentar desafíos futuros.....	35
c. Transformaciones familiares y arquitectura de prestaciones del Estado social: el sistema educativo como clave para la nueva estructura de riesgos	40
d. El problema urbano: presente y futuro de la cohesión social latinoamericana	50
Conclusiones	53
1. Algunas reflexiones generales sobre los sistemas de protección social y sus alternativas de reforma.....	53

a.	Familia y educación.....	53
b.	Salud, seguridad social y contrato intra e intrageneracional	55
2.	Los desafíos de los diferentes grupos de países de América Latina	57
a.	Los países de alto desarrollo humano.....	57
b.	Los países de desarrollo humano medio alto.....	58
c.	Los países de desarrollo humano medio-bajo.....	59
Bibliografía		61
Serie Políticas Sociales: números publicados.....		65

Índice de Tablas

Tabla	1	REGIONES DEL MUNDO: LOS PAÍSES Y SUS NIVELES DE DESARROLLO HUMANO A INICIO DEL MILENIO	16
Tabla	2	CONGLOMERADOS DE LOS PAÍSES DE ALTO DESARROLLO HUMANO	17
Tabla	3	REGIONES DEL MUNDO: PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO ALTO, PROMEDIOS NO PONDERADOS PARA VARIABLES SELECCIONADAS	19
Tabla	4	REGIONES DEL MUNDO: PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO ALTO, PROMEDIOS NO PONDERADOS VARIABLES SELECCIONADAS	19
Tabla	5	PAÍSES DEL MUNDO: ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS DE LOS PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO	22
Tabla	6	REGIONES DEL MUNDO: PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO, PROMEDIOS NO PONDERADOS PARA VARIABLES SELECCIONADAS	24
Tabla	7	REGIONES DEL MUNDO: PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO PROMEDIOS NO PONDERADOS PARA VARIABLES SELECCIONADAS.....	24
Tabla	8	ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO HUMANO MEDIO-BAJO.....	25
Tabla	9	REGIONES DEL MUNDO: PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO-BAJO PROMEDIOS NO PONDERADOS PARA VARIABLES SELECCIONADAS.....	26
Tabla	10	REGIONES DEL MUNDO: PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO-BAJO PROMEDIOS NO PONDERADOS PARA VARIABLES SELECCIONADAS	27
Tabla	11	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL ANTES Y LUEGO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES ESTIMADAS A PARTIR DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN ACTIVA QUE CONTRIBUYEN A LA SEGURIDAD SOCIAL.....	30
Tabla	12	PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA CIRCA 2001: EFECTO DISTRIBUTIVO SOBRE LOS INGRESOS DE LOS HOGARES, DE LOS IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TRANSFERENCIAS ESTATALES	34
Tabla	13	OCDE Y AMÉRICA LATINA: INDICADORES DE CARGA DE LA ENFERMEDAD	35
Tabla	14	ANÁLISIS DE REGRESIÓN SOBRE LOS DETERMINANTES DE IGUALDAD EN LA SOBREVIVENCIA LUEGO DE LOS 40 AÑOS	38
Tabla	15	PAÍSES SELECCIONADOS AMÉRICA LATINA (2000): TASAS DE FECUNDIDAD POR QUINTILES DE INGRESO	42
Tabla	16	PAÍSES SELECCIONADOS AMÉRICA LATINA (2000): TASAS DE FECUNDIDAD URBANAS POR QUINTILES DE INGRESO	42
Tabla	17	ALGUNOS PAÍSES UNIÓN EUROPEA: NÚMERO DE HIJOS DE MUJERES DE 35 A 37 AÑOS DE EDAD SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL.....	43
Tabla	18	PAÍSES SELECCIONADOS AMÉRICA LATINA (1990 Y 2000): EVOLUCIÓN DE DE LOS DIFERENCIALES DE FECUNDIDAD TOTALES Y URBANAS.....	44
Tabla	19	PAÍSES SELECCIONADOS AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1990 Y 2000): EVOLUCIÓN DE DE LAS BRECHAS (EXPRESADAS EN TANTO RAZÓN DE LA FECUNDIDAD DEL QUINTIL MÁS POBRE RESPECTO AL QUINTIL MÁS RICO) DE FECUNDIDAD TOTAL Y URBANA.....	45

Tabla	20	PAÍSES SELECCIONADOS AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE PARTICIPACIÓN DE MUJERES Y TRAMOS EDUCATIVOS (AÑOS DE EDUCACIÓN FORMAL) SELECCIONADOS CERCA DE 1998	46
-------	----	---	----

Índice de Recuadros

Recuadro	1	¿UNA NUEVA ERA EN LOS MERCADOS LABORALES LATINOAMERICANOS?.....	29
Recuadro	2	PAÍSES SELECCIONADOS AMÉRICA LATINA: TRANSICIONES EPIDEMIOLÓGICAS SUPUESTAS.....	36

Índice de Gráficos

Gráfico	1	REGIONES DEL MUNDO: DESIGUALDAD Y TASA DE DEPENDENCIA EN PAÍSES DE ALTO DESARROLLO HUMANO	20
Gráficos 2 y 3		AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESPERANZA DE VIDA AL NACER, MORTALIDAD INFANTIL Y PORCENTAJE AL NACER QUE NO SE ESPERA QUE SOBREVIVA A LOS 40 AÑOS	37
Gráfico	4	PAÍSES SELECCIONADOS AMÉRICA LATINA (1990 Y 2000): VARIACIÓN DE LA FECUNDIDAD ADOLESCENTE EN LOS QUINTILES DE INGRESO 1 Y 2	44
Gráfico	5	AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO INTERCENSAL PARA GRANDES CIUDADES EN CENTRO Y PERIFERIA	51
Gráfico	6	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PORCENTAJE DEL GASTO SOCIAL DESTINADO A LA EDUCACIÓN SEGÚN LA TASA DE DEPENDENCIA INFANTIL PARA PAÍSES SELECCIONADOS, (2002).....	55

Índice de Dendogramas

Dendograma 1		CONGLOMERADOS PARA PAÍSES DE ALTO DESARROLLO HUMANO	18
Dendograma 2		CONGLOMERADOS PARA PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO.....	23
Dendograma 3		CONGLOMERADOS PARA PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO-BAJO.....	26

Índice de Cuadros

Cuadro	1	LAS OPCIONES PARA MEJORAR ACCESO Y PARA ENFRENTAR EL ACTUAL –O FUTURO- DESFINANCIAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD.....	56
--------	---	---	----

Resumen

El gasto social y las políticas sociales en América Latina se han transformado en forma sustantiva en los últimos 20 años. Ello responde a un esfuerzo importante en materia fiscal y a un conjunto de transformaciones relevantes en la gestión y organización de los servicios sociales. En efecto, luego de la llamada década perdida y del reconocimiento de la deuda social de la región, con mayor o menor entusiasmo casi todos los países invirtieron más, aunque tal vez no siempre de la mejor manera en materia social.

A pesar de dichos esfuerzos, la percepción de la mayor parte de los observadores y especialistas, y aun de la población en general, dista de ser satisfactoria. En particular, tal como se discute conceptualmente en la primer parte del trabajo, la inadecuación de los sistemas de políticas sociales afecta la cohesión social de las naciones latinoamericanas. En razón de ello, la segunda parte del trabajo se propone evaluar el grado de ajuste entre la estructura de producción de riesgo y la arquitectura de protección social de los sistemas de políticas sociales en América Latina. Así se procuran tipificar, en primer lugar, los riesgos legados del pasado, demostrando como son característicos de nuestra región y particularmente adversos para la cohesión social y para la construcción de sistemas de protección social incluyentes y eficaces. En segundo lugar, se plantea la heterogeneidad de estos riesgos dentro de la región y el tipo de Estado social que en el pasado los enfrentó, así como sus limitaciones. La sección que sigue analiza contra este telón comparativo inter e intra-regional los cambios fundamentales en la estructura social de los últimos veinte años en las esferas del mercado laboral, la estructura etarea, las familias y las transformaciones urbanas. Frente a estas transformaciones, se evalúa

el grado que las reformas de los años ochenta y noventa y la actual realidad de los sistemas de protección social permiten enfrentar los riesgos emergentes que colocan estas nuevas realidades sociales; se concluye que, en general, el resultado ha sido pobre. Al cierre, se sugieren algunas rutas generales y específicas para subgrupos de países en América Latina para mejorar la adecuación de nuestra arquitectura de protección a la estructura de producción de riesgo, como forma de contribuir a mejorar la cohesión social.

“Cuando una clase se apropia del proceso social de la producción y de sus elementos, para convertirlo en propiedad privada suya, el riesgo social se presenta obviamente como riesgo privado. En realidad el riesgo social no desaparece; se disimula tan sólo, bajo otra forma.”

Karl Marx, El Capital

“...uno vive más cómodo en su propia individualidad cuando ella esta apuntalada por recursos objetivos y protecciones colectivas”

Robert Castel, La metamorfosis de la cuestión social

I. Cohesión, riesgo y protección social¹

1. Cohesión social: la resiliencia de un concepto ambiguo

La idea de cohesión social ha sido acusada con justicia de polisemántica, ambigua y abstracta (esto es, sin anclaje en indicadores concretos). A pesar de ello, esta noción o nociones emparentadas y con similares vicios, tales como integración e inclusión social, han sido y son resistentes y persistentes, a pesar de los intentos que, una ciencia social por demás empirista, ha realizado para deslegitimarlos o desterrarlos de la “ciencia normal”. La idea de cohesión social sobrevive por buenas razones: esta noción coloca en el centro del análisis el problema de la acción cooperativa. Sea que estas acciones tomen lugar en los mercados, en la polis o en la comunidad, la existencia de un “template” normativo compartido es imprescindible

¹ El autor quisiera expresar su agradecimiento a Ana Sojo y Rubén Katzman.

para producir interacciones sociales positivas y para que los individuos puedan orientar efectivamente su acción a partir de las expectativas de la acción del otro.

Las crisis de cohesión social se presentan cuando el contenido de interacciones inevitables carece de contenidos normativos adecuados. Cuando en un mismo territorio conviven diferentes tipos de individuos y grupos sociales, la interacción en algún nivel se hace inevitable. No nos preguntábamos sobre el problema de la cohesión social en relación con las tribus amazónicas y las elites paulistas en el Brasil del 900 porque ello era un “non issue”. Así también, el *cangaceiro* nordestino y el gaucho portalegrense eran seres sin relación. Pero cuando ambos emigraron a San Pablo y debieron cooperar, negociar, enfrentar y resolver conflictos, ello se tornó un tema de cohesión social.

Estado y mercado, sumado a territorio y sociedad civil, determinan espacios de interacción relevantes. Desde la negociación más nimia, como quien da el paso hacia atrás en un amontonamiento de ingreso a un ómnibus, hasta lo que la economía política reconoce como tema relevante, como ser la negociación salarial en un conflicto de fábrica, requiere de marcos normativos compartidos. Desde la identificación del hombre en la esquina como alguien no amenazador, por parte de un transeúnte que debió pasar por allí, hasta la capacidad de un maestro para entender los códigos de felicidad y dolor de un niño de la periferia urbana, se requieren atajos perceptivos que solo son posibles si existe una idea de comunidad compartida, anclada en un marco normativo que orienta la acción de los individuos.

Grice (1989), reflexionando sobre el lenguaje indicaba que la acción comunicativa era diferente al mero hecho expresivo. Para que se produjera comunicación debían orientarse los actores por algunos principios de cooperación (relevancia, contexto semántico compartido, etc). De no suceder esto, las “utterances”, no eran más que ruido ininteligible. América Latina y el Caribe, está hoy llena de ruidos que no son comprensibles a los actores que deben compartir un espacio concreto de interacción. Y las razones para ello son múltiples.

Existen bases materiales de interacción y sistemas normativos de regulación de dicha interacción. Cuando algunos de los dos polos se transforma, se producen asincronías, asimetrías, y desencuentros. Para que se recomponga el equilibrio, o bien cambian los sistemas normativos, o bien cambian las bases materiales o bien, y esto es muy importante, las bases materiales de la interacción favorecen la aparición de nuevos modelos normativos. Si ninguna de estas opciones se da, la cohesión social sufre.

Entre las múltiples bases que permiten la construcción de espacios identitarios y marcos normativos comunes, se encuentran aquellos relativos a la protección colectiva del riesgo que se produce debido a la interacción de los individuos en mercados, familias y comunidades en un territorio determinado. Los riesgos de perder un receptor de ingresos en la unidad familiar, del desempleo, de enfermedad, del fracaso escolar y muchos otros que determinan el acceso de los individuos a su bienestar presente y futuro no son aleatorios, ni tampoco lo es su distribución e intensidad en una nación y entre diferentes sectores y categorías sociales. Ellos son el producto de la operación de mercados, familias y Estados. Por tanto, las políticas sociales cumplen una función fundamental respecto a esta producción de riesgo. La capacidad del sistema de integrar a los individuos en un marco normativo común, depende en buena medida del grado en el cual estos mismos individuos perciben que el hecho de pertenecer a un sistema conjunto de interacción, cooperación, negociación y conflicto les da derecho también a disfrutar, al menos parcialmente, de la protección social ante los diferentes riesgos que dicho sistema de interacción genera y distribuye. En este sentido cuanto y como gasta el estado en materia social constituye uno de los indicadores más claros de cómo y cuánto del riesgo social se encuentra efectivamente colectivizado.

Todas las sociedades distribuyen sus riesgos sociales en forma diferencial entre hombres y mujeres, ricos y pobres, educados y no educados, niños, adultos y ancianos. Existe una economía política (de poder y recursos) del riesgo social. Los mercados, las familias y las propias comunidades producen y distribuyen riqueza, seguridad y oportunidades en forma diferencial según atributos adscriptos y adquiridos de la población (Esping-Andersen, 2002). Estas tres vías de producción y distribución de riqueza, seguridad y oportunidades responden a una lógica esencialmente descentralizada. Los individuos toman decisiones respecto a cómo utilizan, agregan y aprovechan sus activos de capital físico, humano y social. Al hacerlo producen parámetros generales de oferta, demanda y precios, de arreglos familiares y de distribución territorial de la población. Estos parámetros luego determinarán sus posibilidades futuras de aprovechar la estructura de oportunidades existente.

Pero existe otra esfera de producción de riqueza, seguridad y oportunidades que se diferencia de las anteriores por su carácter esencialmente centralizado: el Estado.² Esta forma de autoridad remite a tres funciones fundamentales: la extracción de recursos de la comunidad, la distribución y asignación de recursos a la comunidad y la regulación de las acciones aceptables y no aceptables, así como la generación de incentivos y desincentivos en las otras tres esferas descentralizadas de la acción: el mercado, las familias y la comunidad (Tilly, 1990, 1998). Dicho más concretamente, los Estados influyen en las *chances* de las personas porque controlan el sistema impositivo, el gasto público y las leyes que regulan las interacciones entre personas y unidades colectivas (sean éstas de mercado, familia, o comunidades).

La articulación del Estado con las esferas de mercado, familia y comunidad constituye lo que se denomina comúnmente *régimen de bienestar* (Esping-Andersen, 1990, 1999). Esta afirmación implica una postura diferente de aquella que se detiene solo en los dispositivos sociales del Estado. Los regímenes de bienestar son mucho más que los instrumentos del Estado social; son la intersección de una estructura de producción de riesgo y una arquitectura estatal de protección de dichos riesgos, así como de regulación de las estructuras descentralizadas de producción de riesgo.³ Vista así, la evaluación sobre los Estados sociales no debe realizarse —al menos no solamente— en términos normativos, de esfuerzos en materia de gasto o aun en términos comparados con otras naciones. Una de las claves para evaluar las políticas sociales y los Estados sociales consiste en ver el grado en que éstos responden en forma adecuada a las estructuras de producción de riesgo y a la distribución del riesgo social. Ahora bien, esta ruta conceptual nos lleva necesariamente a abordar el problema del riesgo social y a formalizar una definición.

Todas las personas atraviesan por situaciones de riesgo en lo que hace a su bienestar material y emocional, y lo hacen debido a las más diversas circunstancias y situaciones. Todos reconocemos dichas situaciones y hacemos mención a los infortunios que aquejan a amigos, conocidos y familiares. Pero en la conversación cotidiana también reconocemos que en ciertos momentos, o por estar en cierta situación o en ciertas etapas de nuestras vidas, estamos más expuestos que en otros momentos o situaciones a cierta cantidad y calidad de riesgos sociales. La idea de riesgo social no remite a la presencia o ausencia de riesgo en forma más o menos aleatoria, sino a la idea de recurrencias empíricas en las que es posible identificar situaciones de vulnerabilidad social ligadas a categorías de población definidas por diversos criterios (ciclo vital, nivel educativo, clase social, sexo, etcétera). Las parejas jóvenes enfrentan los riesgos de pobreza asociados al inicio del ciclo productivo y reproductivo en forma concomitante; la tercera edad lo hace por razones vinculadas al

² Para una excelente discusión sobre el carácter centralizado y descentralizado de las esferas de Estado y mercado y las implicaciones de dicha distinción para un análisis desde la perspectiva de la economía política véase Adam Przeworski, 2003.

³ La idea de regímenes de bienestar fue popularizada y definida cabalmente por Esping-Andersen (con fuerte apoyo en el trabajo clásico de Titmus) en su texto *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. A nuestro juicio, la obra donde mayor rendimiento produce esta idea de riesgo y protección social se encuentra en su texto *Social Foundation of Post Industrial Economies* (1999). Buena parte de los argumentos esgrimidos en el volumen por él compilado *Why we need a new Welfare State* (2002) se apoyan en esta idea de estructura del riesgo y arquitectura del Estado de bienestar.

decaimiento físico y emocional, combinando la pérdida de vínculos con el mercado, con sus familias y comunidades; los niños enfrentan los riesgos de la alta dependencia familiar como base de su sustento y bienestar, en tanto los adolescentes deben resolver los desafíos propios de la emancipación con las recurrentes dificultades para cerrar procesos formativos e ingresar en etapas productivas. Estas estructuras de riesgo son, si se admite la redundancia, estructurales, o tal vez predeterminadas, y se repiten en la gran mayoría de las sociedades.

Pero es evidente que las sociedades varían en el grado en que producen y distribuyen niveles y cualidades de esos riesgos sociales, así como en el grado en que generan dispositivos sociales para minimizar, moderar, compensar o tratar las situaciones de riesgo (Esping-Andersen, 2002; Huber y Stephens, 2004). Así, es muy diferente un país que concentra sus nacimientos en las mujeres de menores ingresos y más jóvenes que aquel que lo hace en sus clases medias y en edades más avanzadas. También es diferente una juventud enfrentada a mercados laborales de difícil entrada o a otros de características más abiertas. El adulto mayor que vive en sociedades de fuerte solidaridad familiar se encontrará menos desamparado que aquel que vive en sociedades donde las familias constituyen una unidad débil de agregación de riesgos y recursos. Podríamos continuar con ejemplos diversos, todos ellos ligados a la idea de decisiones descentralizadas que producen y distribuyen riesgo social en cantidad y calidad.

Ahora bien, frente a esta producción y distribución del riesgo social existen respuestas desde la autoridad colectiva expresada en el Estado y sus políticas públicas. El riesgo social, su distribución, su cantidad e intensidad en las diferentes categorías de población, es necesariamente el producto de las acciones descentralizadas de los agentes en el mercado, las familias y comunidades, y del accionar centralizado de la autoridad estatal. Pero no existe nada intrínsecamente *natural* en el modo como los mercados, las familias y las comunidades producen y distribuyen cantidades y cualidades de riesgo. Las dinámicas y decisiones que componen dichas dinámicas siempre refieren, al menos en una parte importante de su determinación, a acciones concretas o parámetros regulatorios del Estado. Asimismo, las formas en que se arriba a estas definiciones estatales no se apoyan en un ente central todopoderoso, sino que son el producto de procesos más o menos democráticos pero, ciertamente, en última instancia desconcentrados, en los que múltiples actores expresan sus intereses, invierten sus recursos de poder y generan en definitiva decisiones agregadas.

Es importante por tanto entender que lo que caracteriza a las decisiones del Estado no es ni su *artificialidad*⁴ ni su centralidad, sino su carácter vinculante y de base en la autoridad. El mercado y las comunidades generan parámetros agregados que luego se transforman en constreñimientos estructurales a la acción y a las oportunidades, pero no toman decisiones legalmente vinculantes de extracción y distribución de recursos y regulación de acciones. Este es, sin duda, el rol esencial y monopolístico del Estado.

Los Estados, por ende, contribuyen con acciones de naturaleza diferencial a la estructura de producción de riesgos (Esping-Andersen, 2002), y al hacerlo afectan en forma preponderante dicha distribución. El adulto mayor desamparado de los modelos de baja solidaridad familiar dejará de serlo en Estados sociales con cobertura universal de sistemas de manutención de renta y servicios sociales para el adulto mayor. El niño dependerá menos de su suerte familiar en países con Estados que brinden sistemas preescolares robustos y escuelas de tiempo extendido. El joven con dificultades de ingreso al mercado laboral se encontrará en muy diversa situación si vive en países

⁴ La idea recurrente –explícita o solapada– de que los mercados son “naturales” y la acción estatal “artificial” no soporta ningún análisis riguroso, o dicho más claramente supone una separación ontológica de las formas en que los individuos interactúan, más emparentada con la filosofía que con cualquier empresa de investigación empírica. Lo único relevante a rescatar en esta distinción es precisamente lo que oculta: el carácter socialmente construido de ambas esferas de interacción. La noción de fallas de mercado entendido no como instrumento de análisis situado contextualmente, sino como atributo intrínseco de ciertos mercados es tal vez el más claro ejemplo de esta confusión. No existen “fallas de mercado” en abstracto porque no existe un ideal de mercado o un óptimo de mercado. Existen mercados concretos regulados y afectados por la acción concreta de Estados concretos (Polanyi, 1944). Lo mismo puede indicarse para los apologistas de Estados perfectos. Los Estados actúan constreñidos por la acción de individuos en las esferas comunitarias y de mercado.

donde el seguro de desempleo se inicia como derecho desde que el individuo empieza a buscar trabajo, que en aquellos donde dicho derecho solo existe luego de haber pasado por un empleo formal. La mujer divorciada que dependía monetariamente de la renta del marido correrá muy diferente suerte dependiendo de la existencia o no de sistemas que regulen la transferencia monetaria entre ex cónyuges, y si reside en países cuyos Estados priorizan o no sistemas de apoyo a los hogares con jefatura femenina.

Esta comprensión del riesgo social subyace tras la tesis central de este trabajo. En la medida en que las familias y los mercados se transforman, cambian la distribución, el tipo y la cantidad de riesgo social y las formas de protección social en una sociedad determinada. En la medida en que los Estados son parte de esta estructura de producción de riesgos y protecciones, ellos pueden o no contribuir a dar respuesta a los riesgos emergentes. Cuando esto no sucede hay dos resultados posibles: o bien se producen procesos adaptativos de las familias, las comunidades y/o los mercados para absorber dichos riesgos, o bien se incrementan los riesgos no cubiertos en cantidad y calidad para ciertos grupos sociales.

Cuando en los ochenta se habló del retorno a la familia extendida como estrategia de supervivencia frente al deterioro de los salarios reales se estaba haciendo precisamente mención de dicha dinámica adaptativa en las familias. Cuando las comunidades de migrantes intra urbanos asentadas en la periferia generan formas de vigilancia vecinal para velar por la seguridad, dada la ausencia de presencia policial, o generan sistemas solidarios y cooperativos de transporte, dadas las bajas frecuencias de transporte público, estamos otra vez en presencia de modalidades adaptativas que internalizan riesgos que se han generado en otras esferas o en la propia comunidad y que el Estado no soluciona o enfrenta. Cuando las empresas deciden ofrecer cursos de capacitación para mejorar la alfabetización matemática de sus trabajadores, por la baja incorporación de saberes que ofrece la secundaria pública, el mercado está realizando dicha operación. O cuando aparece oferta barata de cuidado de niños en zonas carenciadas y sin servicios preescolares, nuevamente el mercado está realizando dicha operación.

El problema es que, para que las familias, las comunidades y los mercados puedan internalizar y absorber estos riesgos, deben cumplirse ciertas precondiciones. En las familias debe haber recursos humanos adultos disponibles y estabilidad y cooperación en estos arreglos entre ellos; en la comunidad deben existir formas básicas de confianza y reciprocidad ancladas en un mínimo de eficiencia normativa que sustenten formas más complejas de cooperación. Por su parte en los operadores de los mercados debe existir la percepción de lucro potencial asociado a dicha absorción de riesgos y por parte de la potencial demanda debe existir la capacidad de pago por dichos servicios.

Cuando estas condiciones no están dadas, los nuevos riesgos que no encuentran respuesta en el Estado y que tampoco la encontrarán en modalidades adaptativas de mercado, familia y comunidad se expresarán en tres problemas que afectarán profundamente la cohesión social de una nación:

- Trampa intrageneracional: los individuos quedan congelados en situaciones de pobreza al carecer de canales de movilidad desde el mercado, el Estado o las propias familias.
- Trampa intergeneracional: la descendencia de los sectores vulnerables hereda en forma integral o aun ampliada las desventajas, al no existir correctivos y fusibles en el edificio social que cortocircuiten la transmisión de desventajas sociales.

- Incremento de eventos capaces de desencadenar cadenas catastróficas:⁵ procesos abruptos de movilidad social descendente desencadenados por riesgos no contemplados cuyos efectos son devastadores sobre la capacidad de los individuos de movilizar o acceder a activos sociales.

Un país que transita desde una sociedad agraria, con familias extendidas, baja esperanza de vida al nacer y alta proporción de trabajadores de baja calificación, a otra esencialmente urbanizada, con envejecimiento de la población, donde el empleo formal y la unidad familiar biparental estable de modelo *breadwinner* son la norma, deberá enfrentar una serie de riesgos relativos a la protección de la tercera edad, a la calificación de sus migrantes rurales, a la alfabetización básica, a la prestación de servicios sociales asociados a este tipo de familia y a su división sexual del trabajo, a la creación de mecanismos de manutención de renta individual y familiar (especialmente en las etapas tempranas y finales del ciclo familiar) y a la creación de sistemas de salud y protección sanitaria adecuados para la convivencia urbana⁶ (Huber y Stephens, 2001, 2004). La arquitectura del bienestar de buena parte de los Estados sociales europeos, y en buena medida también de muchos países latinoamericanos,⁷ reflejaba la respuesta a esta transición desde sociedades rurales y de migrantes recientes a la sociedad industrial y urbanizada, con sus correlatos demográficos y familiares. Y reflejaba también una fuerte convicción: que las sociedades garantizaban o lograrían garantizar el acceso a la protección y el bienestar social mediante el mercado laboral y la familia, siendo el Estado social un complemento y correctivo —a veces muy potente, a veces residual— de esa estructura básica de bienestar (Esping-Andersen, 1999). El Estado, reconociendo los riesgos inherentes a una forma determinada de producción de bienestar de un tipo de familia (el modelo nuclear biparental *breadwinner*) y de un tipo de mercado (el modelo industrial fordista), generaba mecanismos de desmercantilización y desfamiliarización⁸ que permitían que, cuando estas esferas fallaban o no se hacían presentes en forma adecuada, el Estado sí lo hacía.

Ahora bien, América Latina nunca fue urbanizada, industrializada, con modelos familiares nucleares “tradicionales” y con mercados laborales formales, como sí lo fueron los países Europeos occidentales, en los cuales se inspiraron los arquitectos de las políticas sociales latinoamericanas en el pasado. En efecto, en sus grandes centros urbanos y en la arquitectura de protección social que acompañó la vida urbana, se asumía que la región se aproximaría a dicha realidad social. No sólo esto no sucedió, sino que buena parte de la región ingresa, antes de completar la industrialización y la primera transición demográfica, en procesos propios de la sociedad postindustrial y de la segunda transición demográfica. Así, el crecimiento de la monoparentalidad y las uniones libres, la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral, el incremento de la divorcialidad, son realidades innegables en la mayor parte de la región. Asimismo, la creciente precariedad en el empleo, el crecimiento de la informalidad y de la flexibilidad contractual en los viejos formatos de

⁵ Por eventos catastróficos o cadenas catastróficas se entienden eventos en la vida de los individuos que poseen una alta probabilidad de afectar negativamente otros aspectos del bienestar, al suprimir activos esenciales en las personas o al desencadenar la pérdida de vínculos con las esferas que proveen acceso al bienestar (mercado, estado y familia). En diferentes países estos eventos varían, y lo hacen en buena medida, por como está estructurada la arquitectura de protección social frente a dichos riesgos. En Estados Unidos los problemas de salud desencadenan muchas veces estas cadenas catastróficas, en países de tradición corporativa-conservadora como España e Italia el embarazo temprano y la disolución del vínculo matrimonial o inicio de maternidad en monoparentalidad genera este tipo de cadenas para la mujer y el niño.

⁶ También respecto a la convivencia rural, pero lo novedoso en tanto exigencia adaptativa es la urbanización. En muchos casos, lo rural transformado, también requiere de estrategias innovadoras desde el Estado.

⁷ Es claro que muchos Estados latinoamericanos nunca alcanzaron un desarrollo que permita hablar de un régimen de bienestar, pero los dispositivos sociales que desarrollaron, aun en su precariedad e incompletitud, reflejaban una arquitectura de protección que asumía una estructura de riesgo urbana, de familia biparentales, de modelo de hombre gana-pan, de requerimiento de mercado con credenciales educativas básicas y alfabetización tradicional, etc.

⁸ Esping-Anderson agrega al concepto de desmercantilización que cumplen los regímenes de bienestar la noción de desfamiliarización. En efecto las políticas sociales no sólo permiten a los individuos acceder a fuentes de bienestar y protección por fuera de la lógica del mercado, también suplantando u ofrecen servicios que se encuentran en la órbita familiar, especialmente las dimensiones de las economías de servicios y cuidados. La desfamiliarización admite también otro agente clave: el mercado. En efecto una parte importante de la retracción de funciones y servicios provenientes del núcleo familiar se suple en las economías capitalistas mediante la compra por parte de las familias de servicios en el mercado. De igual manera una parte importante de la desmercantilización presente en las sociedades capitalistas no se encuentra en el estado, sino en las familias.

trabajo estable, la desindustrialización y el crecimiento de las economías de servicios, acompañados de una transformación tecnológica que torna obsoletos saberes a una velocidad desconocida en la región, son también procesos de clara implantación en las últimas dos décadas.

A estas dos grandes transformaciones centrales de familia y mercado se agregan otras vinculadas y, en algunos casos, derivadas de ellas. En circunstancias en que las familias incorporan a algunos miembros en el mercado de empleo como estrategia para mantener los niveles de bienestar, se desdibuja el modelo de familia con un generador de ingresos único o principal. Este desdibujamiento del modelo del aportante único se encuentra indisolublemente ligado a la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral (Kilkey y Bradshaw, 1999). Asimismo, el proceso de desindustrialización afecta el empleo de calificaciones y competencias fijas, y eleva los umbrales de credenciales educativas y de acumulación de capital humano necesarios para una adecuada inserción en el mercado laboral. El peso de la *herencia social* empieza a manifestarse con mayor crudeza, reteniendo en el desempleo y la pobreza a las personas sin activos sociales suficientes, y eventualmente llevándolas a la exclusión.

Resulta claro que un modelo de *welfare* o una arquitectura de Estado social anclada en el empleo formal y en sus categorías de ocupación, orientado al jefe de hogar masculino y apoyado en la hipótesis de estabilidad del modelo biparental nuclear y de demandas estables en materia de capital humano por parte del mundo productivo, se encuentra radicalmente dissociado, no sólo de la vieja estructura de riesgo latinoamericana, que nunca fue similar a la conocida en los países del primer mundo, sino también radicalmente dissociada de esta nueva estructura de riesgos. Ello no quiere decir que deba desestimarse el legado positivo del viejo modelo de protección social en aquellos países de América Latina en donde presenta un efectivo arraigo (Huber y Stephens, 2004). Este garantiza la protección básica de la tercera edad que hereda en su vejez las rentas de la vieja arquitectura de bienestar. Pero es así también, y en parte por este logro pasado, que el riesgo se traslada en forma importante a las edades más jóvenes, a los niños y a las mujeres, especialmente a las mujeres jóvenes con hijos y muy especialmente a las jefas de hogar. El Estado ha respondido a este cambio de la cantidad, calidad y distribución del riesgo social en forma lenta, fragmentaria y, por momentos, abiertamente equivocada.

La capacidad del Estado en América Latina para proteger en el pasado y para adaptarse en el presente a la estructura de riesgos sociales ha variado en forma importante entre países. Pero todos ellos presentan algunas características que hacen particularmente complejo el desafío de erigir sistemas de protección social que permitan avanzar en sociedades con mayores niveles de cohesión social. En el punto que sigue, procuro ofrecer un análisis que permita, por un lado, entender aquello que diferencia a América Latina del resto del mundo en vías de desarrollo y, por otro, reconocer la heterogeneidad al interior de la propia región.

2. Las tensiones estructurales del desarrollo social latinoamericano: desigualdad, urbanización, y bono demográfico corto

a. Marcas regionales en perspectiva comparada, tipos de Estado social y desajuste entre riesgo y protección en el pasado

América Latina presenta un amplio abanico de desarrollo que cubre desde los países de desarrollo humano alto, hasta aquellos de desarrollo humano medio bajo. Un simple ejercicio de comparación de medias en materia de desarrollo humano (tabla 1), permite observar rápidamente como cada subgrupo latinoamericano, se encuentra emparentado en sus logros con otros países del globo.

Tabla 1
REGIONES DEL MUNDO: LOS PAÍSES Y SUS NIVELES DEL DESARROLLO HUMANO
AL INICIO DEL MILENIO*

	Media
Grupo de ingreso medio alto y alto – IDH alto	
Tigres Asiáticos	0,898
Europa Este - Ingreso medio alto e índice desarrollo humano alto	0,850
Latinoamérica – Ingreso medio alto e índice desarrollo humano alto	0,839
Grupo de ingreso medio y medio alto- índice desarrollo humano medio y medio alto	
Península Arábiga	0,783
Latinoamérica – Ingreso medio alto e índice desarrollo humano medio alto	0,778
Europa Este - Ingreso medio e índice desarrollo humano medio alto	0,773
Jaguares Asiáticos	0,765
Grupo de ingreso medio bajo - índice desarrollo humano medio bajo	
Latinoamérica – Ingreso medio bajo e índice desarrollo humano medio bajo	0,695
Europa Este - Ingreso medio bajo e índice desarrollo humano medio bajo	0,691
Futuras Potencias Asiáticas	0,684
África del Norte	0,681

Fuente: Elaboración propia en base a datos de PNUD 2004.

(*) El cálculo de los valores de desarrollo humano presentados por PNUD, 2004 surgen de datos del año 2002.

Pero, si bien América Latina comparte niveles de desarrollo con otras regiones del globo, se separa de éstas ya que presenta en todos los niveles un tipo particular de desarrollo, matriz que lo diferencia de otros países y regiones. Esta macro constelación está constituida a nuestro juicio por tres grandes dimensiones socio-estructurales que separan la ruta de desarrollo de América Latina de otras rutas regionales: los niveles de desigualdad, la coexistencia de transiciones demográficas en materia de dependencia infantil y de tercera edad, y la profundidad de la urbanización. Estas dimensiones representan variables claves para entender el espacio y los vectores esenciales del desarrollo humano desde una perspectiva sociológica y para identificar más cabalmente las debilidades, posibilidades y tipos de transformación que serían necesarias en la arquitectura de bienestar.

Con la base de datos disponible⁹ se realizó un análisis de cluster o conglomerados¹⁰ considerando las siguientes variables: tasa de dependencia infantil y de tercera edad, tasas de fertilidad, urbanización, relación entre apropiación del ingreso nacional del decil más rico y más pobre de la población y mortalidad en menores de cinco años. Con contadas excepciones, los países de América Latina se agrupan y diferencian de los otros países en cada nivel de desarrollo.

⁹ La base de datos consolidada para este ejercicio se elaboró a partir de datos disponibles en los Informes de Desarrollo Humano del PNUD, CELADE y del World Development Report del Banco Mundial.

¹⁰ El análisis de cluster corresponde al modelo jerárquico con el método de enlace sencillo de distancias euclidianas al cuadrado. En este modelo los casos son clasificados a partir de su similitud en un espacio “n” dimensional correspondiente al conjunto de variables consideradas, procurando a través de distancias euclidianas, asimilar casos entre sí. Este método permite definir a priori el número de “Conglomerados” que se pretenden. Cuántos más Conglomerados se soliciten, mayor será su homogeneidad respecto a los valores de los casos en sus diferentes variables. Este método se usa en nuestro caso en forma iterativa, de tal manera que en la primer iteración todos los casos se identifican como un tipo en sí mismo, en la segunda iteración se combinan los casos de máxima similitud en la configuración de valores de las variables del modelo, y así por delante. Los dendogramas permiten observar gráficamente esta operación. Al inicio del análisis todos los casos son diferentes, al final todos se han conjugado en un único tipo. Dada la selección de número de Conglomerados que uno elige, las iteraciones se detienen (aún cuando el dendograma presente las iteraciones hasta la fusión completa de los casos) al arribar al número de conglomerados pre-especificado. Como puede observarse, por ejemplo en el primer dendograma, en cada iteración se van flexibilizando los criterios exigidos de similitud, y así se van agregando o fusionando los casos. Puede verse como ya en la séptima u octava iteración existen tres conglomerados, Argentina y Chile, Uruguay y Singapur, y el resto. Si quisiéramos un modelo de solo dos Conglomerados, deberemos seguir flexibilizando nuestros criterios hasta la decimosegunda distancia combinada o iteración en donde los Conglomerados de Uruguay y Singapur y Argentina y Chile se fusionan, y el resto de los países se mantienen en su conglomerado anterior.

b. Los países de alto desarrollo humano

Dejando de lado los países de Europa occidental y anglosajones,¹¹ el conjunto de países tipificados como de alto desarrollo humano con datos disponibles para el análisis ascienden a quince (ver tabla 2). De ellos una parte importante pertenecen a Europa del este, otro grupo al llamado sudeste asiático y finalmente un conjunto de cuatro se encuentran en América Latina. La hipótesis planteada recibe, en el caso de los países de desarrollo humano alto, una constatación moderada.

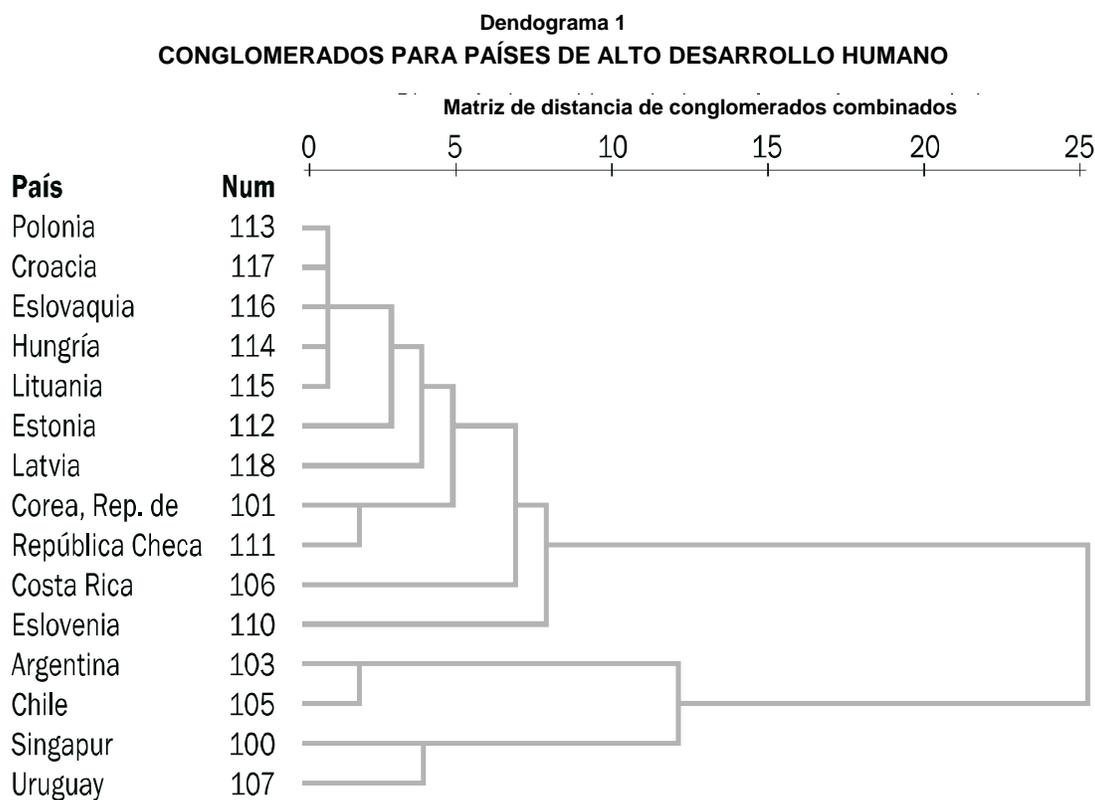
Tabla 2
CONGLOMERADOS DE LOS PAÍSES DE ALTO DESARROLLO HUMANO

Caso	4 Conglomerados	3 Conglomerados	2 Conglomerados
110:Eslovenia	4	2	2
101: Corea, República de	2	2	2
106:Costa Rica	2	2	2
111:República Checa	2	2	2
112:Estonia	2	2	2
113:Polonia	2	2	2
114:Hungría	2	2	2
115:Lituania	2	2	2
116:Eslovaquia	2	2	2
117:Croacia	2	2	2
118:Latvia	2	2	2
103:Argentina	3	3	1
105:Chile	3	3	1
107:Uruguay	1	1	1
100:Singapur	1	1	1

Fuente: Elaboración propia sobre base elaborada con datos consolidados de PNUD (Informe de desarrollo Humano, 2004) y Banco Mundial (World Development Report, 2004). De aquí en adelante "base de datos consolidada global".

Al definir un modelo de conglomerados que admita hasta dos tipos de país, América Latina, con la excepción de Costa Rica forma un conglomerado claro, al que se suma Singapur. Pero al abrir la posibilidad de tres o más conglomerados, si bien Argentina y Chile se mantienen unidos, Uruguay pasa a formar un nuevo conglomerado con Singapur. Lo que sí resulta claro es que los países de América Latina –nuevamente con la excepción de Costa Rica, se diferencian claramente de sus pares de desarrollo humano en Europa del Este. Podemos observar las cercanías y distancias en forma un tanto más gráfica en el dendograma 1.

¹¹ Debido al tipo de análisis de clasificación en conglomerados propuesto y a razones teóricas sustantivas incluir países –los países desarrollados– que se diferencian en el conjunto de variables incorporadas muy radicalmente del grupo a tratar –y también en variables claves no consideradas como ser el PBI per cápita– generaría la ilusión óptica de dos grandes conglomerados, estos países y el resto. Nuestro análisis se restringe a países cuyos IDH son similares para ver si entre estos es posible establecer distinciones sustantivas.



Fuente: Elaboración propia sobre base datos consolidada global.

Argentina y Chile presentan una cercanía inmediata, debido sobre todo a sus valores en materia de desigualdad, de mortalidad infantil y de tasas de dependencia infantil y de la población de 65 y más. Uruguay presenta tanto una desigualdad menor, una tasa de dependencia infantil un poco menor y una más elevada tasa de dependencia en la tercera edad. Ello lo emparenta con Singapur, especialmente por las bajas tasas de dependencia infantil y la desigualdad.¹² Por su parte, Costa Rica se separa claramente del cluster latinoamericano, y lo hace por su baja desigualdad relativa, su menor urbanización y sus tasas de dependencia y fertilidad que lo colocan dentro de los países que parecen aprovechar y extender más marcadamente su ventana de oportunidades demográfica; en cierta medida, veremos -que aunque lejos de los países europeos o de los tigres asiáticos- Chile también presenta una pauta mejor en esta materia.

Además de la evidencia que arroja el análisis de conglomerados, las medias latinoamericanas en materia de población activa y tasas de dependencia infantil, son siempre bastante peores que sus pares asiáticos y de Europa del este (ver tabla 3). Las tasas de dependencia de la tercera edad son ciertamente mejores que en Europa del este, pero debe notarse la diferencia en las tasas de dependencia infantil: el efecto combinado de ambas tasas de dependencia coloca a América Latina como la región con la mayor carga de dependencia general. El otro aspecto que interesa destacar es que para sorpresa de algunos, no existen diferencias marcadas entre las subregiones en este nivel de desarrollo humano en materia educativa -aquí se consideró la matrícula primaria, pero esto es cierto para la matrícula combinada en los tres niveles-. Por el contrario, América Latina, presenta tasas levemente superiores a Europa del Este y apenas inferiores a los tigres asiáticos.

¹² Pero cabe destacar que a diferencia de Singapur, Uruguay modera su desigualdad, precisamente por la tercera edad, en donde un sistema jubilatorio robusto cubre a esta población. Pero, en la población joven, los niveles de desigualdad aumentan notoriamente (De Armas, 2006).

Tabla 3
REGIONES DEL MUNDO: PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO ALTO, PROMEDIOS NO PONDERADOS
PARA VARIABLES SELECCIONADAS

Región	Tasa neta de matrícula en primaria 2000-2001 (%)	Población activa (%) 2002	Tasa de dependencia infantil (%) 2002	Tasa de dependencia adultos de 65 y más (%) 2002
Tigres Asiáticos	99,5000	72,1667	0,2642	0,1217
Latinoamérica	95,6250	65,5571	0,3934	0,1347
Europa Este	92,3333	68,6444	0,2471	0,2103
Total	94,4737	68,0632	0,3037	0,1685

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos consolidada global.

Por otro lado, en cuanto a la fecundidad -que explica parcialmente los hallazgos anteriores de dependencia infantil- este segmento de América Latina presenta tasas muy superiores a sus dos pares en IDH de otras regiones junto con una mortalidad infantil bastante superior al resto del mundo en este nivel de IDH y una desigualdad que, en el mejor de los casos y con esta medida relativa, duplica la de los tigres asiáticos y más que triplica la de los países de Europa del Este (ver tabla 4).

Tabla 4
REGIONES DEL MUNDO: PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO ALTO, PROMEDIOS NO PONDERADOS
PARA VARIABLES SELECCIONADAS

Región	Tasa total de fertilidad 2000-2005	Tasa de mortalidad de 0 a 5 años 2002	10% más rico / 10% más pobre	Población Urbana (%) 2002
Tigres Asiáticos	1,2667	4,5000	14,1573	94,3333
Latinoamérica	2,1143	15,0000	30,3837	75,6125
Europa del Este	1,2667	9,6667	8,3368	65,8778
Total	1,5789	11,3684	14,9399	74,0400

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos consolidada global.

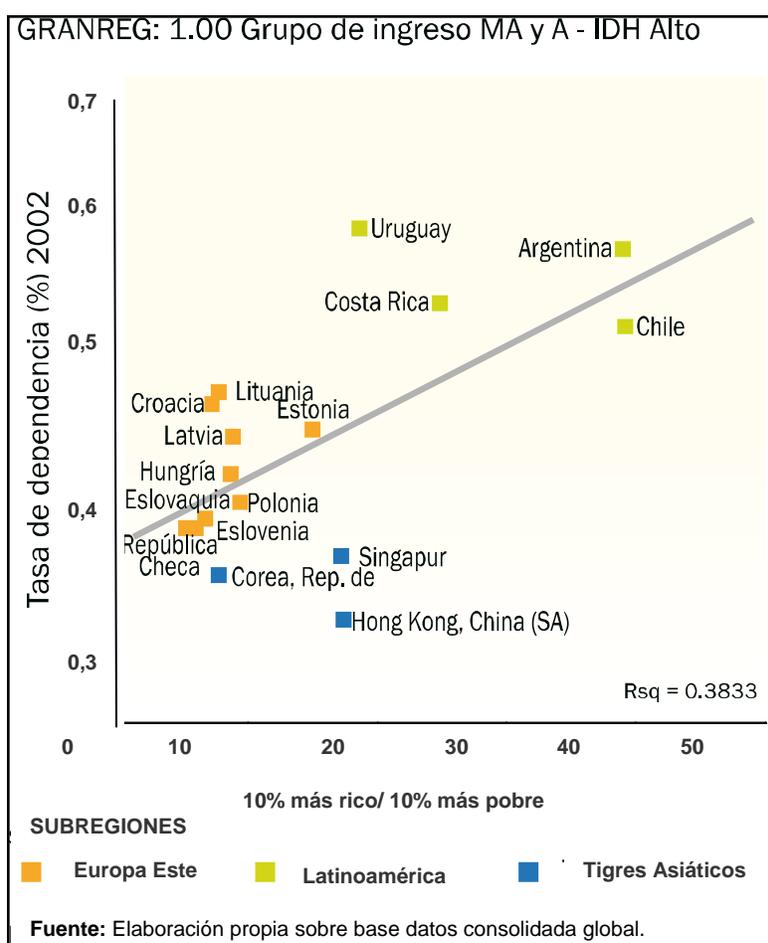
En suma, entre los países de alto desarrollo humano, América Latina presenta la peor tasa combinada de dependencia, alta fecundidad comparativa -aún si esta se ubica en la tasa de reemplazo-, disparados niveles de desigualdad y niveles de urbanización, que si bien son menores a los de los tigres asiáticos,¹³ son mucho más elevados que los de Europa del Este.

La relación entre los factores de desigualdad y los factores demográficos ha sido suficientemente estudiada en el pasado, pero alguna de sus lecciones no han sido tenidas en cuenta por los discursos desarrollistas recientes. En términos muy simples, cuanto mayor la desigualdad mayor la resistencia a que los sectores más pobres adopten las pautas de fecundidad de los sectores medios y altos. Ello inhibe la convergencia de las tasas de fecundidad entre sectores pobres y no pobres. Pero por otra parte la mortalidad infantil, clave de la esperanza de vida al nacer, sí tiende a disminuir y a converger. Por ello, en la medida que las sociedades avanzan en su transición demográfica, éstas tienden a envejecer y no dejarán de hacerlo por altos niveles de desigualdad.

¹³ Por no contar con datos adecuados en la base, Corea no integra el cálculo de los datos de los tigres asiáticos, lo cual deja solamente a Hong Kong y Singapur en el grupo. Ello eleva notoriamente las tasas de urbanización de este grupo de países. Corea moderaría dichas tasas.

Finalmente, sociedades tempranamente urbanizadas incrementarán su esperanza de vida al nacer y envejecimiento, más rápidamente que sociedades en desarrollo que mantienen una pauta más rural en su asentamiento poblacional. Esto explica por qué sociedades urbanizadas y fuertemente desiguales, enfrentan el riesgo de más altas tasas de dependencia combinadas (infancia y tercera edad) que sociedades en similar nivel de desarrollo pero más igualitarias.

Gráfico 1
REGIONES DEL MUNDO: DESIGUALDAD Y TASA DE DEPENDENCIA EN PAÍSES DE ALTO DESARROLLO HUMANO



Los datos confirman esencialmente esta intuición y, si bien los mecanismos causales serán seguramente más complejos y contribuyan a estos perfiles terceras variables ancladas en los modos de desarrollo de las sub-regiones, el gráfico 1 de dispersión muestra claramente la peculiaridad de algunos países de América Latina que presentan una abreviada ventana de oportunidades demográfica o bono demográfico corto, combinado con una alta desigualdad general.

Por otra parte, es importante recordar que precisamente estos países presentan un Estado social que en escritos anteriores definí como de universalismo estratificado (Filgueira, 1998). Con ello pretendía indicar que en estos países, cerca de los años setenta, la mayor parte de la población se encontraba cubierta por los sistemas de protección en salud, educación y seguridad social. Pero dicha protección, con excepción de la educación, tendía a ser claramente estratificada, accediendo los grupos y sectores más poderosos política y económicamente a los más tempranos, mejores y más variados beneficios. El modelo que reflejaba era el de Europa continental de tradición corporativa conservadora: estratificado, apoyado en el empleo formal, orientado en materia de seguridad social

al jefe de familia y desde allí a su familia y futuro, y con fuertes privilegios para los trabajadores del Estado.

Dada la evolución de la estructura de riesgo de estos países en las últimas décadas, esta arquitectura de bienestar, empieza a hacer agua por diversas razones. Son estos los países que en términos relativos más han sufrido los procesos de precarización e informalidad en el empleo en forma combinada con los mayores aumentos del desempleo, por la simple razón de que eran ellos (especialmente Uruguay y Argentina) los que presentaban, sobre todo en sus grandes urbes, los mercados laborales más cercanos al pleno empleo y más formalizados. Pero, además, estos países también inician más tempranamente su segunda transición demográfica incrementando la participación de la mujer en el mercado laboral, la divorcialidad y los nuevos tipos de hogar, especialmente las uniones libres y la monoparentalidad. Uruguay y Argentina como ningún otro caso representan el auge y caída del modelo corporativo estratificado, de urbanización moderna, de familia nuclear biparental estable y, con ello, el mayor desajuste entre su estructura de riesgos actual y su vieja arquitectura de bienestar.

Los altos niveles relativos de gasto social per cápita permitieron disimular la inadecuación de sus actuales sistemas de protección. Ello es particularmente cierto en los casos de Argentina y Uruguay. Los casos de Costa Rica y Chile presentan algunos de estos problemas pero de menor magnitud. Una parte de la explicación reside en las rutas de ajuste que Costa Rica y Chile, por diferentes caminos, realizaron a su arquitectura de protección social: liberal en el caso chileno, con tonos social demócratas en el caso costarricense. Frente a las tensiones que las transformaciones en el mercado laboral, en la división sexual del trabajo y en las familias producen en estas sociedades, la ruta liberal y la ruta socialdemócrata ofrecen soluciones que permiten escapar a la trampa de la fragmentación cara e ineficaz de los modelos de universalismo corporativo y estratificado. Pero, antes de abandonar nuestros casos de alto desarrollo humano, reiteremos que sociedades urbanizadas, desiguales, movilizadas y que conocieron un importante nivel de protección social, se ven jaqueadas por las nuevas tensiones desarrollistas y su combinación con lo legados históricos del desarrollo del viejo modelo.

c. Los países de desarrollo humano medio

Los países definidos como de desarrollo humano medio comprenden un amplio conjunto de países de muy diferentes regiones del globo (28 países en total) incluyendo parte del sur asiático, parte de las ex repúblicas socialistas soviéticas o países del bloque socialista, y países de América Latina y el Caribe. El análisis de conglomerados (ver tabla 5) ratifica plenamente la hipótesis de una configuración latinoamericana de desarrollo.

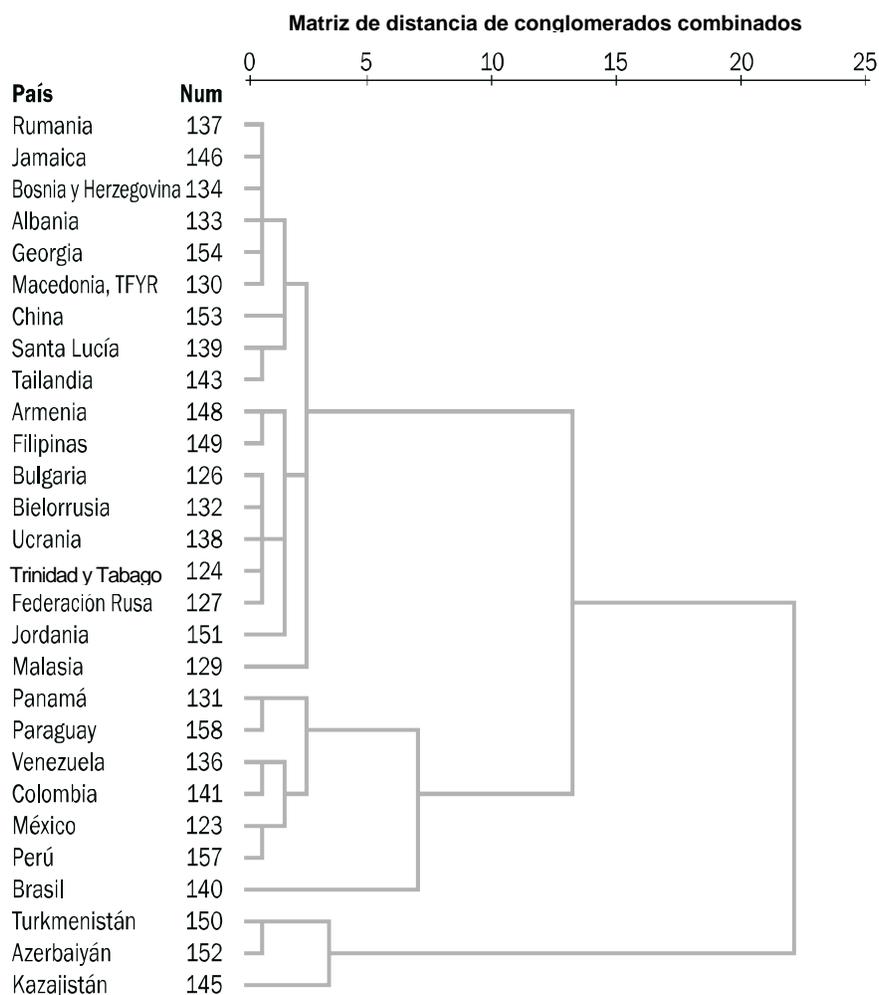
Tabla 5
PAÍSES DEL MUNDO: ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS DE LOS PAÍSES
DE DESARROLLO HUMANO MEDIO

Caso	4 Conglomerados	3 Conglomerados	2 Conglomerados
145:Kazajstán	4	3	2
150:Turkmenistán	4	3	2
152:Azerbaijón	4	3	2
124:Trinidad y Tabago	2	2	1
126:Bulgaria	2	2	1
127: Federación Rusa	2	2	1
129:Malasia	2	2	1
130:Macedonia, TFYR	2	2	1
132:Belarus	2	2	1
133:Albania	2	2	1
134:Bosnia y Herzegovina	2	2	1
137:Rumania	2	2	1
138:Ucrania	2	2	1
139:Saint Lucia	2	2	1
143:Tailandia	2	2	1
146:Jamaica	2	2	1
148:Armenia	2	2	1
149:Filipinas	2	2	1
151:Jordania	2	2	1
153:China	2	2	1
154:Georgia	2	2	1
140:Brasil	3	1	1
123:México	1	1	1
131:Panamá	1	1	1
136:Venezuela	1	1	1
141:Colombia	1	1	1
157:Perú	1	1	1
158:Paraguay	1	1	1

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos consolidada global.

En efecto, solamente cuando adoptamos la posibilidad de aceptar hasta cuatro categorías de países, deja de ser América Latina un bloque definido sustantivamente, por el caso de Brasil que queda sin pares entre los países considerados. Pero al considerar tres tipos de países, América Latina se agrupa y diferencia de sus pares en desarrollo humano con una claridad absoluta, diferenciándose no solo del sur asiático y de los países del bloque soviético, sino también de los países del Caribe de habla inglesa. Al observar el dendograma 2, resulta aún más clara la cercanía de los países de la región entre sí, y la forma en que ya en las primeras iteraciones empiezan a agruparse los países de la región, conjugándose con los otros países recién en terceras, cuartas o quintas iteraciones y obligando al modelo a considerar menos agrupamientos.

Dendograma 2
CONGLOMERADOS PARA PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO



Fuente: Elaboración propia sobre base datos consolidada global.

Nuevamente las razones subyacentes tras el perfil peculiar de América Latina estriban en la alta desigualdad, y en una alta carga demográfica infantil, combinada con una carga demográfica relativamente alta en la tercera edad en términos comparados a las otras subregiones (ver tabla 6). En concreto, esta subregión latinoamericana presenta la tasa de dependencia combinada más alta de todas las regiones. Al igual que en los casos de alto desarrollo humano, la variable educativa se destaca por ser la más alta.

Tabla 6
REGIONES DEL MUNDO: PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO, PROMEDIOS NO PONDERADOS PARA VARIABLES SELECCIONADAS

Región	Tasa neta de matriculación en Primaria 2000-2001 (%)	Población activa (%) 2002	Tasa de dependencia infantil (%) 2002	Tasa de dependencia adultos de 65 y más (%) 2002
Península Arábiga	85,9000	63,7909	0,5408	0,0456
Jaguares Asiáticos	91,7500	65,0000	0,4650	0,0795
Latinoamérica	96,0909	63,2545	0,4998	0,0844
Europa Este	89,8000	67,5308	0,3246	0,1588
Total	90,8857	65,0103	0,4494	0,0978

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos consolidada global.

En el caso de los países de desarrollo medio, la Península Arábiga presenta los mayores niveles de fecundidad, clave de su alta tasa de dependencia infantil (ver tabla 7). Pero este segmento de América Latina sigue a los países árabes, con niveles de fecundidad claramente por encima de las tasas de reemplazo. Por su parte la mortalidad infantil presenta guarismos intermedios en comparación a sus pares en desarrollo humano y, si bien los niveles de urbanización son altos y claramente superiores a los de Europa del Este y los jaguares asiáticos, son notoriamente menores que la península arábiga. Nuevamente, la desigualdad resulta una marca distintiva notable, ya que duplica el promedio para este subgrupo del IDH y se despega claramente de todas las otras subregiones.

Tabla 7
REGIONES DEL MUNDO: PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO, PROMEDIOS NO PONDERADOS PARA VARIABLES SELECCIONADAS

Región	Tasa total de fertilidad 2000-2005	Tasa de mortalidad de 0 a 5 años 2002	10% más rico / 10% más pobre	Población urbana (%) 2002
Península Arábiga	3,5091	20,8182	9,0303	84,6364
Jaguares Asiáticos	2,4500	28,2500	17,7493	56,6000
Latinoamérica	2,5636	26,4167	48,4502	69,8500
Europa Este	1,6000	39,6154	9,2801	60,6462
Total	2,4974	29,3500	24,4704	69,6000

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos consolidada global.

De hecho, la desigualdad en este grupo latinoamericano no sólo es la más alta entre sus pares de desarrollo humano, sino también la más alta respecto de las otras sub-regiones latinoamericanas. Y ello no es casual. Los países de este conglomerado son, con excepción de Paraguay, aquellos que he tipificado en el pasado como regímenes duales de protección social (Filgueira, 1998). Aproximadamente una mitad de la población se encontraba cubierta por sistemas modernos de protección social, en tanto que la otra mitad era ajena a los mismos. Ello respondía, especialmente

en materia de salud y seguridad social, a que la matriz continental europea de estos sistemas se combinaba con mercados laborales notoriamente menos capaces para crear empleo formal.

d. Los países de desarrollo humano medio-bajo

Entre 18 países de desarrollo humano medio-bajo, 7 son latinoamericanos. A partir de las mismas variables, el análisis de conglomerados (ver tabla 8) confirma la hipótesis sobre la peculiaridad de la anatomía profunda del desarrollo latinoamericano. En este caso, dos países parecen alejarse claramente del conglomerado latino: Bolivia, que solamente se emparenta con Mongolia y la República Dominicana, cuyo perfil de desarrollo es más similar a los países de África del Norte y a algunos casos del sur de Asia.

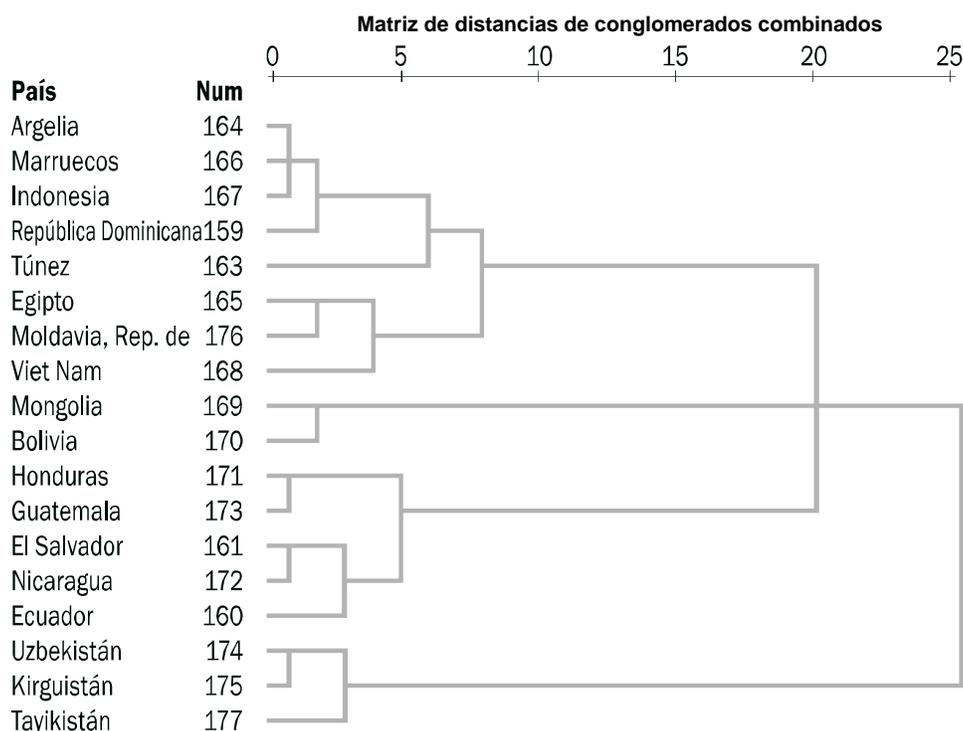
Tabla 8
ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS DE LOS PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO-BAJO

Caso	4 Conglomerados	3 Conglomerados	2 Conglomerados
174:Uzbekistán	4	3	2
175:Kyrgyzstan	4	3	2
177:Tayikistán	4	3	2
160:Ecuador	2	2	1
161:El Salvador	2	2	1
171:Honduras	2	2	1
172:Nicaragua	2	2	1
173:Guatemala	2	2	1
159: República Dominicana	1	1	1
163:Tunisia	1	1	1
164:Algeria	1	1	1
165:Egipto	1	1	1
166:Morocco	1	1	1
167:Indonesia	1	1	1
168:Viet Nam	1	1	1
169:Mongolia	3	1	1
170:Bolivia	3	1	1
176:Moldava, República de	1	1	1

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos consolidada global.

La lectura del dendograma 3 permite confirmar el claro agrupamiento que presentan Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Ecuador, así como las distancias relativas de Bolivia y República Dominicana respecto al conglomerado de América Latina.

Dendograma 3
CONGLOMERADOS PARA PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO BAJO



Fuente: Elaboración propia sobre base de datos consolidada global.

Nuevamente las tasas de dependencia infantil diferencian al conglomerado latino, aunque las tasas de dependencia de la tercera edad son inferiores a las de sus pares (ver tabla 9). Otra vez los niveles de matrícula educativa no parecen marcar las diferencias más importantes, y la tasa de activos en la población total resulta ser la más baja.

Tabla 9
REGIONES DEL MUNDO: PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO-BAJO, PROMEDIOS NO PONDERADOS PARA VARIABLES SELECCIONADAS

Región	Tasa neta de matriculación en Primaria 2000-2001 (%)	Población activa (%) 2002	Tasa de dependencia infantil (%) 2002	Tasa de dependencia adultos de 65 y más (%) 2002
África del Norte	92,5000	62,9750	0,5138	0,0757
Futuros Jaguares Asiáticos	91,0000	63,6333	0,4970	0,0749
Latinoamérica	90,8571	57,8714	0,6610	0,0727
Europa Este	91,0000	62,1500	0,5142	0,1018
Total	91,2941	60,9167	0,5683	0,0802

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos consolidada global.

Como se observa en la tabla 10, la desigualdad presenta una pauta que la distingue marcadamente de las otras subregiones con niveles similares de desarrollo humano, acompañada de niveles de urbanización también altos para la pauta general.

Tabla 10
REGIONES DEL MUNDO: PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO-BAJO, PROMEDIOS NO PONDERADOS PARA VARIABLES SELECCIONADAS

Región	Tasa total de fertilidad 2000-2005	Tasa de mortalidad de 0 a 5 años 2002	10% más rico / 10% más pobre	Población urbana (%) 2002
África del Norte	2,7000	39,7500	10,7812	60,7750
Futuros Jaguares Asiáticos	2,3667	51,6667	11,2804	49,9000
Latinoamérica	3,4286	44,1429	38,8646	61,6286
Europa Este	2,3750	58,2500	7,5258	36,7000
Total	2,8556	47,5556	21,0623	53,9444

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos consolidada global.

Estos países que ya se caracterizaran como excluyentes en el pasado (Filgueira, 1998) han incorporado parte de la agenda minimalista de políticas sociales pro-pobres que ha permeado a la región en los últimos años. Dados sus sistemas de protección social excluyentes, tal desarrollo es positivo, pero su apuesta no parece orientarse a la creación de sistemas de base universal, sino hacia políticas focalizadas por momentos extremadamente restringidas (Sojo, 2003). Ello constituiría una enorme oportunidad perdida, en términos de desaprovechar la ventana de oportunidades demográfica que, aún cuando reducida en comparación con sus pares de IDH, otorga casi 30 años de tasas de dependencia combinadas declinantes. Dicho bono demográfico implica que la proporción de población activa crecerá, disminuyendo la infancia y sin aún contar con un gran contingente de tercera edad. Ya sea mediante sistemas de subsidios a las modalidades contributivas o mediante la creación de pilares básicos no contributivos, el aprovechamiento del bono demográfico será mayor si desde ya se tiene clara la necesidad de fortalecer instrumentos de financiamiento solidarios y de diversificación de riesgo.¹⁴

En estos países el riesgo social es esencialmente el derivado de la exclusión de mercados laborales modernos, sistemas de protección social básicos y acceso a bienes públicos esenciales. El Estado social puede hacer mucho para avanzar en los dos últimos problemas, no mediante modelos focalizados restringidos, sino mediante arquitecturas de bienestar de vocación universal. Es esta vocación universal la que debe liderar el proceso de incremento de las capacidades fiscales del Estado y no esperar lo inverso –mejorar las mismas para financiar el Estado social. Con todas sus carencias, el modelo brasilero puede en este sentido servir de ejemplo. Legislando y constitucionalizando adelante de sus recursos, este Estado ha presentado el mayor incremento de la

¹⁴ Ver en este sentido la discusión de Ana Sojo (2003) sobre alternativas para el financiamiento solidario y la diversificación del riesgo en los sistemas de salud y de seguridad social. Su postura advierte sobre la ilusión de evitar gasto actual ignorando la demanda sobre el gasto fiscal futuro que se hará presente. Su preferencia para solucionar este problema intertemporal se inclina por fortalecer los sistemas contributivos mediante el subsidio en materia de aportes a la población sin capacidad para aportar en montos, densidad y continuidad a dichos sistemas. Este documento se inclina más a asumir esos costos en el presente mediante sistemas no contributivos, y dejar en los sistemas contributivos una función menos central, aunque todavía relevante para el sistema de protección social. Pero sea de una u otra forma lo que es claro es que sea mediante modelos no contributivos o mediante subsidios a los sistemas contributivos, el Estado, no puede evitar el costo fiscal del riesgo social presente y futuro, a no ser que esté dispuesto a perder la batalla por la cohesión social.

carga tributaria en los últimos 15 años, una inesperada disminución de sus atroces niveles de desigualdad y un importante crecimiento de programas y políticas sociales innovadoras de sumo interés (CEPAL, 2005).¹⁵

3. Los desafíos de la protección y la cohesión social en el Milenio: el papel del Estado social latinoamericano

Contra este telón de fondo que caracteriza una pauta peculiar y problemática del desarrollo social latinoamericano se despliegan en el escenario un conjunto de transformaciones de la últimas dos décadas que tensionan aún más la concordancia entre la estructura del riesgo social en la región y su arquitectura de protección social. En efecto, cuatro transformaciones sociales han afectado las fuentes de desigualdad y por ello el grado de desencuentro entre la vieja arquitectura de protección social de los Estados latinoamericanos y la cantidad y distribución del riesgo social: el incremento de la desigualdad originada en el mercado laboral; los cambios en la estructura y arreglos familiares –incluida aquí la nueva división sexual y social del trabajo remunerado y no remunerado–; el desafío intergeneracional, plasmado en las cambiantes tasas de dependencia infantil y de la tercera edad y en las estructuras de oportunidades y activos de estas diferentes generaciones; y los cambios en la morfología urbana, con sus correlatos de segregación y segmentación socio-espacial.

A su vez, tres transformaciones institucionales del Estado social interactúan con estas transformaciones socio-estructurales afectando la progresividad y regresividad del gasto social en América Latina y su capacidad de enfrentar la viejas y nunca bien tratadas estructuras de riesgo así como las nuevas vulnerabilidades derivadas de los procesos recientes mencionados: su composición y evolución sectorial, la cobertura y criterios de elegibilidad para el acceso a los sistemas de protección social, y el grado de colectivización o privatización plasmados en los prestadores y en el pago o grado de subsidio de dichos sistemas. Si bien estas transformaciones sociales e institucionales han variado en la región, existen algunas pautas comunes que revisaré. En dicha revisión, procuraré establecer las heterogeneidades más relevantes para subgrupos de países.

a. Mercado laboral y arquitectura de derechos de los sistemas de seguro de manutención de renta: desigualdad y exclusión

i. Cambios en el mercado laboral

Dadas las características de los Estados sociales latinoamericanos, el trabajo remunerado y en particular el acceso al empleo formal, constituyen el vínculo por excelencia para el acceso a la protección social en materia de seguridad social y, en menor medida, también en materia de salud. Por ello, la evolución del desempleo y la evolución del empleo formal –entendido aquí como empleo legalmente formal– son datos esenciales para evaluar el grado en el cual estamos en presencia de un divorcio marcado entre producción de riesgo social y arquitectura de protección social.

Uno de las evidencias más claras del deterioro estructural de los mercados laborales lo presentan las tasas de desempleo, que luego de la llamada “década perdida de los ochenta”, aún se ubicaban en la mayoría de los países debajo de los dos dígitos o muy cercanos a la decena. Hacia

¹⁵ A pesar de lo positivo que debe rescatarse de la experiencia brasilera en tanto expansión del gasto social y de la carga tributaria, deben recordarse dos advertencias realizadas por Afonso (2006): el incremento del gasto se apoya en iniciativas progresivas pero también en viejas estructuras regresivas, y el incremento tributario no ha seguido una pauta consistente con el crecimiento del PBI ni orientada predominantemente por la justicia tributaria.

finales de los años 90, dichas tasas habían crecido en casi todos los países, superando en muchos de ellos los dos dígitos a pesar de ser esta una década con saldo positivo en materia de crecimiento.¹⁶

Los datos de los últimos estudios de la CEPAL muestran que a partir del año 2001 se produce una mejora importante en las tasas de desempleo abierto (CEPAL, 2005, CEPAL, 2006), aunque la misma no logra revertir hacia el año 2004, las pérdidas sufridas a lo largo de la década de los 90. Lo que es más importante, la recuperación en materia de empleo es extremadamente modesta especialmente en tres categorías de población que sufrieron en forma particularmente aguda el desempleo en los años 90: los sectores menos educados, los jóvenes y las mujeres. Las razones detrás de este cambio e incremento de la vulnerabilidad en materia de desempleo en América Latina en general y en América del Sur en especial responde a un conjunto de factores interrelacionados que vale la pena revisar, aunque más no sea someramente (ver recuadro 1).¹⁷

Recuadro 1

¿UNA NUEVA ERA EN LOS MERCADOS LABORALES LATINOAMERICANOS?

Una primera explicación del incremento estructural de los niveles de desempleo se apoya en el incremento de la participación económica de las mujeres en todos los países latinoamericanos. En efecto entre 1990 y 2003 este incremento se sitúa para la mayor parte de estos países entre 4 y 10 puntos porcentuales.

En segundo lugar, los procesos de apertura comercial se combinan con transformaciones tecnológicas que ahorran mano de obra.

En tercer lugar, la caída de dos fuentes de empleo fundamentales también ayuda a explicar las altas tasas de desempleo así como la baja producción de empleos formales: la des-industrialización y la caída del empleo público producto de procesos de reforma y privatización del estado.

En todos los países, con excepción de Chile y países en donde la maquila presenta un impacto marcado, puede observarse una caída absoluta y relativa del empleo industrial. Y en todos ellos sin excepción, una importante caída entre 1990 y 2003 del empleo público (CEPAL, 2005). En cuarto lugar, los procesos de desregulación laboral y terciarización - especialmente en la esfera de servicios y de procesos de la industria- contribuyen a incrementar la precariedad e informalidad de los arreglos laborales, favoreciendo un marcado impacto en el desempleo en contextos de contracción económica.

Finalmente uno de los logros de la década, la moderación de la inflación, ayuda a explicar el mal desempeño del desempleo. Cuando las economías latinoamericanas eran inflacionarias, el rezago en contextos de crisis de los mecanismos de indexación ayudaba a ajustar el empleo a la economía por la vía del precio del trabajo. Cuando esto no es posible, es decir, cuando la inflación es baja y no existen grandes sistemas de indexación, el empleo se ajusta en los contextos recesivos por cantidad y no por precio.

Fuente: Elaboración propia del autor.

Los elementos esgrimidos en el recuadro como causas del peor desempeño de los mercados laborales durante los noventa y en el presente indican también que es esperable que dichos problemas se manifiesten con particular crudeza en los sectores populares urbanos, en donde el efecto combinado del retraimiento del Estado en tanto empleador, la des-industrialización y la innovación tecnológica desplazan o suprimen empleos de calidad precisamente en estos sectores. El efecto agregado de estos procesos ha sido no sólo presentar nuevos y peores umbrales de desempleo estructural para los sectores populares, sino también ofrecer en estos sectores empleos de baja calidad, tanto por los salarios como por las protecciones sociales y estabilidad de los mismos. De cada 100 nuevos puestos de trabajo generados entre 1990 y 2003, tan sólo el 12% se generaron en el sector público, y menos del 50% cuentan con alguna forma de protección social. (Tokman, 2005).

¹⁶ México y los casos centroamericanos escapan al deterioro marcado de los noventa pero presentan en la presente década signos de deterioro importantes (con incrementos importantes de desempleos históricamente bajos) en Guatemala y Honduras y retornos a niveles de desempleo sumamente altos en República Dominicana (ver CEPAL, 2005a).

¹⁷ En primer lugar y antes de introducir las razones que explican el incremento del desempleo, cabe destacar que dadas las actuales tendencias demográficas en la mayor parte de América Latina, debiéramos haber observado una tendencia a la baja, o un nivel de desempleo "natural" menor, no mayor que el observado en 1990. Esto es así porque la presión de nuevos ingresos al mercado laboral por incorporación de las cohortes más jóvenes debiera disminuir si la misma mantuviera las proporciones entre población total y activa en estas edades. Ello es así por el mero hecho de que existen menos personas en las cohortes más jóvenes que antaño. A pesar de ello el desempleo aumentó: dinámica que evidencia un desaprovechamiento de la ventana de oportunidades demográfica.

El nexo entre capital humano, trabajo remunerado, protección social y bienestar es hoy notoriamente menos eficaz que en el pasado para distribuir, sea en forma más igualitaria o en forma más desigual la riqueza producida socialmente. El empleo es, a través del mercado, el mecanismo por excelencia de distribución de la generación de la riqueza en la sociedad. El problema que enfrentamos en la actualidad en buena parte de América Latina no es que el salario se ha tornado más desigual –cosa que también ha sucedido– sino que la presencia o ausencia de empleo o simplemente trabajo remunerado se ha tornado más desigual.

ii. La divergencia entre riesgos y reformas: un ejemplo de ideas fuera de lugar

Dicha realidad coloca problemas serios de bienestar, cohesión e integración social especialmente para los sectores que hemos identificado como los más castigados en esta materia: sectores bajamente calificados, mujeres y jóvenes. La intersección de las tres características prácticamente garantiza la pobreza y exacerba el riesgo de exclusión social. Estos sectores vulnerables lo son en un sentido estático (bienestar, seguridad e integración presente) y más aún en un sentido dinámico (bienestar, seguridad e integración en el futuro). La actual arquitectura de los Estados sociales latinoamericanos y las reformas que se han venido ensayando en sus tres grandes pilares de educación, seguridad social y salud, no siempre dan cuenta de esta configuración de riesgos emergentes del transformado mercado laboral. Discutiré en este punto el caso de la seguridad social, ya que el mismo ejemplifica cabalmente, las limitaciones reformistas de los años precedentes.

En efecto, el caso más claro en esta materia lo representa la realidad de la seguridad social y sus reformas recientes. Debe quedar claro que una parte importante de la caída en materia de cobertura de la seguridad social se hubiera producido aún de no haber mediado transformaciones en el sistema de seguridad social, ya que el mismo, al apoyarse en pertenencia al mercado de trabajo formal, hubiera igualmente sufrido los reveses del empeoramiento laboral. Pero el hecho de haber desarrollado un conjunto de reformas de nuestros sistemas desde la perspectiva liberal, con modelos de capitalización individual y formas de administración privadas ha agravado antes que solucionado el problema. Los datos sobre cobertura y reformas de los sistemas de seguridad social que se presentan en la tabla 11 son elocuentes en este sentido.

Tabla 11

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL ANTES Y LUEGO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES¹⁸ ESTIMADAS A PARTIR DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN ACTIVA QUE CONTRIBUYEN A LA SEGURIDAD SOCIAL

	Cobertura de los sistemas pasados estimados por aportes reales	Afiliación considerando todos los pilares luego de la reforma (2002)	Cobertura considerando todos los pilares luego de la reforma estimados por aportes reales (2002)
Chile	64	111	58
Argentina	50	69	24
Uruguay	73	77	60
Costa Rica	53	65	48
México	37	72	30
Colombia	32	59	24
Bolivia	12	23	11
El Salvador	26	40	19
Perú	31	28	11

Fuente: Mesa-Lago, 2004.

Este deterioro en la cobertura real responde a la evolución de los mercados laborales y a las reformas de los años 90. El cuadro que se presentó contiene países que realizaron reformas de capitalización. En ninguno de ellos se constata una mejora en los niveles de cobertura medidos a partir de aportes reales. En otros países en donde sólo se realizaron reformas paramétricas tampoco

¹⁸ Todos los países de la tabla presentan reformas de capitalización individual parcial o sustitutiva del antiguo sistema de reparto.

se observan mejoras en materia de cobertura, aunque la caída de la cobertura en los sistemas de reparto es más leve. Pero en ambos casos las reformas implican una mayor exigencia de estabilidad de aportes que antes lo que redundaba en un contexto de deterioro del mercado laboral en menores niveles de cobertura real.

iii. Estructura de edades y desigualdad: sustentabilidad y equidad del contrato intra e intergeneracional

Uno de los problemas claves que varios países de América Latina ya enfrentan o deberán enfrentar en el futuro cercano se refiere a la carga de la tercera edad y su impacto sobre la demanda de renta y servicios del Estado social latinoamericano. Pero este problema que también debió y aún debe ser enfrentado, por ejemplo, por los países de Europa occidental y del Este y por otros países con transiciones demográficas de moderadas a avanzadas, es muy complejo en América Latina por los altos niveles de desigualdad y la baja formalización del empleo. Esto implica que los contratos intergeneracionales, que están basados al menos en alguna medida en el contrato intrageneracional¹⁹ de la población activa, enfrenten serios obstáculos para producir dispositivos de solidaridad adecuados.

Como la arquitectura distributiva del pasado (sistema de reparto en base a contribuciones del salario y aportes definidos) y la actual (modelos mixtos o puros de capitalización individual) ataba, y ata, en forma bastante clara aportes (en tanto porcentaje del salario) a beneficios, los sistemas de seguridad social reflejan en general la distribución del ingreso de los sectores activos. El que la seguridad social refleje la estructura de la desigualdad de la población activa no es necesariamente un problema, lo es sí en América Latina, precisamente por sus niveles de desigualdad. De hecho, en la mayor parte de los países el gasto en seguridad social presenta precisamente esta pauta. Entre el 40 y 50 % del gasto en seguridad social se concentra en el quintil superior de ingresos en la mayor parte de los países latinoamericanos (esto se observa en todos los casos para los cuales se cuenta con información). En algunos de estos casos la apropiación de la renta de la seguridad social supera el 70% en el quintil superior, como son los casos de Colombia y Guatemala. (CEPAL, 2005).

El contrato intergeneracional de antaño se ha visto asediado por los cambios en las relaciones entre activos y pasivos que amenazan la sustentabilidad fiscal de los sistemas de reparto. Pero en rigor existe otra amenaza al contrato intergeneracional, y es un cambio abrupto en las condiciones del mercado laboral: estas afectan la sustentabilidad por mayores niveles de informalidad pero también afectan el contrato a futuro, por los mayores niveles de desprotección que deberán enfrentar los trabajadores actualmente activos.

Dicho proceso de deterioro por mercado laboral y por relación activos-pasivos genera en el presente y a futuro un déficit creciente del sistema que pasa a ser financiado desde rentas generales. En efecto, en Argentina el 50% del gasto en seguridad social proviene de rentas generales, en Uruguay casi el 30%, en Brasil y México, en especial el sector público, consume una alta proporción de subsidio de rentas generales. Algo similar ocurre con sectores privilegiados en Colombia, Chile (Fuerzas Armadas) y Perú (Filgueira, 2005). Este gasto en rentas generales va en una proporción ínfima a financiar pilares no contributivos y va sí a financiar pilares contributivos desfinanciados de sectores privilegiados del Estado o de los sectores formales privados. Por otra parte, recordemos que si bien buena parte de los sectores populares urbanos no alcanzarán derechos jubilatorios al final de su vida activa, no lo harán, no por no haber realizado aporte alguno, sino por no haberlo hecho en el tiempo adecuado y con la densidad suficiente, con lo cual sus pagos terminan financiando intergeneracionalmente a quienes sí recibirán jubilaciones en el futuro. En otras palabras, si bien estos sectores contribuyen al contrato intergeneracional de los sistemas

¹⁹ Los contratos intergeneracionales refieren a los acuerdos distributivos que afectan la transferencia de recursos entre diferentes grupos de edad. Por contrato intrageneracional de la población activa me refiero a los instrumentos fiscales, de regulación de mercados y de prestación de bienes y servicios que afectan la distribución de recursos y bienestar entre estratos sociales dentro de la población activa.

PAYG o bien cumplen con su contrato de responsabilidad sobre su futuro en los sistemas de capitalización, lo hacen en forma insuficiente de acuerdo a las normas de elegibilidad. Se los obliga a ahorrar y a asegurarse y luego se les señala que sus densidades o tiempo de aportes no fue la suficiente.

Por lo planteado hasta aquí resulta claro que alternativas procuren apoyarse primordialmente o de manera exclusiva en el mercado laboral formal y en el sistema contributivo para proveer el cinturón básico de protección social de renta en América Latina fracasarán en el futuro como lo hicieron en el pasado con el modelo bismarckiano y como lo están haciendo en el presente con el modelo de capitalización individual en el desafío de proporcionar grados de cobertura universales en forma financieramente sustentable. La evidencia en la región sustenta en forma sobrada un juicio de fracaso. La media latinoamericana en lo que hace a población cubierta por pensiones y jubilaciones para la población de 70 años y más es del 40%, entre 65 y 69 años es inferior al 35% y entre 60 y 65 años menor al 30% (CEPAL, 2006). Existen solamente 5 países en donde los porcentajes a los 70 años se acercan o superan el 80%: Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay y Chile. En Brasil y Bolivia ello es posible no como resultado del modelo contributivo o de sistemas de capitalización, sino precisamente porque existen modelos no contributivos muy importantes (universal en el caso de Bolivia con Bonosol y cuasi-universal pero para la población rural en Brasil). En el caso de Uruguay la cobertura casi universal se basa en dos mecanismos claves: el acceso al derecho jubilatorio mediante declaración jurada de testigos aunque el beneficiario no tenga historia de aportes (hoy esto ya no es posible) y la pensión no contributiva a la vejez en donde el beneficio corresponde a toda persona mayor de 70 años que no posea jubilación y sin otros recursos económicos (en el año 2000 estas pensiones representaban casi el 10% del total de pensiones pagadas por el Estado). El caso chileno y argentino con coberturas presentes bastante menores que los países anteriormente considerados presentan en la actualidad una cobertura de su población activa que dejará en el futuro al 40% de su población fuera del sistema de protección, y en el segundo a casi un 70%. ¿Cómo enfrentar entonces, el doble desafío de inclusión y sustentabilidad a futuro?

En base a Gómez Sabaini (2006), puede indicarse que si el impuesto a la renta de las personas físicas asumiera un peso mayor en los sistemas tributarios como instrumento privilegiado para cerrar la “brecha fiscal” se alcanzaría una tributación correspondiente a casi 3 puntos promedios del PBI.²⁰ A su vez generar un sistema universal de pensiones que garanticen la superación de la pobreza en la tercera edad insumiría 2,2% del PBI regional, hacerlo de manera focalizada implicaría un gasto de 0,9% del PBI (CEPAL, 2005). En otras palabras es viable desde un punto de vista fiscal avanzar en la expansión financiada por recursos genuinos de formas de cobertura no contributivas.

Los argumentos en contra de una postura como la aquí defendida son conocidos y no carecen de buenas razones. Si el sistema de seguridad social pasa a apoyarse en mayor medida que antes en pilares no contributivos, se teme que los mismos afecten negativamente los incentivos a contribuir al sistema actual. Si por otra parte los sistemas de base no contributivos carecen de interés para los sectores medios y altos, la economía política de la calidad se resentirá, tornando las prestaciones no contributivas en caricaturas miserables de formas básicas de ciudadanía social.

Ante estos argumentos vale la pena indicar lo siguiente. En buena parte de los países la contribución a la seguridad social, especialmente la de los sectores medios bajos y bajos, no se percibe como un mecanismo de seguro sino como un impuesto, del cual por otra parte no se beneficiarán buena parte de los aportantes en materia de cobertura presente o futura. Ello no es miopía de futuro, sino realismo, dada la densidad y años de aportes que realísticamente pueden esperar realizar en su vida activa entre el 30 y 70% de la población hoy activa y dada la ausencia de

²⁰ Esto se lograría sin cerrar la brecha fiscal global. Las brechas fiscales en tributación en consumo, propiedad y comercio exterior no se modificarían. Solamente se cerraría la brecha fiscal en lo que hace a la recaudación actual y potencial (basada en el análisis de correlación entre PBI per cápita y carga tributaria) del impuesto a la renta.

derechos de seguros de desempleo en la mayor parte de los sistemas contributivos generales de los países latinoamericanos. El problema de la evasión a la seguridad social es sí un problema de incentivos, pero no lo es porque existan otros sistemas no contributivos, sino porque no existen beneficios presentes o futuros contra aportes presentes.

Adicionalmente la falta de aportes a la seguridad social tiene otro capítulo que poco o nada tiene que ver con los incentivos entendidos en este sentido. La razón por la cual trabajadores y patronos evaden, muchas veces de común acuerdo el pago a la seguridad social, es porque de no hacerlo y dadas las tasas de aportes, estos tornarían inviable la actividad económica. En especial el sistema más eficiente de generación de trabajo remunerado en América Latina –la micro y pequeña empresa- se encuentra en dicha situación. La capacidad de aporte que se encuentra en estos sectores requiere para ser activada de tasas menores. La capacidad de aporte holgada se encuentra, por otra parte, en los sectores de baja intensidad de mano de obra y alta productividad. El impuesto a la renta y el impuesto al consumo son las fuentes tributarias recaudan de estos sectores, sin dejar de recaudar de los sectores de menores ingresos y con efectos menos perniciosos sobre la generación de empleo formal. Si esto es cierto, son las rentas generales provenientes de estos sistemas de recaudación las que debieran financiar una parte importante del gasto en seguridad social. De hecho en muchos países esto ya sucede, pero como mencionáramos orientando dicho gasto a los sectores privilegiados antes que a modalidades no contributivas básicas y con una sobre- representación en el financiamiento de dichos déficit de los impuestos al consumo, los cuales son notoriamente menos progresivos que el impuesto a la renta de las personas físicas.

Se sigue de lo planteado hasta aquí, que la arquitectura de protección social debiera orientarse a tasas de aportes de base salarial o bien subsidiadas para los sectores populares o bien más bajas, mayores prestaciones de bases no contributivas, mayor adecuación de los sistemas contributivos en términos de exigencia en la densidad de los aportes presentes y mayor credibilidad y atractivo de los beneficios presentes y futuros para los sectores medios y bajos. Se sigue de ello también que es indispensable atacar las actuales fuentes de estratificación del sistema, si se pretende dotarlo de viabilidad fiscal.

El problema no parece ser, por lo planteado más arriba, uno de inviabilidad técnica o económica, aunque ambas esferas coloquen grandes desafíos a la gestación de una estrategia como la esgrimida. El mayor obstáculo parece ser el de la inviabilidad política. Esta inviabilidad política presenta dos facetas: es inviable implantar estos sistemas y sus bases tributarias y es inviable dada la economía política de la calidad mantener la calidad de las prestaciones en estos sistemas. La actual hegemonía democrática en América Latina debiera contribuir a tornar estas alternativas más viables. Si algo hay de cierto en la teoría del “*median voter*” nuestros sistemas de prestación social debieran acercarse al “*median voter*”, y no como señala Mesa Lago (2004) a una América Latina imaginada de personas con ingresos medios alto y altos, formalizados y de empleo estable (Filgueira y Rossel, 2005). La segunda razón que debiera permitirnos ser más optimistas respecto a viabilizar políticamente estas alternativas se encuentra en el cambio –que debe ser alimentado- en el discurso y las posturas de las agencias multilaterales de crédito, mucho más proclives que en el pasado a apostar sistemas que fortalezcan los primeros pilares en base no contributiva. Aún, esta revisión tiende a ser reacia a considerar formatos universales y solidarios, prefiriendo en general formas restrictas de focalización. En este sentido, Sojo (2003) advierte:

“En cuanto a la universalidad y su financiamiento solidario, el desdeñar ad portas esta posibilidad, o analizar la solidaridad sólo a escalas excesivamente micro, escamotea el análisis de aquellas condiciones históricas de nuestra propia región que han permitido avanzar gradualmente hacia ese horizonte en países tan disímiles como Brasil, Colombia y Costa Rica.”

Para ello resulta clave fortalecer nuestros sistemas tributarios. Existe una lección relativamente simple de la tabla que se presenta a continuación (ver Tabla 12). La clave redistributiva de los Estados europeos se encuentra tanto en como extraen recursos de la población ,

como en la forma en que asignan el gasto. La recaudación es progresiva por el fuerte peso del impuesto a la renta de las personas físicas. El gasto lo es por la existencia de sistemas no contributivos de extensa cobertura, cuando no universales, y por una baja segmentación de los pilares financiados por el Estado.

Tabla 12
PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA^(*) CIRCA 2001: EFECTO DISTRIBUTIVO
SOBRE LOS INGRESOS DE LOS HOGARES, DE LOS IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y
TRANSFERENCIAS ESTATALES

Grupos decílicos de población	Ingreso total disponible	Ingreso original	Beneficios y pensiones públicas	Impuestos	Contribución a la seguridad social	Distribución del ingreso real (disponible)	Distribución del ingreso original
1	100	51	59	4	6	3,2	1,6
2	100	53	59	5	7	4,9	2,5
3	100	66	51	8	9	6,1	3,9
4	100	77	44	10	11	7,1	5,3
5	100	87	37	12	12	8,3	7,1
6	100	97	31	15	13	9,4	8,9
7	100	106	25	17	14	10,8	11,1
8	100	111	22	19	14	12,4	13,4
9	100	120	16	22	14	14,9	17,4
10	100	129	14	31	12	22,9	28,9
Toda la población	100	103	28	19	12	100,0	100,0
Pobres ^(**)	100	51	60	5	6		

Fuente: De Armas, Gustavo (2006).

(*) Los países analizados son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia.

(**) Se considera en riesgo de caer en situación de pobreza a la población cuyos ingresos equivalentes disponibles son inferiores al 60% de la media de la población total.

La provisión de bienes públicos, la provisión de bienes cuasi-públicos y la provisión de bienes privados desde el Estado no posee a priori una cantidad óptima. No es posible desvincular la eficiencia de la provisión estatal de bienes y sus cantidades y calidades adecuadas del tema distributivo. A su vez, el problema distributivo, especialmente en lo que hace a la extracción de recursos no presenta una modalidad adecuada y una cantidad a priori, sino que depende de las capacidades económicas de los países, técnicas de sus Estados, y de las coaliciones político distributivas que existan o se puedan generar.

En contraste con esta arquitectura de financiamiento y gasto, la actual arquitectura del Estado social latinoamericano en materia de seguridad social, dada la desigualdad actual y sus formas de manifestarse en el mercado laboral (desempleo, informalidad, etc) no parece garantizar niveles de igualdad y seguridad mínima compatibles con la creación y sustentación de sistemas normativos compartidos (tal atributo es en definitiva el que en un contexto de interacción compartido se requiere para que sean eficaces y eficientes en producir cohesión social). Su reforma es por tanto necesaria. Su clave es el sistema tributario general para financiar modelos no contributivos y/o subsidiar el acceso de la población pobre a sistemas contributivos así como el saneamiento y moderación de las desigualdades de los sistemas contributivos actuales. En ninguna de estas opciones los sistemas de capitalización parecen ser parte de la solución, más bien son parte del problema.

b. Los riesgos de salud: deshacer entuertos del pasado y enfrentar desafíos futuros

i. Las bases sociales de las viejas y nuevas vulnerabilidades en materia de salud

De la misma manera en que la transición demográfica modifica la estructuras de edades y por tanto la cargas que en materia de rentas y manutención de rentas deberá construir el Estado social, este proceso de envejecimiento, sumado a otros de naturaleza tecnológica y de avances en materia de saneamiento y acceso a bienes básicos como agua, salud e inmunización, demarcan una transición en lo que refiere a la epidemiología y cargas de tipos de enfermedades. Se habla de transición epidemiológica cuando la población pasa a morir de y sufrir enfermedades esencialmente infecto-contagiosas, a sufrir enfermedades no trasmisibles, y en donde también crece la mortalidad por accidentes u otras causas. América Latina presenta en este sentido una co-etaneidad de etapas epidemiológicas que también en materia de salud acortan si se quiere las ventajas de estar transitando de un estadio epidemiológico a otros. En efecto, la región presenta un creciente peso de enfermedades propias de estadios epidemiológicos avanzados cuando aún mantiene una importante carga de enfermedades de etapas previas.

Tabla 13
OCDE Y AMÉRICA LATINA: INDICADORES DE CARGA DE LA ENFERMEDAD
(En años de vida saludables perdidos por cada 1000 habitantes)

Indicadores	OCDE (altos ingresos)	América Latina
Enfermedades no trasmisibles	108	115
Enfermedades trasmisibles y materno infantiles	8	45
Accidentes y causas externas	12	29

Fuente: CEPAL, 2006.

Nuevamente la clave de la desigualdad y sus diferentes manifestaciones en segmentación urbano-rural, formal-informal y étnica se encuentran detrás de esta forma superpuesta de transiciones (ver recuadro 3). Ello responde en parte a que una proporción importante de la población vive en situaciones de pobreza, desnutrición y falta de acceso a sistemas de saneamiento y agua potable, y por otra parte a que, como veremos más adelante los sistemas de atención de salud, se encuentran segmentados en calidad y acceso, dejando a una parte de la población, no sólo sin acceso a niveles terciarios de atención, sino con acceso limitado o nulos a medicamentos y sistema primarios de atención.

Si tradicionalmente uno de los problemas claves identificados por la literatura especializada en el tema de salud en la región era el poco desarrollo de una oferta adecuada de servicios básicos y de acceso a bienes preventivos de enfermedades infecto-contagiosas, hoy a estos problemas se le suman el deterioro de las condiciones de vida en las ciudades y en especial los procesos de segregación residencial y exilio a la periferia urbana de sectores otrora integrados al casco urbano, con lo que ello conlleva en términos de riesgo concentrado epidemiológico y ausencia de acceso a saneamiento y agua potable en las ciudades.

Recuadro 2**PAÍSES SELECCIONADOS AMÉRICA LATINA: TRANSICIONES EPIDEMIOLÓGICAS SUPERPUESTAS**

En Brasil al tiempo que las enfermedades del aparato circulatorio ya se ubicaban entre las primeras causas de muerte, representando el 27% del total, las derivadas de enfermedades respiratorias con fuerte peso de las infecto-contagiosas aún representaban el 10% de las causas de muerte (Tobar, 2000). Aún el caso de la Argentina o Uruguay, presentaban hacia 1995 a la neumonía y la influenza con el 3% del total y una tasa de prevalencia del 20,4 (Tobar, 2000).

En países como Costa Rica que presenta uno de los sistemas de salud ejemplares dentro del continente se identifica la llamada patología del desarrollo (con incremento de enfermedades degenerativas, combinadas con aquellas propias de procesos de deterioro social) al tiempo que reemergen enfermedades como la malaria, el dengue y el cólera. En Chile las enfermedades respiratorias y las del aparato digestivo representaban casi el 18% de las causas de muerte en 1996, en tanto los tumores y las enfermedades del aparato circulatorio ya alcanzaban casi el 50% de las causas de muerte. Si en los países más avanzados en su transición demográfica aún se producían estas complejas superposiciones, algo similar pero con pesos invertidos ocurre en los países de menor desarrollo relativo.

En un caso como El Salvador, quitando causas externas, las enfermedades combinan males propio de sociedades avanzadas en su estadio epidemiológico con enfermedades propias de etapas tempranas. Entre las cuatro principales causas de muerte se encontraban los tumores, las enfermedades del aparato circulatorio, combinadas en casi iguales proporciones con enfermedades transmisibles y afecciones del período perinatal. El caso mexicano es otro que como Brasil debe enfrentar el rezago relativo en lidiar con enfermedades del subdesarrollo, cuando ya se han instalado como principales causas de muerte las de un estadio de transición demográfica y epidemiológica más avanzado.

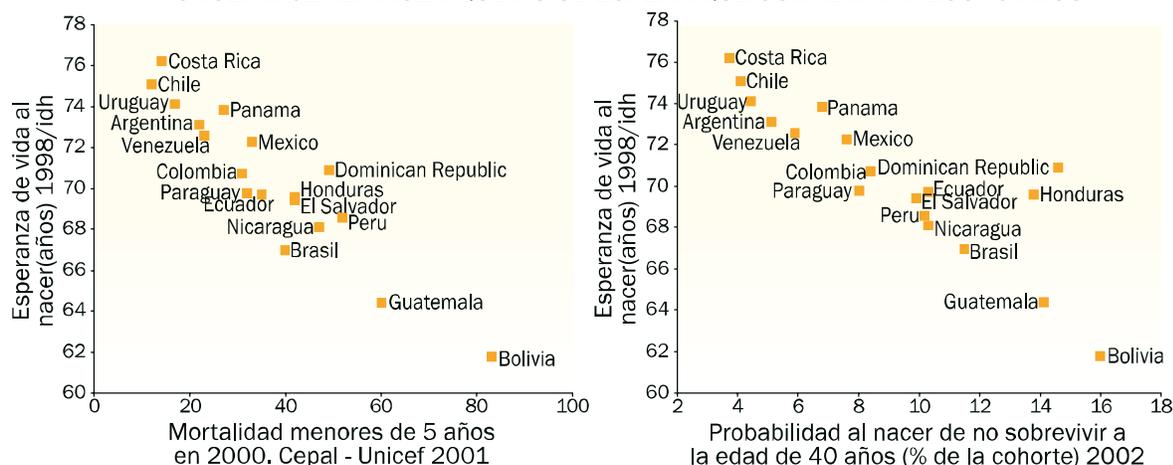
Fuente: Elaboración propia del autor.

El incremento de la esperanza de vida al nacer y la caída de la mortalidad infantil muestra sin embargo que es posible avanzar en áreas “blandas” del desarrollo en salud. Pero son justamente estos avances, sin un acceso más integral a los sistemas de prevención y atención de la enfermedad los que colocan a una masa nunca antes presente de personas con riesgos de salud.

Por otra parte, el incremento de la esperanza de vida luego de los 60 años se produce en forma por demás desigual, en sociedades por demás desiguales. Por ello, la carga de enfermedad de esta población y los costos asociados a una sobrevivencia alta se derivan esencialmente de los sectores de mayores ingresos y poder. De la misma manera que los sistemas de seguridad social deben revisar sus contratos intergeneracionales por razones no sólo de equidad intergeneracional sino también por razones de equidad intrageneracional, los sistemas de salud también deben hacerlo. Dicho en forma más tajante, cuando los 80 años de vida sea una chance relativamente igualitaria para la población, la universalización de los cuidados propios de esas edades serán redistributivos, antes, serán regresivos. Ahora bien, en consideración del incremento de la esperanza de vida deseable y esperable en el futuro, deben seleccionarse con sumo cuidado las prestaciones a universalizar en lo que respecta a la tercera edad, de tal manera de reconocer la nueva presencia de una carga de enfermedad postransicional, sin que ello revierta en una sobrecarga fiscal que suprima fondos para la población más joven. Lo que no es viable es dejar en manos del mercado el ajuste a estas tensiones y demandas adicionales, ya que el mismo operará descremando riesgos, y dejando en manos del Estado las enfermedades catastróficas de quienes no pueden pagar.

En términos simples se podría afirmar que una menor desigualdad, un mayor gasto público social y un mayor compromiso de dicho gasto social con el gasto en salud debieran favorecer una estructura más equitativa de la distribución del riesgo en salud y de su cobertura. Una simple consideración de algunos análisis de esperanza de vida y mortalidad en los países de América Latina permiten ilustrar el punto.

Gráficos 2 y 3

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESPERANZA DE VIDA AL NACER, MORTALIDAD INFANTIL Y PORCENTAJE AL NACER QUE NO SE ESPERA QUE SOBREVIVA A LOS 40 AÑOS


Fuente: PNUD 2002.

Como puede observarse en los gráficos 2 y 3, existe una fuerte asociación entre esperanza de vida al nacer y mortalidad infantil en menores de cinco años y entre esperanza de sobrevivir más de los 40 y esperanza de vida al nacer. Este es de hecho un producto estadístico, ya que en ambos casos la primera medida depende fuertemente de la segunda. Pero lo que interesa destacar en este punto es que en Bolivia, por ejemplo, una vida promedio de 62 años es compatible con 80 muertes por cada mil niños de entre 0 y 5 años. Esto quiere decir -en buen romance- que en tanto un porcentaje alto de personas vive hasta los 80 años (no existe otra manera de llegar a esa media con casi uno de cada diez niños nacidos vivos que mueren antes de los cinco años) otro porcentaje de al menos casi un 10% no alcanza los cinco años de vida. Asimismo puede verse como a pesar de que entre un 10 y un 15% de la población de países como Brasil, Colombia, Ecuador, Nicaragua y otros, no alcanzarán la edad de 40 años, la esperanza de vida al nacer en los mismos se ubica encima de los 60 años y en muchos casos encima de los 65 años.

Pero, más allá de esta intuición podría solicitarse evidencia que demuestre que baja desigualdad, alto gasto social y alta presencia de gasto público en salud favorecen una forma más igualitaria de alcanzar la tercera edad. Para ello se salvaron los residuos estandarizados de la esperanza de vida al nacer respecto a las probabilidades de no sobrevivir a los 40 años (ver tabla 14). La variable que surge de dicha operación fue sometida a análisis de regresión con diferentes variables explicativas. Las tres variables claves que se consideraron fueron la desigualdad general medida por ingresos, el gasto público social como porcentaje del PBI y el gasto público en salud como porcentaje del gasto público social. Los resultados se presentan en la siguiente tabla. Si el argumento que hemos presentado es correcto, cuanto mayor la desigualdad mayor su efecto sobre las diferencias entre esperanza de vida a los 40 y esperanza de vida al nacer. Por su parte, si nuestras hipótesis son correctas, cuanto mayor el gasto social general y mayor el gasto social en salud, menor la brecha entre mortalidad antes de los cuarenta y esperanza de vida.

Los tres modelos arrojan resultados significativos siendo el modelo que incorpora a las tres variables el que presenta un coeficiente de asociación mayor, manteniendo grados de significación en todas sus variables independientes y con betas que arrojan el signo esperado.

Tabla 14
ANÁLISIS DE REGRESIÓN SOBRE LOS DETERMINANTES DE IGUALDAD
DE LA SOBREVIVENCIA LUEGO DE LOS CUARENTA
(Residuos estandarizados de probabilidad de no sobrevivir a los 40 años y esperanza de vida al nacer)

	1		2		3	
	Beta	Sig	Beta	Sig	Beta	Sig
Constante			-----	0,060	-----	0,192
Gini	0,515	0,035	0,541	0,018	0,512	0,019
GPS/PBI			-0,450	0,043	-0,395	0,060
GPSalud/GPS					-0,405	0,055
Modelo						
F	5,401		5,898		6,031	
Signific.	0,035		0,015		0,011	
R2 ajustado	0,216		0,395		0,519	
Número de casos	16		16		16	

Fuente: Estimaciones propias en base a datos de CEPAL, 2002, PNUD, 2004, CEPAL, 2002.

Cabe destacar lo robusto del efecto de la desigualdad, la cual mantiene en todos los casos un beta significativo y superior a 0,5. Un modelo de acceso a la salud que opere en base a incentivos de mercado tenderá en este contexto a subproveer cuidados a los grupos jóvenes de riesgo y a sobreproveer cuidados a la tercera edad en mejor situación económica. Si, por otra parte, los sistemas son segmentados utilizando el subsector privado instalaciones del sector público y descremando riesgos mediante precios de los seguros, no sólo el sector público estará subsidiando al sector privado, sino que el sistema en su conjunto contribuirá a una marcada regresividad agregada y en particular en las enfermedades de mayor costo de tratamiento.

ii. Cobertura, criterios de elegibilidad y arquitectura distributiva de los sistemas de salud

El problema del empleo y de la formalidad requerida para ser parte del sistema de seguros de renta se traslada, aunque en forma un poco menos marcada al problema de la cobertura de los sistemas de salud.

En lo que hace a la cobertura de riesgos de salud, debe distinguirse entre aspectos relativos a la prevención básica a través de los sistemas de vacunación, de aquellos de atención primaria, secundaria y terciaria de salud, los cuales también presentan notorias diferencias entre sí, en materia de cobertura y acceso. A diferencia de la educación y la seguridad social orientada a manutención de renta, la salud presenta la ventaja de permitir establecer un subconjunto de prestaciones de carácter universal que se diferencian materialmente de otro tipo de prestaciones. Desde atención al parto, hasta qué tipo de medicamentos, tratamientos e intervención quirúrgica, cada acto médico es susceptible de ser separado y entregado con mayor autonomía entre una y otra prestación que las prestaciones esenciales del sistema educativo y de la seguridad social. Y de hecho esto ha sido así en América Latina. Es por ello, en parte, que el gasto en salud es bastante más progresivo que el gasto en seguridad social. Dicha mayor progresividad no se deriva de un mayor acceso a la cobertura en sistemas de seguro basados en los mecanismos de la seguridad social, sino en la cobertura garantizada desde el sistema público y desde un conjunto de prestaciones cuyo criterio de acceso no pasa por estar asegurado en el sistema formal. Si comparamos las brechas de acceso a los sistemas de seguro de salud con las brechas de acceso a una prestación específica como la inmunización, es claro que las brechas son marcadas en los sistemas de seguro y mucho menores en los que hace a vacunación. A su vez, en el caso de la atención al parto la evidencia es menos terminante. Si bien es claro que los sectores más pobres acceden a estas prestaciones en mayor medida en que acceden a las prestaciones derivadas de la condición de asegurado, las brechas entre quintiles pueden ser más marcadas que en el caso de los seguros.

En tanto en el quintil más pobre menos de un hogar de cada diez se encuentra asegurado en Guatemala, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Bolivia en materia de atención al parto lo hace una

mujer de cada diez en Guatemala, dos de cada diez en Bolivia, tres de cada diez en Paraguay y cuatro de cada diez en Nicaragua. Por su parte dados los niveles de inmunización contra la tuberculosis y el sarampión en estos mismos países (entre el 80 y 100% para la población general) es claro que las coberturas de los quintiles más pobres se encuentran en todos los casos por encima de los niveles de cobertura en materia de seguros de salud y también de atención al parto.²¹

Ahora bien, que tanto el acceso a medicamentos, como a atención primaria a la salud se encuentra fuertemente estratificado - aunque sea en menor medida que en materia de acceso a seguros de salud contratados o asignados sobre la base contributiva-, responde en buena medida a la existencia de sistemas segmentados de atención de salud, en donde se manifiestan las segmentaciones sociales y económicas más generales. Existe un primer conjunto de población de altos ingresos que casi en su totalidad compra su cobertura de salud en el sistema privado, en segundo lugar otra parte de la población accede por la vía de sistemas de solidaridad en base a contribuciones desde el sector formal de empleo, en tercer lugar otra parte de la población se ve reducida a acceder a las prestaciones de salud en sistemas públicos desfinanciados y de prestaciones limitada. Finalmente, en buena parte de América Latina, especialmente en la población rural e indígena, no existe acceso a sistema alguno de salud en materia de prestaciones terciarias y en forma muy limitada a atención primaria y preventiva.

Cinco países presentan sistemas de base no contributiva fuerte o sistemas integrados o semi-integrados entre financiamiento público, contributivo y privado y prestación y acceso: Brasil con sus sistema único de salud, Cuba, enteramente estatal, Colombia con una compleja ingeniería que combina bases contributivas, no contributivas y un programa para población que se encuentra en transición entre una franja y otra del espectro, Costa Rica que subsidia a quienes no realizan contribuciones y Venezuela. Todos los restantes países de América Latina tienen sistemas fuertemente segmentados entre prestadores públicos y privados con condiciones de acceso, calidad y rango de prestaciones diferenciadas para quienes contribuyen a algún sistema de seguro social y quienes no lo hacen (Mesa Lago, 2004).

En los países en donde las formas de solidaridad vertical (que se basan en obras sociales para categorías de trabajadores, sistemas mutuales o cooperativos en base a prepago y/o pertenencia a corporaciones atadas a formatos de empleo formal) garantizan el acceso a seguros de salud, las crisis económicas y los procesos de informalización generan un proceso de “desfonde” de los sistemas, en donde una parte importante de la población pierde derechos de salud en el sistema privado o cooperativo y debe pasar a asistirse en el sistema público. Pero en estos contextos, y dados los problemas estructurales que algunos de estos viejos sistemas presentan en materia de costos y sustentabilidad, generalmente se produce una demanda de subsidio desde el Estado al sistema mutual o corporativo, con lo cual el fisco estatal se ve tensionado entre las mayores demandas que llegan al sistema público por desfonde de los sistemas de aseguramiento y por la exigencia de sostener a estos sistemas. A ello se suma el descreme que un mercado pujante de seguros privados de salud realizan de los sistemas de solidaridad vertical. Así nuestros sistemas de base estamental solidaria se ven atacados desde dos flancos: desfonde de quienes ya no pueden acceder y descreme de quienes votan con su billetera.

El problema que muchas veces se le achaca a los sistemas universales de tipo beveridge – (aclaración breve, puede ser en nota de pie de página, sobre la experiencia inglesa para difundir más el documento) como predominan en el Caribe anglo y como hace más de una década intenta Brasil- es que adolecen en materia de calidad, lo cual presiona a que se abran mercados privados de seguros. Si bien la calidad es definitivamente un problema, tampoco lo es menos, por lo visto, en los sistemas que aseguraban mediante el vínculo formal con el mercado de empleo. Todos ellos sufren este proceso de descreme. Cuando el Estado contribuye a crear, y de hecho a subsidiar estos

²¹ Para los datos pormenorizados en estos indicadores ver PNUD, 2004; CEPAL, 2005a, y WHO, 2003.

mercados privados, el efecto es más marcado. Cuando el estado apuesta a un sector público con prestaciones homogéneas y universales, el efecto debiera ser más moderado. La otra alternativa la presenta el caso de Costa Rica en donde un sistema contributivo es subsidiado por el Estado para garantizar el acceso a quienes no tienen capacidad contributiva. Esto es muy diferente que subsidiar a un sistema de salud fragmentado y hacerlo para las brechas de gastos y aportes de los sectores altos. En este último caso el efecto es netamente regresivo, en el caso de Costa Rica el efecto es incluyente y progresivo.

c. Transformaciones familiares y arquitectura de prestaciones del Estado social: el sistema educativo como clave para la nueva estructura de riesgos

i. Familia, fecundidad y división sexual del trabajo

La familia es el sistema más antiguo y persistente de aseguramiento, protección y redistribución de las sociedades. Su cambio por tanto trae aparejadas enormes implicaciones para entender y rediseñar el papel del Estado social latinoamericano. Existen cuatro grandes transformaciones de la familia que en tiempos recientes modifican su papel y capacidades en tanto agente de protección social: cambios en el tipo y en la duración de la estabilidad de las uniones de pareja entre adultos, cambios en las pautas reproductivas (en calendario y cantidad) de las mujeres y parejas, cambios en la división sexual del trabajo, y cambios en la combinación entre ciclo vital individual y ciclo familiar. Adicionalmente, y en parte asociadas a algunas de estas transformaciones se presenta, lo que para muchos constituye la transformación más importante y consistente de la familia: una disminución de las actividades de producción de servicios al interior de la familia (sean estos recreativos, de socialización, de cuidado, etc.) y un concomitante desplazamiento de dichas funciones a las esferas del estado y del mercado. Cada una de estas transformaciones y sus interacciones entre sí y con cambios en las esferas del mercado y del Estado generan nuevos riesgos y vulnerabilidades que se suman en muchos casos a aquellas que ya estaban presentes en el modelo familiar anterior. La hipótesis que atraviesa este punto es que en América Latina, especialmente en los países que más han avanzado en estas transformaciones, se produce, en los sectores populares una doble co-etaneidad negativa de las transiciones demográficas en lo que atañe al modelo y funciones de la familia.

Consideremos primero la menor duración de las uniones matrimoniales o de pareja y el cambio en los tipos de unión. Todos los países de la región, con excepción de algunos casos centroamericanos asisten a un incremento de los divorcios y de las uniones consensuales. En algunos casos estos incrementos son de una magnitud sustantiva. Entre 1980 y 2000, en Uruguay el aumento del cociente entre divorcios y matrimonios es de un 80% al igual que el aumento de las uniones consensuales. Mayor aún, aunque partiendo de niveles más moderados es el caso de Brasil (160 y 180% respectivamente). En Venezuela, Costa Rica y México, este incremento es claro en materia de divorcialidad pero modesto en las uniones consensuales (Filgueira, Carlos y Andrés Peri, 2004). En Argentina, Colombia, Bolivia y Chile el incremento de las uniones consensuales oscila entre el 20 y 70%. Solamente en Ecuador, República Dominicana y Guatemala asistimos a un panorama relativamente inalterado en materia de uniones consensuales y/o de divorcialidad.

El incremento de la divorcialidad y de la unión consensual refleja, en términos generales, una menor adscripción y sujeción de los adultos al contrato matrimonial. Al flexibilizar dichas uniones y al legitimar socialmente por número y cultura la salida de estas uniones, hombres y muy especialmente mujeres, dejan de atar su destino al de su compañero o compañera. En particular en el caso de la mujer, ello se apoya y alimenta un proceso de emancipación más general de la mujer, en donde su tránsito a la vida adulta no está pautado por la reproducción y la nupcialidad, para luego verse reducida al ámbito doméstico, y hacer depender su bienestar material del vínculo asimétrico

que una sociedad patriarcal dictamina tradicionalmente. La ideología y la práctica patriarcal que impregnaba el modelo “breadwinner” de familia implicaba claros riesgos para la mujer, al cercenar su autonomía, poder y capacidad de optar por alternativas dada su inserción débil en el mercado laboral y al obligarla a cargar con el grueso cuando no la totalidad de la carga reproductiva y de los cuidados del hogar.

En tanto, la persistencia de matrimonios profundamente disfuncionales que se mantenían a pesar de una alta conflictividad y violencia —psicológica y muchas veces física— no solo afectaba a la mujer sino también, en forma por demás marcada, a los niños. Pero aun teniendo clara esta advertencia, lo que no puede discutirse es que un adulto, o dos adultos con menores garantías legales, son parte de una nueva estructura de producción de riesgo, y de un nuevo tipo de riesgo, especialmente para la mujer y para los niños. Toda forma de dominación produce riesgos y protecciones. Así lo hacía el modelo patriarcal de tipo *breadwinner*. Así también lo hace el modelo de mujer trabajadora en contratos matrimoniales con *salida legitimada*, en uniones libres o en jefatura monoparental. Tan ingenuo como pensar que el modelo anterior solo protegía y el actual solo desampara es creer que el modelo pasado solamente oprimía y éste solamente libera. La pregunta pertinente, en lo que hace a nuestra tesis, remite a la cuestión de si el Estado ha sido capaz de responder a esta nueva forma del riesgo social, y de cuánto y cómo las otras esferas de producción de protecciones y riesgo (Estado, comunidad y mercado) agudizan o moderan los nuevos riesgos y alimentan o canibalizan las nuevas oportunidades. Para ello en primer lugar vale la pena detenerse en lo que implican estas nuevas características familiares en materia de protección y riesgos a sus integrantes.

Un efecto relativamente automático del incremento de los divorcios, ha sido el concomitante aumento de los llamados hogares reconstituídos, en donde un miembro adulto con prole de uniones anteriores se une a otro que a su vez podrá tener una prole anterior que trae consigo, o que quedó con el adulto con el cual se uniera con anterioridad. Otro efecto relativamente directo de estos cambios en la nupcialidad es el incremento de los hogares de jefatura monoparental, con claro predominio de la jefatura femenina monoparental. Por su parte, las uniones consensuales y las eventuales separaciones en este formato, poseen el efecto, en casi todos los países de la región de generar un conjunto de deberes más laxos, más difíciles de hacer respetar, o directamente inexistentes entre los miembros adultos que se separaron, y en algunos casos entre el adulto que dejó físicamente el hogar y su descendencia. En suma, las nuevas familias presentan o bien más demandas sobre los adultos por ser hogares reconstituídos, o bien similares demandas sobre menos miembros adultos por ser hogares monoparentales o bien vínculos con menores garantías legales de continuidad de apoyos y solidaridad familiar de quebrarse el vínculo voluntario entre hombre y mujer. El problema con estas transformaciones es que en la medida que ni el mercado, ni el Estado responden adecuadamente a los mismos, el riesgo se privatiza y por tanto se torna más estratificada —regresivamente— su distribución.

Los datos sobre la proporción de hogares encabezados por mujeres que se encuentran en situación de pobreza y su evolución durante los años 90 e inicios del 2000 es elocuente. Dentro del total de hogares pobres, en quince de los 18 países para los cuales se cuenta con información crece la presencia de hogares encabezados por mujeres en las zonas urbanas. Dentro de esta categoría no se encuentran solamente los hogares monoparentales —están también hogares de nido vacío, con mujer sobreviviente— pero una importante proporción de los mismos sí lo es.

Ello no es sorprendente. Si los mercados laborales continúan discriminando contra la mujer, y si los estados no reconocen estas nuevas formas familiares regulando nuevos deberes y derechos y ofreciendo prestaciones para enfrentar la vulnerabilidad natural que se produce al desaparecer un receptor o un trabajador potencial de un núcleo familiar, y si al mismo tiempo crece la monoparentalidad, es esperable, que crezca también su participación en la pobreza. Especialmente si dicha monoparentalidad es esencialmente femenina, dado que las mujeres son tratadas por

mercados, Estados y por el vínculo entre mercados y Estados –los beneficios que surgen de la inserción laboral formal- como si el viejo modelo familiar estuviera presente y/o como si su capacidad de acceder a empleo de calidad fuera similar a la del hombre.

El segundo aspecto a considerar son los cambios en materia reproductiva de las mujeres. Una de las formas adaptativas a esta menor estabilidad familiar y a las mayores presiones para constituirse en principal generador de ingreso familiar (“breadwinner”) o su equivalente, se traduce en muchos casos en una disminución y postergación de la fecundidad. La evidencia sugiere que tal es el caso, no solo en los países desarrollados en plena segunda transición demográfica, sino también en buena parte de América Latina. La caída de la fecundidad es evidente en la región y la postergación en la tenencia del primer hijo, al menos en promedio, también lo es. Sin embargo el problema de la región, nuevamente anclado en las enormes disparidades sociales y económicas es la brecha de fecundidad entre sectores sociales.

Tabla 15
PAÍSES SELECCIONADOS AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2000): TASAS DE FECUNDIDAD POR QUINTILES DE INGRESO

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Brasil	3,5	2,6	2,4	1,9	1,7
Chile	2,3	2,0	2,1	2,0	2,0
Honduras	4,6	4,7	3,2	3,5	2,5
Panamá	4,4	3,1	2,6	2,3	1,8
Paraguay	6,2	3,7	4,4	3,5	2,7
Venezuela	4,1	3,4	2,6	2,5	2,1

Fuente: CEPAL, 2005.

Con la excepción de Chile, todos los países para los cuales se cuenta con información, presentan una importante brecha de fecundidad, duplicando en algunos casos la tasa del quintil 1 a la del quintil 5. Los niveles de fecundidad urbanos son menores que estos relativos al total de la población, pero sus brechas son similares, cuando no mayores (ver tabla 16).

Tabla 16
PAÍSES SELECCIONADOS AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2000): TASAS DE FECUNDIDAD URBANAS POR QUINTILES DE INGRESO

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Brasil	3,3	2,5	1,9	1,9	1,6
Chile	2,2	2,1	2,1	2,0	2,0
Honduras	3,8	3,1	2,8	2,6	2,3
Panamá	2,9	2,6	2,2	2,0	1,8
Paraguay	4,5	3,7	3,5	2,7	2,5
Venezuela	3,7	2,8	2,5	2,5	2,0

Fuente: CEPAL, 2005.

La primera transición demográfica se caracteriza por una importante caída de la mortalidad infantil, acompañada más tarde por una caída en los niveles de fecundidad. Esta pauta parece manifestarse con particular énfasis en las zonas urbanas de América Latina, en donde existe una importante convergencia en las tasas de mortalidad infantil, sin que la misma se vea acompañada, hasta la fecha de una pauta similar en materia de fecundidad.

Para una mejor evaluación de la importancia y magnitud de las brechas de fecundidad en los países latinoamericanos para los cuales se cuenta con datos –nuevamente en el nivel urbano es sorprendente y positiva la pauta chilena- vale la pena comparar estas distancias con las que presentan países europeos. Si bien, los datos que se presentan en la tabla 17, consideran estratos educativos y solamente tres, es clara la diferencia entre brechas europeas y latinoamericanas.

Tabla 17
ALGUNOS PAÍSES UNIÓN EUROPEA: NÚMERO DE HIJOS DE MUJERES DE 35 A 39 AÑOS
DE EDAD SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL

Nivel educacional ^a	Países								
	Austria 1996	Bélgica 1991-1992	Francia 1994	Alemania 1992	Italia 1995-1996	Holanda 1993	Noruega 1988-1989	Suecia 1992-1993	Suiza 1994-1995
0-2	1,7	1,5	2,5	1,6	1,9	1,9	2,3	2,4	1,8
3-4	1,8	1,9	1,9	1,6	1,4	1,9	2,0	2,0	1,7
5-6	1,6	1,8	1,6	1,7	1,3	1,5	1,9	1,9	1,1

Fuente: Tomado de CEPAL, 2005, en base a Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), Population Activities Unit [en línea] http://www.unece.org/ead/pau/ffs/f_h_151b.htm.

^a Corresponde a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE): La categoría CINE 0 significa educación preescolar. La categoría CINE 1 comprende la educación primaria que, generalmente, comienza a la edad de 5, 6 ó 7 años y se extiende por un período de cinco años aproximadamente. Las categorías CINE 2 y 3 corresponden a la primera y segunda etapas de la educación secundaria. La primera etapa se inicia a los 11 ó 12 años y dura alrededor de tres años. La segunda etapa empieza a los 14 ó 15 y tiene una duración similar. Algunas veces quizás sea necesario pasar por un período de capacitación en el empleo y de adquisición de experiencia, en algunos casos formalizado en el aprendizaje de un oficio. Este período puede complementar la capacitación formal, o sustituirla parcialmente o completamente. La categoría CINE 4 abarca la educación postsecundaria, que generalmente se inicia a los 17 ó 18 años, dura aproximadamente cuatro años y conduce a un título no equivalente al primer grado universitario. En las categorías CINE 5 y 6 también se encuentra la educación postsecundaria, la que comienza a los 17 ó 18 años y se prolonga por tres, cuatro o más años. Este tipo de educación si conduce a un grado o postgrado universitario o equivalente (<http://www.unece.org/ead/pau/ffs/part.pdf>).

Un primer dato de contraste es que en los sectores menos educados de todos los países europeos las tasas de fecundidad – en rigor el número de hijos tenidos por mujeres de 35 a 39 años– se encuentran en la tasa de reemplazo o por debajo de ésta, con la excepción de Francia, Suecia y Noruega. Pero en los casos de Suecia y Noruega, las relativas altas tasas de fecundidad de los sectores bajas se combinan con tasas de fecundidad en los sectores altos muy cercanas. Otros casos son aún más homogéneos como puede verse en la ausencia de distancias de fecundidad (o aún razones inversas a las esperables) en Austria, Bélgica y Alemania. Cabe destacar que las tasas de fecundidad de los sectores altos europeos no son muy diferentes a las tasas de fecundidad de los sectores altos urbanos del quintil 4 y 5 en América Latina. De hecho Brasil, Panamá y Chile y en menor medida Venezuela, presentan tasas en estos quintiles por debajo del nivel de reemplazo. El problema más evidente de América Latina en esta materia es la no convergencia de las tasas de fecundidad especialmente en el medio urbano.²² La tabla 18 permite observar la evolución de las razones de fecundidad totales y urbanas entre el quintil 1 y el quintil 5 entre 1990 y 2000 para los países con que se cuenta con información.

²² Es claro que dicha no convergencia en los sectores urbanos responde en parte a que los procesos migratorios campo-ciudad importan a las urbes población de alta fecundidad.

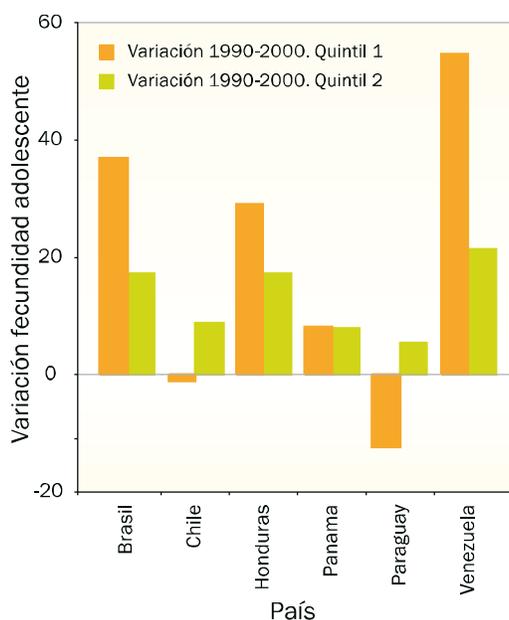
Tabla 18
PAÍSES SELECCIONADOS AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1990 Y 2000): EVOLUCIÓN DE LOS DIFERENCIALES DE FECUNDIDAD TOTALES Y URBANAS

	Razón de fecundidad Q1/Q5 1990	Razón de fecundidad Q1/Q5 2000	Razón de fecundidad urbana Q1/Q5 1990	Razón de fecundidad urbana Q1/Q5 2000
Brasil	2,1	2,07	1,70	2,03
Chile	1,1	1,11	1,08	1,07
Honduras	2,1	1,84	1,55	1,67
Panamá	2,6	2,38	1,50	1,64
Paraguay	2,0	2,28	1,89	1,78
Venezuela	1,7	1,95	1,65	1,81

Fuente: CEPAL, 2006.

Finalmente, es importante evaluar no sólo las cantidades sino también las temporalidades o calendarios de la fecundidad. Si bien la primera y segunda transición demográfica comparten el rasgo de caída de la fecundidad, lo que diferencia en materia de fecundidad a la segunda de la primera transición, no es sólo el nivel de la fecundidad sino muy especialmente su calendario. En la segunda transición demográfica se produce una postergación de la tenencia del primer hijo en las mujeres. Esto se constata claramente en el incremento de la importancia de la fecundidad entre 30 y 39 años en la fecundidad total y la caída de la participación de la fecundidad entre 20 y 29 años (CELADE, 2002). Resulta preocupante en este sentido que la fecundidad adolescente no sólo aumenta su participación en la fecundidad global, sino, que en particular en el medio urbano, crece en términos absolutos, especialmente en los sectores más pobres (ver gráfico 4).

Gráfico 4
PAÍSES SELECCIONADOS AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1990 Y 2000): VARIACIÓN DE LA FECUNDIDAD ADOLESCENTE EN LOS QUINTILES DE INGRESO 1 Y 2



Fuente: Elaboración propia sobre base de datos consolidada global.

Esta evidencia además, sugiere que la fábrica de la fecundidad adolescente no es importada del medio rural a las urbes, sino producida en las condiciones sociales de éstas. El análisis en el capítulo de la CEPAL del Panorama Social de América Latina (2005) sobre desigualdad -que ha servido de insumo fundamental al punto que se viene desarrollando- parece confirmar esta

hipótesis. La evidencia indica que los *odds ratio* traducir que surgen del análisis logit constatan un efecto positivo de la condición urbana, luego de controlar por variables socioeconómicas, respecto a la fecundidad adolescente.

“la zona de residencia ofrece una sorpresa pues, al contrario de los análisis univariados, se advierte que la probabilidad de ser madre durante la adolescencia es mayor en la ciudad, luego de controlar los factores socioeconómicos y el cambio generacional.” (CEPAL, 2005).

Los datos aquí presentados, conjuntamente con la evidencia de algunos estudios nacionales (Filgueira y otros, 2006) y los datos que surgen de la CEPAL y CELADE (CEPAL, 2005; CELADE, 2002) sugieren una creciente tendencia a la polarización urbana de algunos elementos en las pautas de fecundidad (y aunque con menos evidencia también de nupcialidad, pero en el sentido inverso –mayor monoparentalidad en los sectores populares que en los sectores medios y altos). Los datos presentados en la tabla 19 sobre la evolución de las brechas de fecundidad adolescente en general y en particular en materia urbana ciertamente apoyan esta percepción.

Tabla 19

PAÍSES SELECCIONADOS AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1990 Y 2000): EVOLUCIÓN DE LAS BRECHAS (EXPRESADAS EN TANTO RAZÓN DE LA FECUNDIDAD DEL QUINTIL MÁS POBRE RESPECTO AL QUINTIL MÁS RICO) DE FECUNDIDAD TOTAL Y URBANA

	Desigualdad fecundidad adolescente total 1990	Desigualdad fecundidad adolescente total 2000	Desigualdad fecundidad adolescente urbano 1990	Desigualdad fecundidad adolescente urbano 2000
Brasil	2,80	4,68	4,04	5,60
Chile	3,23	4,21	3,44	4,40
Honduras	2,00	3,13	2,34	3,83
Panamá	6,10	5,34	4,33	5,20
Paraguay	3,23	4,07	4,19	4,00
Venezuela	3,17	5,29	3,71	5,37

Fuente: CEPAL, 2006.

Esto estaría indicando que la hipótesis de transformaciones demográficas a partir de la difusión de pautas culturales de arriba hacia abajo, presenta en la región una serie de aspectos que la problematizan. En primer lugar, los altos niveles de desigualdad y las formas particulares de dicha desigualdad –con elementos de segregación urbana, étnica y regional- estarían operando contra una tendencia a la convergencia de las pautas de fecundidad adolescente y general. Sin embargo, la presencia de una alta proporción de hogares monoparentales y en unión libre, así como la menor estabilidad de los mismos, no estarían respondiendo a las pautas de difusión cultural asumidas por las teorías de difusión y secularización. Las razones de los cambios en los arreglos familiares en América Latina sólo responderían a la pauta de secularización cultural en los sectores altos. En los sectores más pobres los cambios en los arreglos familiares combinarían este mecanismo con mecanismos mucho más estructurales: condiciones socioeconómicas que inhiben o atentan contra la estabilidad de las uniones entre hombres y mujeres. Así, solamente en los sectores medios y altos se constataría la consistencia emancipatoria de la mujer: menos hijos, postergación de la fecundidad, ingreso pleno al mercado laboral, mayor divorcialidad, mayor mono parentalidad que en el pasado y mayor número de uniones libres que en el pasado. Por su parte en los sectores bajos, las asincronías en el proceso de transformación familiar presentarían una pauta inconsistente y notoriamente más vulnerable: resistencia a la caída de la fecundidad, resistencia a la postergación del embarazo, ingreso precario y a menores tasas en el mercado laboral, mayor divorcialidad, mono parentalidad y uniones libres. Así la combinación de una alta carga reproductiva con una menor presencia estable

de dos adultos en el hogar estaría colocando a estos sectores, y especialmente a sus mujeres y niños en una situación de alto riesgo social. Los efectos de estas transformaciones sobre la trampa intergeneracional de la pobreza y sobre la exclusión y cohesión social son de enorme magnitud.

A estos procesos se suma el ya mencionado ingreso de la mujer en el mercado laboral, que ha sido marcado en América Latina durante toda la década de los años 90, y hasta mediados de la presente década. Ha sido más robusto y consistente y, además, con acceso a mejores posiciones en los sectores medios y altos que en los sectores de menores ingresos y capital humano. En parte los procesos más generales de destrucción de puestos de trabajos no-calificado, y en parte la alta carga reproductiva persistente en estos sectores, ayudan a explicar dichas diferencias. Cuando inserción laboral de más de un miembro de la familia (“double bread-winner”) constituye casi una exigencia para el acceso al bienestar, los sectores populares, especialmente los urbanos, son los que se encuentran con peores estructuras de oportunidades laborales y con peores condiciones familiares para enfrentar dicha exigencia. La evidencia presentada en la tabla 20 indica que las tasas de participación femenina en los niveles más educados en algunos casos duplican las tasas de participación femenina de las mujeres de más baja educación, y en todos los casos presentan diferencias muy marcadas.

Tabla 20

PAÍSES SELECCIONADOS AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE PARTICIPACIÓN DE MUJERES Y TRAMOS EDUCATIVOS (AÑOS DE EDUCACIÓN FORMAL) SELECCIONADOS CERCA DE 1998

	0 a 3 años	4 a 6 años	10 a 12 años	13 y más años	Total
Argentina ^b	23	30	44	68	43
Brasil	36	46	66	79	51
Chile	23	29	43	64	41
Colombia	37	46	58	77	52
Guatemala	38	41	57	77	43
México	33	39	43	63	43
Panamá	24	40	52	76	51
Uruguay ^a	18	37	60	74	50
Venezuela	28	42	54	59	48

Fuente: CEPAL, 2000. ^a Áreas urbanas, ^b Gran Buenos Aires.

El proceso de transformación familiar y de división sexual del trabajo que se esboza con los datos y argumentos arriba presentados, indican que existe una proporción importante de mujeres y niños que enfrentan nuevos tipos de riesgos y vulnerabilidades: la separación de los adultos y el ingreso de la mujer al mercado laboral tensiona una forma primordial de protección del pasado, que estructuraba y se estructuraba sobre la relación de dominación patriarcal y sus correlatos familiares, estatales y de mercado de empleo. En estos procesos aparecen también, por tanto, nuevas oportunidades de autonomía de la mujer.

En cualquier caso, estos procesos tienden a sobrecargar a los adultos de responsabilidades que combinan el ámbito doméstico y el laboral, sea por menor cantidad de miembros (con mono parentalidad predominante femenina) sea por la necesidad de enfrentar la llamada “doble jornada”, con enorme sobre-representación nuevamente de las horas de trabajo remunerado y no remunerado en los hombros de la mujer. Una de las modalidades adaptativas ante esta nueva realidad es la disminución de la fecundidad y su postergación en el tiempo. Ello es cierto en particular para los dos quintiles más ricos. Otra modalidad a veces alternativa, a veces complementaria, es la de trasladar una serie de horas-persona (en general horas-mujer) que se destinaban a las economías del cuidado familiar o bien al Estado o bien al mercado. En los sectores de menores ingresos no parecen producirse con claridad ninguna de estas dos alternativas, por lo cual los riesgos sociales crecen sin respuestas de mercado, familia o estado. En las familias de menores ingresos las alternativas se reducen a una disminución de la fecundidad que es en general menor que la que se produce en los sectores medios y altos, la no incorporación al mercado laboral y/o el acceso a servicios de cuidado

de baja calidad en el Estado y mercado, o a las formas de apoyo intergeneracional en donde abuelos y abuelas u otros miembros de la familia (hermanos mayores, etc.) apoyan la economía del cuidado familiar.

ii. **Hacia una nueva arquitectura del Estado social: el nuevo papel de los servicios educativos**

Los servicios del Estado social están llamados a cumplir una función fundamental en la reestructuración del sistema de protección social en América Latina, función que debe reconocer esta pauta dual de transiciones familiares. Podría, además de la apuesta en materia de servicios, abogarse por un incremento en las transferencias monetarias a las familias con hijos, de tal manera que estas accedan a bienes y servicios de cuidado en el mercado. Las transformaciones anotadas también implican un necesario rediseño del modelo de aseguramiento en materia de salud, tal como se indicara más arriba, y modificaciones en las regulaciones sobre derechos y deberes de padres unidos matrimonialmente que no abordaremos aquí. Sin embargo, dadas las limitaciones de nuestra arquitectura de bienestar en lo que hace a transferencias de rentas, creo que sin dejar de considerar esta alternativas, una parte importante de la apuesta de inversión para enfrentar esta nueva estructura de riesgos debiera estar colocada en los servicios educativos, los cuales presentan una serie de efectos positivos y evitan o tienen, al menos, el potencial para evitar la reproducción de los actuales niveles de desigualdad, como sí sucede en materia de seguridad social. Esto debe considerarse contra el trasfondo de un conflicto inter-generacional que está atravesando, y siendo atravesado malamente por las realidades distributivas intrageneracionales.

En efecto, América Latina no sólo presenta niveles de desigualdad muy altos, también presenta una combinación de fecundidad y envejecimiento que coloca una muy alta carga social o tasa de dependencia demográfica sobre los hombros de los trabajadores activos y sobre el fisco estatal. El peso y poder de la tercera edad y especialmente de la tercera edad que contó con una robusta inserción laboral, tiende a hacerse presente en estos contextos inclinando la puja distributiva en favor de dicha población, antes que de la población infantil. Especialmente cierto es este punto, cuando contraponemos “transferencia monetaria a la infancia” contra “transferencia monetaria a la tercera edad”. Tendemos a pensar que sobre los primeros se ocupa la familia, en tanto de los segundos se ocupa el Estado. Dicho de otra forma, hay una tendencia si se quiere natural a colectivizar el bienestar de la tercera edad y a privatizar el bienestar de la infancia, sobre todo cuando hablamos de dinero. Ante esta realidad resulta claro que de no mediar una renovada opción por una economía de servicios de welfare, el “*modelo de cash transfer*” tenderá a predominar y a concentrarse en las transferencias monetarias a la tercera edad.

Pero esta tendencia, si se quiere natural, se apoya en una hipótesis esencialmente falaz. Y ella es la que afirma que los niños deben y pueden ser cubiertos adecuadamente en materia de bienestar por sus familias, en tanto la tercera edad (especialmente la que contó con vínculos robustos con el mercado laboral) no puede mediante opciones privadas acceder a niveles de bienestar adecuados. La evidencia sobre los niveles de pobreza diferencial entre niños y adolescentes y personas de mayor edad no permite sustentar dicha hipótesis. Aún realizando el ejercicio de suprimir íntegramente el sistema de jubilaciones y pensiones en toda América Latina, los niveles de pobreza de esta población (65 años y más) serían similares o inferiores a los actuales porcentajes de pobreza infantil (CEPAL, 2003).²³

Con ello no estamos, obviamente abogando, por tal extremo, pero sí advirtiendo que si los Estados no asumen una actitud pro-activa en defensa del gasto orientado a infancia, éste tiende a perder terreno, en un contexto de crecientes cargas demográficas altas y combinados, en favor del

²³ Ver las estimaciones realizadas por la CEPAL en su *Panorama Social de América Latina, 1999-2000*. Es claro que ello responde en parte a que los adultos mayores viven en hogares multigeneracionales con otras fuentes de ingresos, además de las jubilaciones. Cuando el mismo ejercicio se realiza para los adultos mayores que viven en hogares monogeneracionales, el impacto de suprimir las jubilaciones es notoriamente más marcado.

gasto en la tercera edad. Ahora bien, dicha actitud pro-activa, ¿debiera concentrarse en defender los actuales modelos de “*cash transfer*” focalizados a las familias con hijos (Panes; Progresá; Jefes y Jefas; etc) o los viejos sistemas de asignaciones familiares existentes en los países con mayor desarrollo relativo de su *welfare*? Sí, pero solo parcialmente. La apuesta de largo plazo, para enfrentar las nuevas estructuras de riesgo, es menos la transferencia monetaria, y más una economía de servicios desde el Estado. La educación, repito entonces, está llamada a cumplir en este sentido una función básica. Las razones para esta apuesta responden, no solamente a que es más fácil políticamente defender el gasto en servicios de salud y educación para los niños (en contraste con transferencias monetarias a las familias con hijos) sino porque buena parte de los riesgos sociales que enfrentan las familias, especialmente de los sectores populares urbanos, requieren de que el Estado recupere el gobierno social, su capacidad de dirigir y moldear preferencias, al tiempo que renueve su contrato educativo con las familias. Estas necesidades de un nuevo contrato educativo entre escuela y familia responde al conjunto de transformaciones asociadas a las familias, y la particular configuración que éstas asumen en los sectores populares, que hemos procurado documentar más arriba.

Dentro de los sectores que debieran liderar la expansión de servicios educativos se encuentran los servicios educativos orientados a la primera infancia. Si se observan las tasas de escolarización de los niños de 5 años en América Latina, se podrá constatar un notorio incremento que llevó a las primeras de poco más del 31% a más del 45% entre 1990 y 1997 (UNICEF/CEPAL/SECIB, 2001). Si se toma un tramo de edades variable por países (de entre 3-5 a 4-5 y solamente 5 años) para América Latina entre 1998 y 2001 se constata un incremento que lleva la tasa de 57% de acuerdo a los datos de UNESCO (*Early childhood care and education*, 2002) a poco más del 67%. Esto indica claramente que existe un incremento notorio de la oferta y la demanda familiar por estos servicios, lo cual es consistente con lo expresado hasta aquí. El problema es que una parte de esta expansión importante de la oferta se ha dado en el sector privado y no en el sector público, lo que conlleva brechas muy marcadas de acceso a los servicios de este tipo entre población de bajos recursos y sectores de mejores ingresos. En lo que refiere sólo a la atención de niños a los 5 años (en donde está más universalizado el servicio educativo), igual se constatan distancias entre el cuartil 1 y el cuartil 4 de ingreso que oscilan entre un 20% de brecha matricular (el caso de Uruguay en donde se apostó a universalizar desde el Estado dicha atención) y de un un 35% o más (los casos de Brasil, Guatemala, Costa Rica y Honduras). La situación en lo que hace a los niños de 3 y 4 años es posiblemente peor no solo en materia de cobertura general sino de brechas en particular.

Adicionalmente a la creación y/o expansión de un pilar de pre-primaria robusto y estatal (o al menos gratuito por la vía de subsidios a oferta o demanda), la extensión de la jornada escolar constituye el otro elemento clave de la apuesta a servicios sociales del Estado en esta lógica de las economías de los cuidados familiares. En algunos países de América Latina este proceso se ha iniciado, y se encuentra ya notoriamente avanzado en Chile. Sea mediante una expansión paulatina, sea mediante una inversión masiva, la jornada completa o extendida constituye un fundamental mecanismo *desfamiliarizador*.

Sin embargo, cuando se observa el crecimiento del gasto público social en América Latina puede percibirse que las presiones hacia el incremento del gasto en seguridad social son notoriamente más fuertes que para el gasto en Educación. Es por ello que, el crecimiento del gasto social no ha sido siempre un buen remedio a la incremental desigualdad en la que hemos insistido a lo largo de este trabajo ni tampoco un mecanismo que permita ir al encuentro de la estructuras reales de riesgo, ya que el mismo se ha apoyado demasiadas veces en estructuras de gasto previo montadas sobre las abrumadoras desigualdades y sistemas excluyentes persistentes. Así, a pesar de que el gasto en seguridad social ha crecido, lo ha hecho en general reflejando las desigualdades de origen.

Los otrora anémicos, y hoy más robustos programas focalizados de la seguridad social o de la nueva era reformista (programas de renta condicionada) no han logrado disminuir el efecto esencialmente regresivo (o en el mejor de los casos neutros) del gasto en transferencias monetarias de los estados sociales latinoamericanos. Ello no debe sorprendernos. En general, dado que estos programas de nueva generación no superan en ningún caso el 0,35% del producto nacional y considerando la altísima fragmentación de estos programas y de otros -legado de los experimentos de los años 90- no creemos que permitan considerar “*la multidimensionalidad de la pobreza*” (CEPAL, 2005). Continúan ausentes miradas estratégicas de mediano y largo plazo y una fuerte dependencia de modas cortoplacistas de las agencias multilaterales de crédito. En suma, ni los viejos sistemas de base corporativa y estatal, ni los nuevos programas focalizados parecen ofrecer claves para que el gasto social tenga chances de afectar, aunque sea en el mediano plazo, nuestras colosales desigualdades económicas ni las diversas formas de exclusión del bienestar y de los bienes públicos que caracterizan a la región.

Entre los diferentes tipos de gasto social en América Latina, el gasto educativo, especialmente el gasto en educación en primaria es el gasto más progresivo (CEPAL, 2005). Ello no responde a su focalización, sino a su universalidad. Esta es una lección simple para todo tipo de gasto social y una oportunidad para el papel del sistema educativo en el futuro Estado social latinoamericano. La universalidad con gasto homogéneo por unidad – o mejor aún con gasto compensatorio progresivo- en un contexto de desigualdad abrumadora, constituye el arma más potente para lograr que las desigualdades se mitiguen y no se traduzcan en exclusión social.

La progresividad y el incremento del gobierno social del Estado no son las únicas ventajas de una fuerte inversión en el sistema educativo. La misma presenta tres funciones positivas en relación con los desafíos del trabajo y mercado laboral en el nuevo contexto económico y social de la región. En efecto, existen tres funciones de la educación en el mercado laboral, aunque generalmente sólo se enfatiza una. Por un lado, la educación permite dotar de capital humano necesario a la población. Por otro, la educación, por ser un servicio de alta intensidad de mano de obra calificada, posee un efecto positivo en los mercados laborales presentes. Finalmente la educación por ser un servicio con amplios potenciales desfamiliarizadores (esto es que cumple o suple funciones familiares de reproducción social cotidiana o como hoy se la denomina de economías de cuidado) libera mano de obra para el mercado laboral remunerado. La educación en tanto política social debe entender estar tres funciones y trabajar para aportar desde sus tres funciones potenciales y no solamente desde la función de producción de capital humano.

Como señalaba, la incorporación de la mujer al mercado laboral es una buena noticia, pero la menor y más baja inserción de las mujeres de los sectores populares debe advertirnos sobre el riesgo de liberar mano de obra sólo en el mejor extremo de la estratificación social. La alta carga reproductiva de las mujeres más pobres y la imposibilidad de comprar servicios de cuidado infantil en el mercado implica que de no mediar una expansión de la oferta de servicios especialmente en las etapas tempranas de crianza de los hijos, el resultado social de las transformaciones antedichas se manifieste en una mayor participación laboral solo en los sectores medios y altos. Por otra parte, existe un efecto interactivo positivo entre inserción en el mercado laboral y disminución de la fecundidad. Así la educación y los servicios educativos entre 0 y 6 años deben ser priorizados si se pretende lograr un impacto en esta área.

Por otra parte, resulta claro que la expansión de los servicios educativos requiere una masiva incorporación de mano de obra calificada. Esta mano de obra calificada puede provenir de (al menos en una parte) la liberación de fuerza de trabajo que los propios servicios educativos requieren. En definitiva tal es la estrategia de colectivización del cuidado infantil. El Estado extrae recursos de la comunidad, para volcarlos en un esfuerzo educativo que permite colectivizar parte del cuidado infantil, con lo cual se libera fuerza de trabajo de la propia comunidad que incrementa la

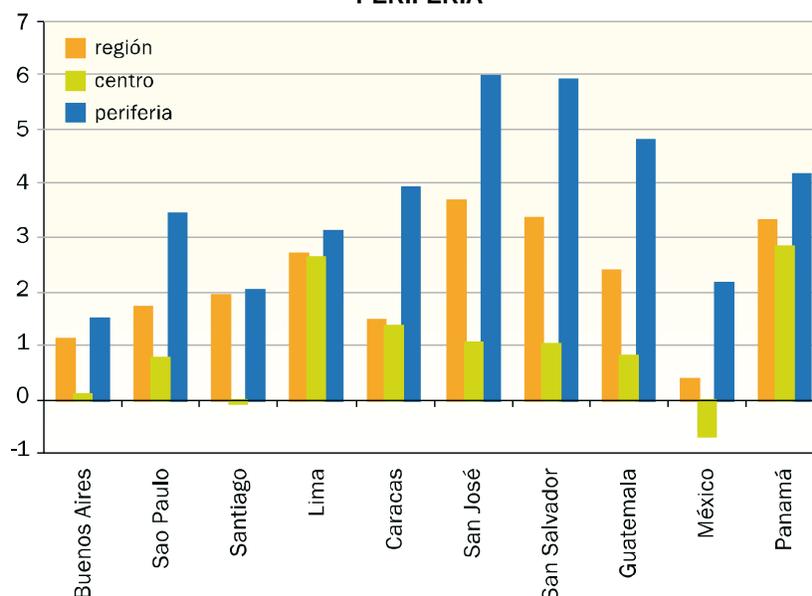
productividad y el empleo, a donde el Estado va nuevamente a buscar recursos para financiar otra vez un *welfare* orientado a los servicios de los nuevos sectores vulnerabilizados: madres y niños.

d. El problema urbano: presente y futuro de la cohesión social latinoamericana

Una característica que diferencia a América Latina de sus pares de Desarrollo Humano en cualquiera de los estratos de Desarrollo Humano que hemos analizado es una tasa de urbanización comparativamente alta. Una estructura de tenencia de la tierra de latifundio, hacienda o minifundios de muy baja productividad favoreció durante el Siglo XX un proceso continuo de expulsión de la población de las áreas rurales. El período del modelo sustitutivo de importaciones permitió presenciar en buena parte de los países una importante masa migratoria del campo a la ciudad. La insuficiencia dinámica se manifestó claramente dejando relegado a los cinturones de la ciudad un conjunto de migrantes que esperaban su lugar en la utopía ciudadana y desarrollista. Otro contingente de población se incorporaba efectivamente a los mercados urbanos modernos y a la ciudadanía urbana. Pero el legado de este período de incorporación, marcado por diversas crisis políticas, sociales y económicas de inclusión, es el de ciudades segregadas y con bajos niveles de integración social. A este legado se suma en el presente una segunda transformación urbana impulsada ya no sólo por procesos de migración campo-ciudad sino por procesos de migración intraurbana, del centro a la periferia.

Los datos sobre estos procesos durante la década de los ochenta y los noventa no dejan lugar a dudas. Los cascos urbanos de las ciudades han dejado de crecer y en su lugar se incrementa notoriamente el peso de la población asentada en la periferia. Este exilio a la periferia es deseado y no deseado. Es claramente deseado por sectores medios altos y altos que se refugian crecientemente en formas semi-privadas o enteramente reclusas de residencia; es deseado también en parte por los sectores populares que ocupan tierras fiscales y se transforman en ocupantes de hecho para luego luchar por un reconocimiento de derecho en sistemas de mercado informal de tierras periférico; y es no deseado para otra parte de los sectores populares urbanos que por imposibilidad de afrontar alquileres, carecer de garantía para acceder a los mismos o verse imposibilitados de mantener el pago de cuotas de propiedades en zonas del casco urbano, deben emigrar a esta periferia a la búsqueda de terrenos disponibles para erigir viviendas precarias.

Gráfico 5
AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO INTERCENSAL PARA GRANDES CIUDADES EN CENTRO Y PERIFERIA



Fuente: Tomado de CELADE (2000).

Además de este proceso que se evidencia en los asentamientos irregulares y en los barrios privados, al interior del casco urbano se produce un proceso menos visible pero igualmente pernicioso para la cohesión social. Crecientemente los sectores de mayores ingresos y las clases medias procuran residir en barrios homogéneos, vaciando a los históricos barrios populares heterogéneos que caracterizaron al menos a una parte de los grandes centros urbanos de América Latina de sus clases medias, sus profesionales, sus trabajadores de cuello blanco y toda categoría de población que pueda y logre refugiarse en áreas residenciales de sus iguales. Así una fuente fundamental de capital social se re-estratifica más regresivamente. Así también, un sistema educativo, que sobre todo, en el nivel pre-primario y primario recluta en forma territorial se torna más segmentado, inhibiendo las primeras experiencias de ciudadanía que un aula heterogénea podía proporcionar.²⁴

Así las ciudades, soñadas como la culminación de los procesos de modernización y construcción ciudadana parecen expresar su némesis en tanto espacios colectivos segmentados y segregados, en donde la cercanía física alimenta, antes que procesos de integración, procesos de aislamiento social urbano, en donde los sectores pobres se encuentran cada vez más solos, más temidos y menos integrados.

Esta segregación residencial posee no sólo efectos claros sobre la experiencia ciudadana cotidiana, sino también efectos regresivos en la distribución de capital social. Pero además de estos dos procesos la segregación residencial, y la segmentación de la experiencia educativa y del acceso a diversos bienes públicos posee dos efectos adicionales: la constitución de subculturas marginales y la concentración de “males” en una población determinada. Por ejemplo, no es lo mismo que una ciudad presente una tasa de desempleo del 12% concentrada en dos o tres barrios específicos en donde dicha tasa supera el 50%, que lo haga en forma más o menos homogénea entre barrios.

²⁴ Es cierto que en muchos de estos países tal posibilidad ya se encontraba muy disminuida por las opciones de escuelas privadas que las clases medias y altas realizaban, pero aún en los países en donde esto sucedía, existía un porcentaje importante de clases medias que asistía y aún hoy asiste a la enseñanza pública.

Cuando esta concentración de males adquiere connotaciones de constante o dominante, la percepción de dichos colectivos acerca del cierre de los canales de movilidad social ascendente y de desprotección social se torna también dominante (Kaztman et al, 2003). Las modalidades adaptativas frente a estas constataciones son de diversos tipos, pero entre las más esperables se encuentran o bien la negación de los fines legitimados socialmente (con su consecuente retraimiento de la vida activa y creativa) o bien la negación de los medios institucionalizados para acceder a dichos fines legítimos.

A diferencia de los contextos de exclusión del pasado, marcados en mayor medida por la línea urbano-rural, la segregación urbana constituye una separación en la cercanía. Dicha separación está dada por los procesos de segregación residencial mencionados. La cercanía deriva de la simple y clara cercanía física y de otra menos material pero igualmente relevante. La población segregada en la urbes accede en forma simbólica a las pautas de consumo y confort de la población no segregada, a lo que no accede son a los activos y condiciones materiales que le permitan dicho confort y bienes de consumo. Tal vez nunca como ahora resulta evidente la disonancia cognitiva que un efecto *demonstración* sin posibilidades reales de satisfacción genera. Por otra parte la población que sufre esta disonancia cognitiva proviene en porcentajes importantes de dos o tres generaciones de ciudadanos (en el sentido de afincados en la ciudad) con lo cual la inconsistencia entre expectativas y posibilidades viene acompañada de una legitimación de dichas expectativas que buena parte de la temprana ola migratoria campo-ciudad no traía consigo (Kaztman y Filgueira, 2006).

Conclusiones

La familia, sus pautas de fecundidad, el mercado laboral y sus transformaciones, los cambios urbanos y la estructura de edades con sus correlatos inter e intrageneracionales de desigualdad y riesgos de salud, han transformado en las últimas dos décadas el escenario social de América Latina, y prometen modificarlo aún más. A pesar de mantenerse altos y aun de haber aumentado los niveles de desigualdad medidos por ingresos, lo que nos ha importado destacar no es tanto esto, sino otros tres aspectos. Por un lado, el cambio en las fuentes que producen y reproducen dicha desigualdad. Por otro las formas particulares que más allá de los ingresos adquiere esta desigualdad. Y, finalmente, los efectos de la misma sobre mecanismos básicos de integración y cohesión social presente y futura. A lo largo del trabajo hemos procurado vincular estas tres miradas con el problema de la arquitectura de bienestar o de protección social del Estado. Lo hasta aquí presentado sugiere algunas conclusiones básicas y reflexiones finales de tipo general y otras específicas para los subgrupos de países que presentáramos en nuestro análisis de conglomerados en las secciones anteriores.

1. Algunas reflexiones generales sobre los sistemas de protección social y sus alternativas de reforma

a. Familia y educación

Las familias siempre han sido en cierto sentido fuentes de reproducción de la desigualdad. Debido a un cierto grado de endogamia,

a la legislación sobre herencia y debido a que las mismas se constituyen en unidades autocontenidas de “risk pooling” y de “enclosure” estas necesariamente contribuyen a perpetuar sistemas de desigualdad. Pero dicha función que cumplían en el pasado se ve magnificada en el presente porque las mismas pierden solidez no en los sectores medios y altos sino en los sectores populares. Si la herencia formal constituye un mecanismo de reproducción de la desigualdad, la herencia social lo es más aun. Cuando las familias de los sectores populares mantienen una importante carga reproductiva pero debilitan sus mecanismos de enclosure y risk pooling, la herencia social se incrementa. El riesgo se deposita en quienes por designio natural y social no pueden escapar a la contractualidad implícita del viejo modelo de familia: los niños, que siguen dependiendo de algún adulto, y las madres que a partir de la combinación de aspectos biológicos y un modelo de división sexual del trabajo de tipo patriarcal cargan sobre sus hombros con la cuota mayor de la reproducción biológica y social de los hogares. La pregunta, en este punto, es si dicha estructura de riesgo, debiera o no ser asumida colectivamente.

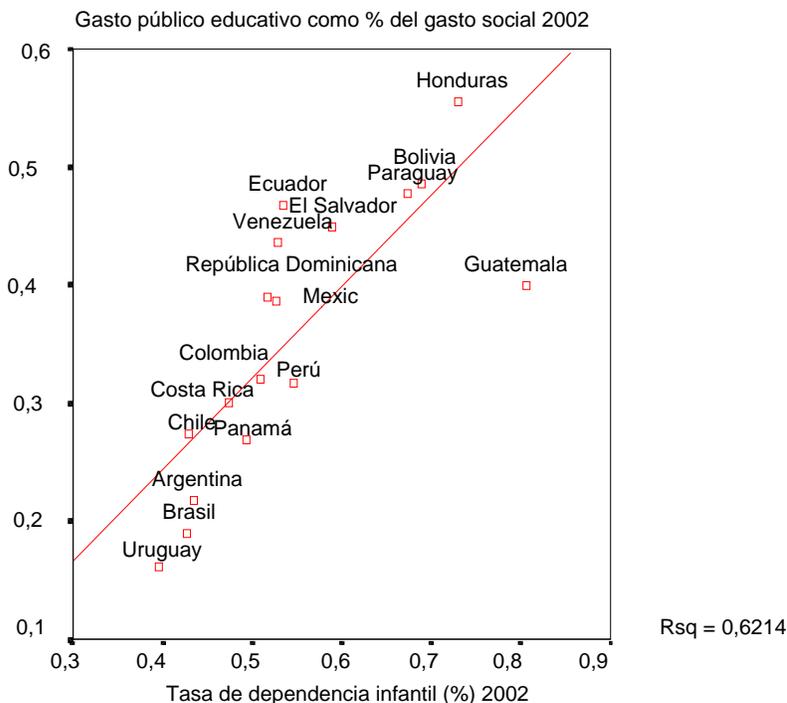
Durante mucho tiempo la vejez fue asumida como una etapa de la vida en la cual si bien se reconocía el decaimiento físico y emocional de la persona, se asumía que dichos riesgos serían abordados por las propias familias. En otras palabras, el riesgo era “privado”. Los sistemas de seguridad social cambiaron esto. En parte debido al envejecimiento de las sociedades, en parte porque se reconocía que el modelo capitalista de mercados laborales prescindía de estas personas, se reconoció en cierto momento que dicho riesgo no era privado, era colectivo, y como tal debía ser tratado. En la actualidad, con el incremento de los nuevos arreglos familiares, con la incorporación de la mujer al mercado laboral, pero con la persistencia de un viejo modelo patriarcal de distribución de tareas, aparece en forma cada vez más masiva el riesgo de la infancia y de la mujer. Los primeros en tanto prisioneros de una estructura de protección que cambia y se tensiona. Las segundas, como soporte material y afectivo de dichas estructuras tensionadas en mercados y Estados que no reconocen sus nuevas cargas. Colectivizar el riesgo en la infancia y mujer supone apostar a transferencias intergeneracionales y de género que los actuales sistemas de protección social no parecen reconocer.

Existe una asociación simple, cuyos resultados en general no nos sorprenden, pero que a la luz de los elementos planteados a lo largo de este trabajo debieran alertarnos sobre las direcciones contradictorias que pueden producirse entre estructura de riesgos y arquitectura de bienestar. Existe una fuerte y clara asociación entre tasas de dependencia infantil y proporción del gasto social orientado a educación. Ello es en cierta medida “natural” ya que cuando disminuye la población a ser educada, de mantenerse el gasto per cápita por alumno, también disminuye la necesidad de recursos relativos que se vuelcan a esta. Asimismo en la medida en que decrece la tasa de dependencia infantil y crece la tasa de dependencia de la tercera edad, el grueso del gasto público social se orienta a la seguridad social, en particular a jubilaciones y pensiones.

Esta relación implica que en aquellos países que más han avanzado en sus transiciones demográficas, con los correlatos de transformación familiar son los que menos gasto relativo realizan en el pilar educativo (Ver gráfico 6). Dadas las tres funciones positivas que anotáramos de la educación en materia de mercado laboral en un contexto de transición hacia una economía de servicios (producción de capital humano, creación de empleo, y desfamiliarización) y dadas las funciones de gobierno social, impacto sobre fecundidad y compatibilización del trabajo de la mujer y la economía de cuidados familiares, es precisamente en estos países en donde debiéramos estar redoblando nuestros esfuerzos en materia de inversión social. De alguna manera el gráfico 6 sería adecuado en los años 50, en donde la función educativa era esencialmente la de producir formas básicas de capital humano para el modelo industrial sustitutivo. Mujer, familia, niños y mercado laboral no habían colisionado en la forma en que ha sucedido en los últimos años. Si se pretende colectivizar los nuevos riesgos que emergen de los nuevos arreglos familiares, de la inserción de la mujer al mercado laboral y de las tensiones que estos dos procesos colocan combinados o por sí

solos sobre las economías de cuidado familiar, se requiere de más, no menos, gasto relativo en servicios educativos y de cuidado.

Gráfico 6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PORCENTAJE DEL GASTO SOCIAL DESTINADO A LA EDUCACIÓN SEGÚN LA TASA DE DEPENDENCIA INFANTIL PARA PAÍSES SELECCIONADOS. (2002)



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, 2005 y PNUD, 2004.

b. Salud, seguridad social y contrato intra e intergeneracional

Pero ello nos lleva nuevamente al problema de la seguridad social y de los seguros de salud. En este punto la evidencia de este y otros muchos estudios más detallados indican la incapacidad e insuficiencia de los sistemas actuales de producir tres efectos favorables a la cohesión social: incremento de la cobertura y protección de los sectores sociales más vulnerables, contribución a la equidad en materia de renta, y favorecer los procesos de formalización laboral. Como indicáramos, esto no supone suprimir los sistemas contributivos, sean ellos de reparto o capitalización, pero sí supone tener claro que su arquitectura no contribuye a generar cohesión social. Son los sistemas no contributivos, o modalidades contributivas en donde el Estado subsidia desde rentas generales a los sectores sin capacidad de pago, los que poseen mayor potencial para avanzar en materia de equidad y cohesión. En una parte importante de los países de América Latina los sistemas contributivos ya requieren del aporte de rentas generales, pero dichas rentas rara vez van a extender la cobertura a los sectores sin derechos, sino que en general van a mantener el valor o la calidad de las prestaciones de los sectores ya cubiertos, y en algunos casos de sectores cubiertos que gozan de diversos privilegios (cobertura más amplia de riesgos, retiros anticipados, excelentes tasas de reemplazo, acceso a tecnología de salud de punta en forma subsidiada, etc.). Aún en los países que se han movido a sistemas de capitalización en seguridad social o de mercado en materia de salud, persisten los subsidios, algunos explícitos, otros encubiertos, para cajas de retiro especiales, seguros de salud corporativos y para el propio sistema de capitalización. Así, la seguridad social y los sistemas de salud en su arquitectura presente no sólo no contribuyen a la cohesión social, sino que desvían (en los sistemas de reparto o de solidaridad vertical en los casos de salud) o

suprimen (en los sistemas de capitalización o seguro privado de salud) fondos necesarios para invertir en materia educativa.

Tanto en la seguridad social como en la salud mejorar el acceso de la población de menores recursos admite básicamente tres fórmulas –si se acepta que ello no sucederá naturalmente como consecuencia del acceso universal al empleo formal estable–: focalizar con programas para pobres, universalizar prestaciones de base no contributiva, y/o subsidiar a los sistemas contributivos, pero concentrando dicho subsidio en garantizar el acceso a la población de menores recursos. Ahora bien, también existe tanto en la Seguridad Social como en la Salud otro problema que debe ser atacado: las brechas entre contribuciones y erogaciones en los sistemas contributivos y la existencia de subsidios orientados no a cubrir a sectores no incorporados, sino a mantener y mejorar la calidad de las prestaciones de sectores ya privilegiados. Existen también tres alternativas para enfrentar este dilema: privatizar los sistemas contributivos, suprimir los subsidios, o desegmentar el acceso y la calidad de tal manera de cerrar brechas fiscales y de ganar en equidad cuando los subsidios son inevitables para sostener calidades básicas. Las diferentes combinaciones posibles presentan grados de compatibilidad diferente y generan efectos inmediatos e intertemporales también distintos.

Cuadro 1

**LAS OPCIONES PARA MEJORAR ACCESO Y PARA ENFRENTAR EL ACTUAL –O FUTURO-
DESFINANCIAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD**

	Focalizar con programas especiales para sectores de bajos recursos	Subsidiar el acceso a sistemas contributivos a sectores de bajos recursos	Generar prestaciones universales de base no contributiva desde rentas generales
Privatizar seguros de retiro y salud	Altamente compatible y estrategia seguida en varios países. Suprime componentes de solidaridad de cobertura amplia. Es poco sustentable la calidad de los programas focalizados. No garantiza que los sistemas privatizados no busquen y logren generar subsidios o reglas que los tornen rentistas. No favorece la equidad intertemporal ni la cohesión social. Una parte importante de la población latinoamericana no sería elegible por los programas focalizados, ni podría acceder a los sistemas de seguro privado.	Bajamente compatible. Se pierden los recursos de los sectores altos en los sistemas contributivos, con lo cual hay costos de transición que inhiben o hacen más difícil el subsidio a sectores no cubiertos. Viable cuando los sistemas contributivos quedan con una parte de la protección (ciertos riesgos, y se privatizan otros). Ello requiere combinar esta estrategia con la opción focalización en el eje horizontal para aquella población que no accede a seguros privados para ciertos riesgos. Ello reproduce los problemas en ese nivel de la celda 1.	Medianamente compatible en un modelo de universalismo básico. Algunas prestaciones o niveles de prestación se universalizan y el resto se dejan en manos (voluntaria u obligatoria de sistemas privados). En seguridad social presenta menos problemas que en salud, ya que una prestación básica en vejez, invalidez o muerte y sobrevivencia es compatible con un segundo pilar puramente privado y de menor acceso. Limita la equidad pero puede favorecer la cohesión social dependiendo del valor de las prestaciones. En salud la ingeniería de tales sistemas es más compleja, ya que no hablamos de limitar acceso a nivel de prestación, sino a tipo de prestación.
Des-segmentar los sistemas bajando costos y haciendo más equitativo el efecto de eventuales subsidios a los sistemas contributivos	Medianamente compatible ya que el ahorro desde el sistema contributivo libera recursos para los sistemas focalizados. Complejo políticamente ya que implica limitar recursos para los sectores medios altos y reorientarlos a los sectores medios bajos de los sistemas contributivos y a los sectores pobres de los modelos focalizados.	Altamente compatible y consistente en términos técnicos pero difícil políticamente. Los sistemas contributivos y sus administradores generan barreras de acceso más allá de la cobertura formal (especialmente en salud mediante copagos para ciertas prestaciones). Costos políticos concentrados al desegmentar. Se generan nuevas segmentaciones desde los sistemas contributivos y sus administradores.	Altamente compatible si se procura hacer converger algunas prestaciones del sistema contributivo a las universales. Intertemporalmente la tendencia sería a suprimir parte de las prestaciones contributivas y sustituirlas por prestaciones universales de base no contributiva. Complejo políticamente y poco viable sin incrementos de gasto y presión tributaria.

(Continúa)

Cuadro 1 (conclusión)

	Focalizar con programas especiales para sectores de bajos recursos	Subsidiar el acceso a sistemas contributivos a sectores de bajos recursos	Generar prestaciones universales de base no contributiva desde rentas generales
Suprimir los subsidios a sistemas contributivos orientados a mantener niveles de prestación para los actuales beneficiarios	Medianamente compatible. Tiende a generar descreme privado de los sistemas contributivos lo que los desfinancia más. Hace complejo la creación de coaliciones distributivas que sustenten los programas focalizados. No favorece la cohesión, aunque puede mejorar la equidad del gasto.	Altamente compatible si se acepta que una parte de la población se moverá hacia sistema privados voluntarios puros. Pero esa pérdida de financiamiento se cubre con un incremento de aportantes subsidiados. Esta estrategia es también compatible con una dessegmentación de los sistemas contributivos. Genera potencialmente una coalición distributiva de sectores medios y bajos anclados en la modalidad contributiva y de subsidio estatal.	Técnicamente compatible, políticamente complejo, requiere incrementos de gasto y presión tributaria. Alto costo político del eje vertical, alto costo fiscal del eje horizontal. Compatible, en tanto los sectores de los sistemas contributivos vean en la base universal un bien promedio atractivo. Se corre el riesgo de condenar a muerte los sistemas contributivos, sin ser capaz de ofrecer un conjunto de prestaciones universales de similar calidad en promedio.

Fuente: Elaboración propia.

2. Los desafíos de los diferentes grupos de países en América Latina

a. Los países de altos desarrollo humano

En estos países se presentan tres desafíos fundamentales e interconectados respecto a su arquitectura de bienestar: redefinición de los pactos inter e intrageneracionales en relación a la seguridad social y la salud, favorecer el incremento de las tasas de actividad femeninas compatibilizando las mismas con una fecundidad menor en los sectores populares y mayor en los sectores medios, y expansión del gasto y servicios orientados a la infancia y adolescencia. Si se elige colectivizar el riesgo actual de la tercera edad, y privatizar el riesgo infantil y de los trabajadores activos, estas sociedades vivirán, por un período corto, de las rentas de cohesión social del pasado, pero estarán engendrando la fragmentación del futuro. La década de los noventa no logró un ajuste adecuado entre estructura de riesgo y arquitectura de bienestar en Argentina y Uruguay, mostró los límites de la ruta liberal en Chile y sólo parece aprobar con nota básica en el caso de Costa Rica.

Un incremento de la carga tributaria liderado por el impuesto a la renta de las personas físicas parece ser una pieza fundamental para abordar estos desafíos. Por otra parte la extensión de la cobertura en materia de seguridad social y salud no vendrá ni de los sistemas de capitalización, ni de los actuales sistemas de base contributiva. O bien el subsidio a la población que hoy no accede a estos sistemas es necesario para incorporarlos a los mismos, o bien programas focalizados que creen prestaciones no contributivas o bien la creación de algunas prestaciones básicas universales y de carácter no contributivo deberán ser desarrolladas. La primera y última opción han sido mucho menos consideradas que la segunda. Si bien la focalización restringida a prueba de medios posee el atractivo de su menor costo fiscal y mayor progresividad, la misma no tiene en general sustentos políticos que le permitan mantener calidad, ni genera la percepción colectiva de un “nosotros” que favorezca la cohesión social.

El otro gran desafío de estos sistemas es incrementar las tasas de actividad femenina, clave para dar balance intergeneracional a sociedades envejecidas. Pero este incremento depende de dos cuestiones fundamentales: una disminución y/o postergación de la fecundidad en los sectores de menores ingresos y una arquitectura de servicios sociales, especialmente educativos, que permita compatibilizar el incremento de las tasas de actividad femenina con la economía de cuidado familiar. Para ambos desafíos el sistema educativo es la clave. La universalización del sistema de

educación inicial, la extensión de la jornada escolar y la lucha por mayor retención y egreso del ciclo medio son todos elementos que apuntan en la misma dirección: potenciar la capacidad de la mujer para el mercado laboral en forma más igualitaria al distribuir mejor las cargas reproductivas y retirar de sus hombros, al colectivizarlo, la carga de la economía de cuidado familiar de la primera infancia y de los niños.

Existen algunos rumbos que ha tomado la arquitectura de bienestar en estos países que debieran ser revisados –y felizmente en algunos casos así sucede- a la luz de los argumentos desarrollados en este trabajo. Cualquier opción que procure privatizar el riesgo en los sectores altos y focalizar la acción pública en los sectores pobres posee dos efectos altamente perniciosos: la pérdida de cohesión social y la incapacidad del Estado de mantener una base de financiamiento que permita desarrollar modalidades solidarias de aseguramiento interclases. Dicha pérdida de solidaridad interclases es además una pérdida de solidaridad intergeneracional dada la concentración de la pobreza en la infancia.

En segundo lugar la tendencia a establecer mecanismos de cuasi-mercados y a descentralizar buscando a través de estas acciones una mayor eficiencia, pone en riesgo la eficacia distributiva del sistema. Ello es así porque un sistema de incentivos de mercado que descansa en sociedades extremadamente desiguales tiende a permitir la apropiación de la renta de la eficiencia en los sectores, zonas, o unidades de servicio que se encuentran en mejores condiciones. Devolver responsabilidad y autonomía a unidades de servicio y a gobiernos subnacionales es similar, en el riesgo que conlleva, a devolver la función de aseguramiento a las familias: las unidades más pobres no siempre están preparadas para manejar, enfrentar o lidiar con dichos riesgos y funciones.

b. Los países de desarrollo humano medio alto

Estos sistemas de protección social han ensayado diversas respuestas a un conjunto de tensiones estructurales, aún más marcadas que los casos de alto desarrollo humano. En efecto, la pauta dual de estos países, exagera la desigualdad y la superposición de procesos de modernización social con legados de formatos premodernos de organización social. Sus estados sociales se debaten en la actualidad entre modelos focalizados para pobres con persistente corporativismo privilegiado para un sector cada vez menor de población, y propuestas que combinan iniciativas de vocación universal con modesto financiamiento.²⁵ En estos estados, se debe librar una doble batalla, a saber, encarar la estratificación de los actuales sistemas de beneficios anclados en el pasado dual, y por la extensión de derechos básicos al resto de la población.

Dos casos arquetípicos que han optado por solucionar en forma combinada sus desafíos los representan Brasil y México. En México, la persistencia de un sistema de privilegios importante se combina con una iniciativa como Progres a o Solidaridad y el importante esfuerzo que representa el seguro popular de salud. En Brasil, el modelo de salud único y la pensión rural no contributiva ambas de clara vocación universal, se encuentran a un lado con un sistema de pensiones estatales absurdamente privilegiado y por otra parte con un programa como *Bolsa Familia* –cuyos orígenes se remontan a *Bolsa Escola*- que se asemeja a los modelos focalizados mexicanos. Pero estos dos países también presentan diferencias dignas de mencionar. En tanto en Brasil la carga fiscal se ubica en la actualidad en los niveles más altos de América Latina (35% del PBI), y aún por encima de países desarrollados, el caso Mexicano presenta una de las cargas fiscales más bajas de América Latina (11%) (Gomes Sabaini, 2006). Los niveles respectivos de gasto social también son muy diferentes aunque las brechas son menores: en Brasil representaba en el 2002-2003 el 19,1% del PBI y en México el 10,5% del PBI. En Brasil por tanto el nivel de gasto se encuentra ya bastante alto y la presión tributaria que lo financia también, por lo cual una parte importante de la redefinición de su Estado social debe pasar por la redistribución de su gasto y en particular de su

²⁵ Aún así ellos han proporcionado algunos ejemplos de sumo interés en la región, como lo es el sistema de salud brasilero, la pensión rural brasilera y el sistema de salud colombiano.

gasto social. Por el contrario, en México existe un margen importante para aumentar la carga impositiva y el gasto social.

En cualquier caso, en estos países, la batalla de la cohesión social está colocada frontalmente en sus sistemas de protección social ya sea expandiendo sus bases de financiamiento o redistribuyendo su gasto. Carentes en toda su historia de un mercado laboral formal robusto, enormemente desiguales, crecientemente urbanizadas, envejecidas y con importantes transformaciones en sus modelos familiares –más claramente Brasil que México-, estas sociedades deben encontrar en el Estado un nuevo eje articulador del orden social y de sus contratos inter e intrageneracionales. Si el mismo se monta sobre las viejas desigualdades (vía persistencia de corporativismos o mercado) y si espera el milagro de la formalización, en la cual fracasó durante medio siglo, difícilmente logrará desde su arquitectura de protección social colaborar con un proyecto social cohesivo. La clave no contributiva de vocación universal en algunas prestaciones seleccionadas en seguridad social y salud (CEPAL, 2006), serán esenciales para enfrentar los desafíos del futuro.

El otro aspecto que estos países deben enfrentar refiere a la necesidad de atacar frontalmente las enormes desigualdades en la población infantil y activa, especialmente la necesidad de apoyar a las familias pobres con hijos. Los programas como “Oportunidades” y “bolsa familia” pueden en este sentido constituirse en instrumentos potentes para tal fin. Pero para que ello suceda el porcentaje del gasto que hoy presentan debe ser revisado al alza. En México, Oportunidades representa 0,32% del PBI y en Brasil Bolsa Familia alcanza el 0,28% del PBI (CEPAL, 2006).

Finalmente, el ataque a la desigualdad debe empezar por el sistema educativo. A finales de los noventa en México tan sólo el 30% de la población de 20 a 25 años había completado la secundaria, en Brasil, aún menos, aproximadamente el 20%. Parte de esta exclusión del sistema educativo se gesta tempranamente por las desigualdades en el sistema primario y aun antes por la ausencia de sistemas de educación inicial que iguallen oportunidades educativas al inicio del ciclo escolar. Este incremento en la educación poseería además el efecto positivo ya señalado para los países de alto desarrollo humano al contribuir a la convergencia de la fecundidad entre estratos y a la liberación aunque sea parcial del tiempo de la mujer dedicado a la economía del cuidado familiar.

c. Los países de desarrollo humano medio-bajo

Los países de desarrollo humano medio-bajo tienen por delante el desafío de construir por primera vez verdaderos estados sociales. Con la excepción de Honduras, todos estos países presentan gastos inferiores al 10% del PBI y cargas fiscales que oscilan entre el 13% y 9% del PBI. Pero estos países presentan no sólo este difícil punto de partida sino también los mayores niveles de pobreza y superposiciones entre clivajes étnicos y regionales y pobreza. A este complejo escenario lo moderan dos elementos positivos: un bono demográfico todavía importante y la ausencia de sistemas contributivos que ya estén demandando aportes de rentas generales.

Es en estos países tal vez en donde es más evidente la posibilidad y los enormes beneficios de empezar a montar sistemas modestos de prestaciones universales no-contributivas, basadas en un lento pero necesario proceso de incremento de las capacidades fiscales. De hacerlo, evitarán parte de los problemas que hoy enfrentan los países de desarrollo medio-alto y alto en América Latina. De no hacerlo, dadas sus actuales estructuras de desigualdad y sus niveles de pobreza, alimentarán un futuro aún más segmentado que en el presente. El papel de las agencias internacionales para estos países no puede ser suficientemente enfatizado. Si éstas fueron capaces de convencer, financiar y aun condicionar su apoyo para pasar a sistemas con componentes de capitalización, es poco creíble que no puedan ser capaces de apoyar sistemas de base no contributiva. El caso de Bonosol en Bolivia constituye un interesante ejemplo a estudiar, corregir y poner a prueba en otros países.

En materia educativa estos países no deben enfrentar el problema de las tasas de actividad declinantes por edades y ascendentes por incremento de la participación de la mujer y por tanto el esfuerzo educativo no requiere una centralidad en la economía de cuidados familiares similar a la de los otros países. Las razones por las cuales se hace indispensable en estos países la expansión de la cobertura y del tiempo educativo responden a la imperiosa, allí sí, necesidad de dar un salto en materia de capital humano, y disminuir las desigualdades de origen. Además en estos países la educación posee una deuda con la cohesión social nunca saldada: proveer una experiencia mínima de ciudadanía a las generaciones más jóvenes.

Bibliografía

- Afonso, José Roberto (2006), “Universalización del gasto y diversificación de las fuentes de financiamiento. El caso de la Seguridad Social en Brasil”. Documento presentado en el *Seminario Cohesión Social en América Latina y el Caribe. Una revisión perentoria de alguna de sus dimensiones*. CEPAL, Panamá, 2006.
- Banco Mundial (2004), *World Development Report*. Washington D.C.
- Castel, Robert (1997), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires; Paidós
- Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) (2002), *Boletín demográfico, América Latina, Fecundidad*; Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006), *Shaping the Future of Social Protection. Access, Financing and Solidarity*, Santiago de Chile.
- _____ (2005), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- _____ (2003), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- _____ (2002), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- _____ (2001), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- _____ (2000) *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- De Armas, Gustavo (2006), “Sociedad y políticas sociales en Uruguay desde la restauración democrática al triunfo de la izquierda”, en *América Latina Hoy*, N° 44, diciembre, México (en prensa).
- Esping-Andersen, Gøsta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Nueva York: Oxford University Press.
- _____ (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta, Duncan Gallie, Anton Hemerijck y John Myles (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Nueva York: Oxford.
- Franco, Rolando (1996), “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL* N° 58, Santiago.

- Filgueira, Carlos y Andrés Peri (2004), “América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes”; *Serie Población y Desarrollo* No 54. CEPAL; Santiago de Chile.
- Filgueira, Fernando (1998), “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada” en Brian Roberts (ed.) *Ciudadanía y Política Sociales*, FLACSO/SSRC: San José de Costa Rica.
- _____ (2005), “The Political Keys of the Reluctant Latin American Social State”. UNRISD. Working Paper, *Welfare and Democracy Series*, Ginebra.
- Filgueira, Fernando y Rossel, Cecilia (2005), “Desigualdad, pobreza y exclusión: impotencia, fatiga y asedio en las Democracias Latinoamericanas” en Crespo y Martínez (eds.) *Política Latinoamericana* (en colaboración); *Madrid: Ed. Tirant lo Blanch*.
- Filgueira, Fernando y otros (2006a), Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina. Documento de Trabajo I-57, BID/INDES: Washington D.C.
- Filgueira, Fernando, Rodríguez, Federico, Pablo Alegre, Sergio Lijtenstein y Claudia Rafaniello (2006b), “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado” en Filgueira y Gelber (ed); *Dilemas sociales y alternativas distributivas en el Uruguay*. Número temático, 21, de Revista Prisma, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- Gallie, Duncan (2002), “The Quality of Working Life in Welfare Strategy”, en Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck y John Myles: *Why We Need a New Welfare State*, Nueva York: Oxford.
- Grice, Paul (1989), *Studies in the Way of Words*. Cambridge; Harvard University Press.
- Huber, Evelyn, y John D. Stephens (2001), *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: University of Chicago Press, Selections.
- _____ (2004), *Combating Old and New Social Risks*, ponencia al 14th International Conference of Europeanists, Palmer House Hilton.
- Gomés Sabaini, Juan C. (2006), “Cohesión Social, Equidad y Tributación. Análisis y perspectivas para América Latina”. Documento presentado en el Seminario Cohesión Social en América Latina y el Caribe. Una revisión perentoria de alguna de sus dimensiones. CEPAL, Panamá, 2006.
- Kaztman, Rubén, Gabriel Corbo, Fernando Filgueira, Magdalena Furtado, Denisse Gelber, Alejandro Retamoso, Federico Rodríguez (2003), *La ciudad fragmentada: mercado, territorio y marginalidad en Montevideo*, Princeton University, Working Paper Series.
- Kaztman, Rubén, Fernando Filgueira, y Magdalena Furtado (2000), “Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay”, en *Revista de la CEPAL* N° 72, Santiago de Chile.
- Kaztman, Rubén, y Fernando Filgueira (2001), *Panorama de la infancia y de la familia en Uruguay*, Montevideo: Universidad Católica, IPES.
- _____ (2006), “As Normas como bem público e privado: reloxoes nas fronteiras do enfoque AVEO” en José Marcos Pintos da Cunha (ed.) *Novas Metrôpoles Paulistas. Populacao, Vulnerabilidades e Segregacao*. San Pablo: Unicamp/CNPQ.
- Kilkey, Majella, y Jonathan Bradshaw (1999), “Lone Mothers, Economic Well-Being, and Policies”, en Diane Sainsbury (ed.): *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford: Oxford University Press.
- Mesa Lago (2004), “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social” en *Serie Financiamiento del Desarrollo* N° 144, CEPAL, Santiago de Chile.
- Migdal, Joel S. (2001), *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Orloff, Ann Shola (1993), “Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States”, en *American Sociological Review* vol. 58, N° 3.
- Polanyi, Karl (1944), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004), Informe de Desarrollo Humano. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid..
- _____ (2002), Informe de Desarrollo Humano. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- Przeworski, Adam (2002), Informe de Desarrollo Humano. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- _____ (2003), *States and Markets: A Primer in Political Economy*, Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz W., y Vivien A. Schmidt (eds.) (2000), *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Sojo, Ana (2003), “Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe” en *Revista de la CEPAL*, N° 80, Santiago de Chile.
- Tilly, Charles (1990), *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Cambridge: Blackwell.

- _____(1998): *Durable Inequality*, Berkeley: University of California Press.
- Tobar, Federico (2000), *Los sistemas de Salud en América Latina*. Editado por la Fundación Isalud. Buenos Aires.
- Tokman, Víctor (2005), *Empleo y protección: una vinculación necesaria*. Ponencia presentada en el seminario “Construyendo una nueva política social en la región. El universalismo básico”. Organizado por el INDES/BID, Washington, octubre 2005.
- UNESCO (2002), *Early Childhood Care and Education*. Ginebra; UNESCO.
- UNICEF/CEPAL/SECIB (2001), *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica*. Santiago de Chile; CEPAL/UNICEF/CESIB.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL políticas sociales

Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

135. Fernando Filgueira, "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina", (LC/L.2752-P), Número de venta: S.07.II.G.89, (US\$ 10.00), julio de 2007.
134. Irma Arriagada y Charlotte Mathivet, "Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores", (LC/L.2740-P), Número de venta: S.07.II.G.86, (US\$ 10.00), abril de 2007.
133. José Serra, José Roberto R. Afonso, "Tributação, Seguridade e Coesão Social no Brasil", (LC/L.2723-P), Número de venta: P.07.II.G.64, (US\$ 10.00), abril do 2007.
132. Pablo Villatoro, "Hacia la ampliación del segundo objetivo del milenio", (LC/L.2712-P), Número de venta: S.07.II.G.60, (US\$ 10.00), marzo de 2007.
131. Oscar Cetrángolo, "Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización", (LC/L.2700-P), Número de venta: S.07.II.G.50, (US\$ 10.00), marzo de 2007.
130. Victor Tokman, "Informalidad y cohesión social en América Latina", (LC/L.2694-P), Número de venta: S.07.II.G.45, (US\$ 10.00), marzo de 2007.
129. Christian Courtis y Nicolás Espejo, "Por un 'contrato de cohesión social': algunos apuntes exploratorios". (LC/L.2699-P), Número de venta: S.07.II.G.45, (US\$ 10.00), marzo de 2007.
128. Miguel Székely, "Un nuevo rostro en el espejo: percepciones sobre la discriminación y la cohesión social en México", (LC/L.2643-P), Número de venta: S.06.II.G.169, (US\$ 10.00), diciembre de 2006.
127. Juan Carlos Gómez-Sabaini, "Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina", (LC/L.2641P), Número de venta: S.06.II.G.167 (US\$ 10.00), diciembre de 2006.
126. Guillermo Sunkel, "Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación en América Latina. Una exploración de indicadores", (LC/L.2638-P), Número de venta: S.06.II.G.165, (US\$ 10.00), diciembre de 2006.
125. Camilo Sembler R., "Estratificación social y clases sociales. Una revisión analítica de los sectores medios", (LC/L.2637-P), Número de venta: S.06.II.G.164, (US\$ 10.00), diciembre de 2006.
124. Gonzalo Wielandt, "Poblaciones vulnerables en América Latina y el Caribe: análisis de casos. (LC/L.2628-P), Número de venta: S.06.II.G.152, (US\$ 10.00), noviembre de 2006.
123. Filip Filipov, "Post-conflict Peacebuilding: Strategies and Lessons from Bosnia and Herzegovina, El Salvador and Sierra Leone. Some Thoughts from the Rights to Education and Health" (LC/L.2613-P), Sales Number: E.06.II.G.138, (US\$ 10.00), September, 2006.
122. María Rebeca Yáñez, Sandra Acuña y Gloria Molina, "RISALC: hacia una herramienta estratégica para la gestión social" (LC/L.2585-P), Número de venta: S.06.II.G.115, (US\$ 10.00), agosto de 2006
121. Marcelo Drago, "La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos", (LC/L.2359-P), Número de venta: S.06.II.G.86, (US\$ 10.00), abril de 2006
120. Guillermo Sunkel, "El papel de la familia en la protección social en América Latina", (LC/L.2530-P), Número de venta: S.06.II.G.57, (US\$ 10.00), abril de 2006.
119. Irma Arriagada, "Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia", (LC/L.2519-P), Número de venta: S.06.II.G.46, (US\$ 10.00), abril de 2006.
118. Martín Hopenhayn, Álvaro Bello, Francisca Miranda, "Los pueblos indígenas y afro descendientes ante el nuevo Milenio", (LC/L.2518-P), Número de venta: S.06.II.G.45, (US\$ 10.00), abril de 2006.
117. Andras Uthoff, "Brecha del Estado de Bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe", (LC/L.2498-P), Número de venta: S.06.II.G.30, (US\$ 10.00), abril de 2006.
116. Sebastián Galiani, "Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento", (LC/L.-2482P), Número de venta: S.06.II.G.8, (US\$ 10.00), enero de 2006.
115. Gonzalo Wielandt, "Hacia la construcción de lecciones de posconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica", (LC/L.2451-P), Número de venta: S.05.II.G.197 (US\$ 10.00), diciembre de 2005.
114. Irma Arriagada, Verónica Aranda y Francisca Miranda, "Políticas y programas de salud en América Latina. Problemas y propuestas", (LC/L.2450-P), Número de venta: S.05.II.G.196, (US\$ 10.00), diciembre de 2005.

- 113.** Mariana Schnkolnik, Consuelo Araos y Felipe Machado, “Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina” (LC/L.2438-P), Número de venta: S.05.II.G.184, (US\$ 10.00), diciembre de 2005.
- 112.** Rodrigo Martínez, Hambre y desigualdad en los países andinos. La desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú” (LC/L.2400-P), Número de venta: S.05.II.G.147, (US\$ 10.00), octubre de 2005.
- 111.** Rodrigo Martínez, “Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)” (LC/L.2374-P), Número de venta: S.05.II.G.119, (US\$ 10.00), septiembre de 2005.
Rodrigo Martínez, “Hunger and Malnutrition in the Countries of the Association of Caribbean States (ACS)” (LC/L.2374-P), Sales Number: E.05.II.G.119, (US\$ 10.00), September, 2005.
- 110.** Carmen Artigas, “Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales”, (LC/L.2354-P), Número de venta: S.05.II.G.98, (US\$ 10.00), agosto de 2005.
- 109.** Lucía Dammert, “Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile”, (LC/L.2308-P), Número de venta: S.05.II.G.57, (US\$ 10.00), mayo del 2005.
- 108.** María Rebeca Yáñez y Pablo Villatoro, “Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y la institucionalidad social: hacia una gestión basada en el conocimiento” (LC/L.2298-P), Número de venta: S.05.II.G.46, (US\$ 10.00), mayo de 2005.
- 107.** Richard N. Adams, “Etnicidad e igualdad en Guatemala, 2002”, (LC/L.2286-P), Número de venta: S.05.II.G.30, (US\$ 10.00), mayo de 2005.
- 106.** Pablo Villatoro, “Diagnóstico y propuestas para el proyecto: Red en línea de Instituciones Sociales de América Latina y el Caribe RISALC”, (LC/L.2276-P), Número de venta: S.05.II.G.28, (US\$ 10.00), febrero de 2005.
- 105.** Alison Vásconez R., Rossana Córdoba y Pabel Muñoz, “La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados”, (LC/L.2275-P), Número de venta: S.05.II.G.27, (US\$ 10.00), febrero de 2005.
- 104.** Mariana Schnkolnik, “Caracterización de la inserción laboral de los jóvenes” (LC/L.2257-P), Número de venta: S.05.II.G.15, (US\$ 10.00), febrero de 2005.
- 103.** Carlos Américo Pacheco, “Políticas públicas, intereses y articulación política como se gestaron las recientes reformas al Sistema de Ciencia y Tecnología en Brasil”, (LC/L.2251-P), Número de venta: S.05.II.G.9, (US\$ 10.00), enero de 2005.
- 102.** David Noe, Jorge Rodríguez Cabello e Isabel Zúñiga, “Brecha étnica e influencia de los pares en el rendimiento escolar: evidencia para Chile”, (LC/L.2239-P), Número de venta: S.04.II.G.159, (US\$ 10.00), diciembre de 2004.
- 101.** Pablo Villatoro y Alisson Silva, “Estrategias, programas y experiencias de superación de la brecha digital y universalización del acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). Un panorama regional”, (LC/L.2238-P), Número de venta: S.04.II.G.159, (US\$ 10.00), noviembre de 2004.
- 100.** Alejandro Portes y William Haller “La economía informal,” (LC/L.2218-P), Número de venta: S.04.II.G.138, (US\$ 10.00), noviembre de 2004.
- 99.** Lorena Godoy, “Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil” (LC/L.2217-P), Número de venta: S.04.II.G.137, (US\$ 10.00), noviembre de 2004.
- 98.** Florencia Torche y Guillermo Wormald, “Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro”, (LC/L.2209-P), Número de venta: S.04.II.G.132, (US\$ 10.00), octubre de 2004.
- 97.** Fabián Repetto y Guillermo Alonso, “La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización”, (LC/L.2193-P), Número de venta: S.04.II.G.120, (US\$ 10.00), septiembre de 2004.
- 96.** Raúl Atria, “Estructura ocupacional, estructura social y clases sociales”, (LC/L.2192-P), Número de venta: S.04.II.G.119, (US\$ 10.00), septiembre de 2004.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:.....Fax:E.mail:

Filename: Series 135 Filgueira.doc
Directory: C:\Documents and Settings\cclaro\My Documents\Reunión Ana
Sojo
Template: C:\DOCUME~1\cclaro\LOCALS~1\Temp\notes6030C8\Series2
007.dot
Title:
Subject:
Author: CCLARO
Keywords:
Comments:
Creation Date: 5/7/2007 4:55:00 PM
Change Number: 54
Last Saved On: 8/21/2007 10:23:00 AM
Last Saved By: CCLARO
Total Editing Time: 640 Minutes
Last Printed On: 8/21/2007 10:23:00 AM
As of Last Complete Printing
Number of Pages: 66
Number of Words: 29.471 (approx.)
Number of Characters: 158.263 (approx.)