



Análisis sobre las orientaciones actuales de las políticas sociales y de desarrollo social

Carlos Toaki Lozano Bravo

El contenido forma parte de los insumos para la elaboración del Informe del estado del desarrollo social del DF,
es responsabilidad de los autores y no representa necesariamente la posición de Evalúa DF.

Informe de actividades

Proyecto: Realización de análisis sobre las orientaciones actuales de las políticas sociales y de desarrollo social.

Nombre de la persona contratada: Carlos Toaki Lozano Bravo

****Primera parte****

Temas abordados:

- Concepto, principios y funciones de la política social (Estado de bienestar, modelo bismarckiano, ámbitos de intervención)
- Política económica y política social (necesidad de que la política social supere su papel secundario en relación con la política económica, tarea conjunta de las dos políticas, crecimiento con equidad)
- Etapas de desarrollo de la política social en América Latina y el Caribe (*primera etapa*: entre los inicios del siglo xx y finales de la década de los 70, *segunda etapa*: decenio de los 80 hasta el período actual)
- Tendencias de la política social en América Latina y el Caribe (recorte en las responsabilidades del Estado, mercantilización de los servicios, políticas de focalización y reemplazo de políticas públicas por proyectos)
- Desigualdad y exclusión social en América Latina y el Caribe (se destaca la importancia que han jugado la educación primaria, las pensiones para la población de bajos ingresos y las coberturas de servicios preventivos y de riesgos esenciales de salud para la disminución de los niveles de desigualdad. Asimismo, se hace un llamado a un papel proactivo del Estado)
- Instrumentos de la política social (*Transferencias Monetarias Condicionadas*: su evolución en la región, objetivos, componentes importantes –educación y salud–, resultados positivos e insatisfactorios, Programa Oportunidades; *Universalismo Básico*: rasgos de la propuesta, características, enfoque de derechos y el principio de ciudadanía, Universalismo básico en América Latina; *Renta Básica*: concepto y nociones, características, la Renta Básica en la Unión Europea y en los países desarrollados, la Renta Básica en Sudáfrica y Brasil; la Renta Básica en la Ciudad de México –pensión alimentaria de adultos mayores–)
- Puntos de encuentro y desencuentro de los instrumentos de la política social (Programas focalizados y Universalización, condicionamientos de cada

instrumento, México: Programa Oportunidades y Pensión alimentaria de adultos)

- Enfoque de derechos, igualdad, ciudadanía y cohesión social (desigualdad, exclusión, enfoque de derechos humanos en la protección social, contrato social, la estrategia de Lisboa en Europa, los instrumentos de la política social y la cohesión social)
- El mercado de trabajo (desempleo, subempleo y precarización laboral; políticas laborales, modelo de *Flexiguridad* danés, el mercado de trabajo y los instrumentos de la política social)
- Financiamiento y viabilidad de los instrumentos de la política social

Textos revisados:

Abramovich, Víctor. "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". En *Revista de la CEPAL, número 88*. ONU: Santiago de Chile, 2006.

Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián. "Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía". En *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Carlos Gerardo Molina (Editor). Parte dos: universalismo básico, Estado y ciudadanía. Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta: Washington D.C., noviembre de 2006. pp.83-111.

Antón Pérez, José Ignacio; Carrera Troyano, Miguel; Muñoz de Bustillo Llorente, Rafael y Rodrigues-Silveira, Rodrigo. "Pobreza y desigualdad en América Latina. Del crecimiento a las transferencias condicionadas de renta". En *Revista CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS número 85-86. Los retos de América Latina en un mundo en cambio. Crecimiento y cohesión social*. CIDOB: Barcelona, mayo de 2009. pp.157-183

Barreda, Mikel y Costafreda, Andrea. "La democracia importa, pero no basta para la igualdad". En *¿Democracia con desigualdad?: una mirada de Europa hacia América Latina*. Tercera parte: gobernabilidad y desigualdad. Fernando Carrillo-Flórez y Carlo Binetti (Editores). Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, 2006. pp. 115-144

Carrillo-Flórez, Fernando. "Reforma política contra la desigualdad". En *¿Democracia con desigualdad?: una mirada de Europa hacia América Latina*. Epílogo. Fernando Carrillo-Flórez y Carlo Binetti (Editores). Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, 2006. pp. 315-144

Casassas, David y Raventós, Daniel. "La renta básica como caja de resistencia: poder de negociación de los trabajadores y libertad como no-dominación". En *La renta básica: más allá de la sociedad salarial*. Jorge Giraldo (Editor). Escuela Nacional Sindical: Medellín, noviembre 2003. pp.107-128

Casassas, David. "Ingreso ciudadano y autonomía personal: poder de negociación para la creación de ciudadanía". En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Primer panel: Perspectivas Europeas sobre la renta básica. Montevideo: Mides, 3 de noviembre de 2008. Seminario iberoamericano.

CEPAL. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. ONU: Santiago de Chile, 2007.

CEPAL. *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. ONU: Montevideo, 2006.

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. "Los programas de transferencia condicionadas con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias". En *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (Coordinadores). FLACSO: Ciudad de México, 2006. pp.23-84

Comisión de las Comunidades Europeas (CCE). *La estrategia de Lisboa. Hacer realidad el cambio. Comunicado de la Comisión al Consejo Europeo de primavera en Barcelona*. COM(2002)14Final. Bruselas, enero 15 de 2002.

Comisión de las Comunidades Europeas (CCE). *La estrategia de Lisboa. Hacer realidad el cambio*. Luxemburgo, 26 de noviembre de 2004.

Esping-Andersen G. "Un nuevo examen comparativo de los distintos regímenes del bienestar". En *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*. Ariel: Barcelona, 2000.

Filgueira, Fernando; Molina, Carlos Gerardo; Papadópulos, Jorge; Tobar, Federico. "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida". En *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Carlos Gerardo Molina (Editor). Parte uno: universalismo básico. Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta: Washington D.C., noviembre de 2006. pp.19-56

Fleury, Sonia. "Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad". En *¿Democracia con desigualdad?: una mirada de Europa hacia América Latina*. Tercera parte: gobernabilidad y desigualdad. Fernando Carrillo-Flórez y Carlo Binetti (Editores). Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, 2006. pp. 81-113

Gómez-Hermosillo, Rogelio. "Prólogo". En *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (Coordinadores). FLACSO: Ciudad de México, 2006. pp.9-17

Grynspan, Rebecca. "Universalismo básico y Estado: principios y desafíos". En *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Carlos

Gerardo Molina (Editor). Parte dos: universalismo básico, Estado y ciudadanía. Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta: Washington D.C., noviembre de 2006. pp.75-81

Herrera M. y Castón P. "La política social desde la primera industrialización a las sociedades complejas". En *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Ariel: Barcelona, 2003.

Isuani, Ernesto Aldo. "Importancia y posibilidades del ingreso ciudadano". En *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Carlos Gerardo Molina (Editor). Parte tres: universalismo básico, empleo y seguridad social. Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta: Washington D.C., noviembre de 2006. pp.189-212

Lo Vuolo, Rubén. "El ingreso ciudadano frente a la (aparente) renovación de la política social en América Latina". En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Segundo panel: Perspectivas latinoamericanas sobre la renta básica. Montevideo: Mides, 3 de noviembre de 2008. Seminario iberoamericano.

Lorenzelli, Marcos. "Viabilidad económica y fiscal de la renta básica. Impactos posibles en el mercado de empleo". En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Primer panel: Sistemas de transferencias condicionadas y posibilidades de la

renta básica en el esquema de protección uruguayo. Montevideo: Mides, 4 de noviembre de 2008. Seminario iberoamericano.

Mirza, Christian A. "Apertura". En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Montevideo: Mides, 3 de noviembre de 2008. Seminario iberoamericano.

Molina, Carlos Gerardo (Editor). "Introducción". En *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta: Washington D.C., noviembre de 2006.

Monfort, Juan V. "Apertura". En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Montevideo: Mides, 3 de noviembre de 2008. Seminario iberoamericano.

Patten, Christopher. "Europa y América Latina: democracia, integración y cohesión social". En *¿Democracia con desigualdad?: una mirada de Europa hacia América Latina*. Primera parte: introducción. Fernando Carrillo-Flórez y Carlo Binetti (Editores). Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, 2006. pp. xv-xxii

Ramos, Francisco. "Empleo y renta básica: chantaje de la supervivencia o autorización". En *La renta básica: más allá de la sociedad salarial*. Jorge Giraldo (Editor). Escuela Nacional Sindical: Medellín, noviembre 2003. pp.41-106

Raventós, Daniel. "Las reacciones políticas que provoca la renta básica: de la justicia a la viabilidad económica". En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Primer panel: Perspectivas Europeas sobre la renta básica. Montevideo: Mides, 3 de noviembre de 2008. Seminario iberoamericano.

Rezk, Ernesto. "Desafíos de la viabilidad financiera". En *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Carlos Gerardo Molina (Editor). Parte dos: universalismo básico, Estado y ciudadanía. Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta: Washington D.C., noviembre de 2006.

Rodríguez, Corina. "Implicancias de una propuesta como la del ingreso ciudadano para la distribución del trabajo y del tiempo". En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Segundo panel: Perspectivas latinoamericanas sobre la renta básica. Montevideo: Mides, 3 de noviembre de 2008a. Seminario iberoamericano.

Rodríguez, Corina. "La propuesta de la renta básica: potencialidad y debilidades para mejorar las condiciones de empleo y la equidad de género". En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Montevideo: Mides, 3 y 4 de noviembre de 2008b. Seminario iberoamericano.

Rosselli, Alberto; Arocena, Rodrigo. "Apertura". En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Montevideo: Mides, 3 de noviembre de 2008. Seminario iberoamericano.

Salas, Gonzalo. "Diferencias y similitudes entre la renta básica y las transferencias condicionadas". En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Primer panel: Sistemas de transferencias condicionadas y posibilidades de la renta básica en el esquema de protección uruguayo. Montevideo: Mides, 4 de noviembre de 2008. Seminario iberoamericano.

Simões, Armando. "Los programas de transferencia: una complementariedad posible y deseable". En *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Carlos Gerardo Molina (Editor). Parte cuatro: universalismo básico en educación y salud. Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta: Washington D.C., noviembre de 2006. pp.293-311

Solimano, Andrés. "Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales". En *Revista de la CEPAL No 87*. CEPAL: 2005.

Sposati, Aldaíza. "En busca de un modelo social latinoamericano". En *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Carlos Gerardo Molina (Editor). Parte dos: universalismo básico, Estado y ciudadanía. Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta: Washington D.C., noviembre de 2006. pp.59-73

Suplicy, Eduardo. "La renta básica: el caso de Brasil". En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Segundo panel: Perspectivas latinoamericanas sobre la renta básica. Montevideo: Mides, 3 de noviembre de 2008. Seminario iberoamericano.

Valencia Lomelí, Enrique. "Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates". En *Annual Review of Sociology, volumen 34*. 2008. pp.499-524

Van Parijs, Philippe. "La renta básica: ¿por qué, cómo y cuándo en el norte y en el sur". En *La renta básica: más allá de la sociedad salarial*. Jorge Giraldo (Editor). Escuela Nacional Sindical: Medellín, noviembre 2003. pp.13-39

Yanes, Pablo. "La pensión ciudadana universal en la ciudad de México: oportunidad para abrir el debate en torno a la renta básica". En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Segundo panel: Perspectivas latinoamericanas sobre la renta básica. Montevideo: Mides, 3 de noviembre de 2008. Seminario iberoamericano.

****Segunda parte****

Temas abordados:

- Desigualdad e ingresos (los debates sobre la política económica y social se han centrado, erróneamente, en la pobreza y desigualdad de ingresos; importancia de centrarse en indicadores de carácter social y no exclusivamente económicos, puesto que desigualdad no solo es disparidad de ingresos, desarrollo de capacidades de las personas, las libertades de Sen)
- Desarrollo, ciudadanía y derechos humanos (concepto de ciudadanía y su evolución, ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva, elementos de ciudadanía –civil, política y social–, libertades instrumentales, nuevas cuestiones relativas a los derechos humanos, la provisión mínima garantizada por parte del Estado)
- El derecho al trabajo (el trabajo como principal fuente de ingresos, las diferentes concepciones del derecho al trabajo, la flexibilización laboral, prestaciones moduladas según los ingresos o condicionadas a los recursos de los beneficiarios potenciales, programas de trabajo dignos)

- El papel de las instituciones y de los actores sociales (el papel del Estado, de las instituciones sociales, el mercado, principios de solidaridad para la financiación de las políticas sociales).

Textos revisados:

Bottomore, Tom. "Ciudadanía y clase social, cuarenta años después". En *Ciudadanía y clase social*. Traducido por Pepa Linares. Alianza Editorial: Madrid, 1998.

Krmpotic, Claudia. *El concepto de Necesidad y Políticas de Bienestar. Una lectura comparada de Heller, Sen y el GPID*. Espacio Editorial: Buenos Aires, 1999.

Marshall, Thomas. "Ciudadanía y clase social". En *Ciudadanía y clase social*. Traducido por Pepa Linares. Alianza Editorial: Madrid, 1998.

Ortiz, Isabel. *Estrategias nacionales de desarrollo. Guías de orientación de Políticas públicas. Política Social*. ONU DAES: Nueva York, 2007.

Rosanvallon, Pierre. *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Traducido por Horacio Pons. Manantial: Buenos Aires, 1995.

Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Traducción de Esther Rabasco y Luis Toharia. Planeta: Ciudad de México, 2000.

****Tercera parte****

Temas abordados:

- Rasgos de la política social en América Latina y el Caribe (posicionamiento de los derechos sociales, avances en las condiciones de vida de la población en la región, débil crecimiento económico no ha permitido la creación de empleos de calidad, eficiencia y eficacia del gasto social, el papel de las agencias financieras internacionales en la región, reformas sociales y piezas fundamentales en el diseño de la Política Social en América Latina)
- Los programas ejes de la política social de la región se han centrado en la última década en cinco líneas de acción (transferencias directas de ingresos a los sectores más pobres financiadas mediante rentas generales, redes de protección social y de activación de capacidades y capital social coordinadas por el Estado, pilares estatales no contributivos o subsidio a las contribuciones en los sistemas de aseguramiento –seguridad social y salud–, papel más proactivo del Estado frente a asimetrías y desigualdades exacerbadas por procesos de descentralización y delegación de responsabilidades en cuasimercados o proveedores privados, y finalmente, nuevas áreas de acción y redistribución en la agenda pública referidas al trabajo del cuidado y a la articulación y redistribución del trabajo remunerado y no remunerado con perspectiva de género)

- Cohesión social e igualdad (concepto de cohesión social, igualdad de derechos y más oportunidades, las características que cuestionan la efectividad de la cohesión social en la región, necesidad de una agenda de la igualdad, componentes del concepto de igualdad –ciudadanía o igualdad de derechos, justicia social o igualdad sustantiva, y reconocimiento de la diversidad o igualdad en la diferencia–)
- Inclusión social: Empleo y Educación (el avance dispar presentado en estos dos ámbitos, que generalmente han sido considerados como los principales mecanismos de inclusión social: importantes avances en materia educativa, en el ámbito laboral se manifiestan altas tasas de desocupación y subempleo).
- Mercado de trabajo (relación entre empleo y cohesión social, inseguridad laboral y precariedad, excesiva flexibilidad, la *flexiseguridad*, la institucionalidad laboral)
- Educación (el reto fundamental es combinar calidad y equidad, ámbitos claves de intervención en materia educativa, relación entre educación y cohesión social: puntos positivos y obstáculos)
- Brechas y desafíos en la región (brechas del ingreso, brechas de productividad, brechas de bienestar, brechas en la protección social, brechas educativas)

Textos revisados:

Barba, Carlos. *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al inicio del siglo XXI*. CUCSH-UDEC: Guadalajara, 2006

CEPAL. *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. ONU: Santiago de Chile, 2007

CEPAL. *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. ONU: Santiago de Chile, mayo de 2010.

CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2010, Documento informativo*. ONU: Santiago de Chile, 2010.

Firma: _____



ENSAYO SOBRE DESARROLLO SOCIAL (COMPLETO)

1ª PARTE

Tabla de Contenido

Panorama de la evolución de la política social en Latinoamérica.....	1
Instrumentos de la política social	6
Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC)	6
Universalismo Básico	8
Renta Básica.....	9
Puntos de encuentro y desencuentro	13
Financiamiento y viabilidad de los instrumentos	23
Referencias.....	26

Panorama de la evolución de la política social en Latinoamérica

Como punto de partida, históricamente la mayoría de los especialistas y expertos coinciden que la política social ha nacido con el Estado moderno y que en el último siglo se le ha relacionado estrechamente con la concepción de Estado de bienestar, especialmente por las acciones, estructuras y procesos emprendidos. No obstante, es en la década de los ochenta cuando se presenta el inicio de una política social en sentido específico, activada y desarrollada mediante nuevas instituciones basadas en el concepto de seguridad social obligatoria, lo que es conocido como “modelo bismarckiano”.

En términos generales, la política social está articulada dentro un conjunto de políticas y programas, haciendo posible su clasificación según el grado y tipo de intervención regulatoria practicada por el Estado¹ con impactos de corto y largo plazos y, puede ser vista como un sistema de acción² de la sociedad. En suma, “la política social consiste en el conjunto de principios y acciones que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por vía política” (Herrera 2003, p.35). Adicionalmente, Grynspan (2006) enumera los cuatro principios de la política social, a saber: universalidad, eficiencia, integralidad y solidaridad.

¹ Los diferentes tipos de regulación realizada por el Estado se puede apreciar en los modelos: residual, adquisitivo-performativo, institucional-redistributivo y total de Bienestar (Herrera 2003, p. 37).

² Por medio de: política asistencial, política con finalidad de control social, política como forma de reproducción social alargada de la fuerza-trabajo y política social como realización de los derechos sociales de la ciudadanía.

A grandes rasgos, “las políticas sociales suelen ser identificadas como aquellas políticas públicas que tienen por objeto de intervención común los problemas sociales” (Andrenacci y Repetto 2006, p.84), por lo tanto, se comprenden como políticas sociales aquellos ámbitos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social. Adicionalmente, en la actualidad se pueden percibir tres funciones básicas de la política social:

En primer lugar, lo que se podría llamar una política del trabajo, en donde el fin es asegurar al asalariado contra las irregularidades del ciclo económico (desempleo) y los riesgos individuales de la vida activa (enfermedad, vejez, muerte). Un segundo conjunto está conformado por la política de servicios universales (educación y salud, principalmente) y por último, la provisión pública de infraestructura condiciones de vivienda, saneamiento, abastecimiento, transporte y seguridad, fundamental pero no exclusivamente urbanas) (Cf. Andrenacci y Repetto 2006, p.85).

Una de las grandes lecciones aprendidas de la década de los ochenta, donde “el desarrollo social que debía tener como base una política social de largo plazo, destinada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión, quedó sometido a los vaivenes de la política económica” (Carrillo-Flórez 2006, p.318), es que la política social debe superar su papel secundario en relación con la política económica, para esto se requiere “colocarla en el núcleo del desarrollo político y desligarla de aquella concepción por la cual es el contrapunto del fracaso económico o el mero instrumento para operar residualmente frente a las causalidades sociales” (Sposati 2006, p.67).

Por tal motivo, el objetivo de la política social tiene que ser una tarea conjunta con la política económica “que asegure un crecimiento económico elevado y de buena calidad –esto es, que genere empleos también de buena calidad– y una política social que sea un prerequisite de la política económica, contribuyendo a preparar una fuerza de trabajo que pueda incorporarse a una economía que tiene cada vez más, como factor dinamizador al conocimiento” (Franco y Cohen 2006, p.80). Gómez-Hermosillo (2006) afirma que es necesario un paquete integral de políticas económicas, puesto que “sin crecimiento económico equilibrado, sin infraestructura social básica para toda la población, especialmente en las zonas rurales de mayor marginación, y sin generación de empleos remunerados y con seguridad social, la pobreza no puede ser superada” (ibíd. p.10).

Con respecto a América Latina y el Caribe (ALyC) es posible diferenciar dos etapas en el desarrollo de la política social. La primera etapa está comprendida entre los inicios del siglo xx y finales de la década de los 70, la cual se centró en la formación de las políticas sociales, donde se identificó que la intensidad y calidad de la participación pública varían entre países y dependen de los factores que están detrás de la formación de las políticas públicas, tales como la visión de política social, los grados de desarrollo e inclusión social, así como el tipo de

economía política. La segunda etapa va desde el decenio de los 80 hasta el período actual y debido al modelo aperturista y neoliberal es construida como subsidiaria de un régimen de acumulación que privilegia al mercado como asignador de recursos y que promueve políticas sociales compensatorias y transitorias para los grupos sociales desplazados, en consecuencia, la protección social desde el mercado terminó por exacerbar la fragmentación y la poca cohesión social que caracteriza a los países latinoamericanos (Cf. Filgueira 2006, pp.22-24).

Las reformas realizadas entre los años ochenta y noventa estaban encaminadas a reducir el papel del Estado, los objetivos “de desarrollo con reducción de las desigualdades o de democratización social, debían sustituirse por una política social viable y de bajo costo, cuyo objetivo esencial (y limitación estratégica) fuese el combate a la pobreza” (Andrenacci y Repetto 2006, pp.95-96). El argumento central que se sostenía era que “mientras ese desarrollo alcanzase a todos los sectores de la población, un conjunto de acciones específicas, diseñadas con formas de focalización extrema bajo la lógica de proyectos, debía amortiguar los impactos indeseados de la reconversión macroeconómica garantizando una gobernabilidad entendida como ausencia de conflicto abierto” (ibíd., p.96).

En consecuencia, la falta de resultados de las políticas del Consenso de Washington seguidas en la región llevó a reconsiderar los factores subyacentes a los procesos de desarrollo y, por ende, de las políticas económicas más adecuadas para lograr los desarrollos económico y social. Se pasó de una posición neoliberal en la que lo predominante era el crecimiento (que aunque tiene un papel relevante en la lucha contra la pobreza, no es suficiente), a percibir la pobreza y la desigualdad como un fenómeno multidimensional en el cual se requiere atacar directamente las causas y consecuencias de la pobreza desde un campo que complementa al económico. Ante las diversas crisis que se presentaron en ALyC en la década de los 90, las políticas sociales que se pusieron en práctica se basaron en la creación de programas de emergencia social focalizados, así bien, las políticas sociales “[...] se orientaban a prestar asistencia a los segmentos más vulnerables de la población (pobres, ancianos, niños, minusválidos) de acuerdo con el principio de focalización” (Solimano 2005, p.48), especialmente por las restricciones fiscales a las que se veían sometidos los gobiernos.

En general, debido a que las acciones del Estado se concentraron en prestar asistencia a los más pobres, alejándose de la idea de los modelos anteriores de política social, que en teoría promovían una visión universal de unos servicios de derecho universal y en la responsabilidad del Estado para garantizarlos a toda la población, se incrementó la fragmentación social. Como consecuencia de la economía política y las limitaciones fiscales e institucionales de los Estados latinoamericanos, la búsqueda de una visión universal “terminó siendo en la práctica, o bien corporativas, como en el caso de los países de mayor desarrollo, o

duales y excluyentes, en los otros casos” (Filgueira et al 2006, p.20). Así bien, ni las tendencias actuales –caracterizadas por su énfasis en la focalización–, ni las reformas precedentes que abogaron por un universalismo de los servicios sociales, han dado los frutos debidos (Cf. Molina 2006, p. vii).

A grandes rasgos se puede decir que en la política social de la región encontramos cuatro tendencias: recorte en las responsabilidades del Estado; mercantilización de los servicios (beneficiándose principalmente los sectores altos ya que cuentan con condiciones de financiamiento); políticas de focalización (que resultan insuficientes, particularmente por su carácter asistencial y por su baja articulación con las prestaciones ofrecidas por el mercado); y reemplazo de políticas públicas por proyectos (perdiendo de vista diversas acciones estatales) (Cf. Filgueira et al 2006, pp.29-35). La política social en América Latina se caracteriza por conformar un sistema dual de acuerdo con el poder adquisitivo de los grupos, es decir, “públicos para los pobres y de mercado para quienes los pueden pagar” (Fleury 2006, p.89). Sumado a lo anterior, “la inexistencia de mecanismos de solidaridad entre ricos y pobres acarrea un enorme peso al Estado, que tiene que soportar los costos de la pobreza” (ibíd.).

Cómo región, ALyC representa únicamente el 5% de problema de pobreza, y a pesar que se cuenta con condiciones propicias para un desarrollo económico más dinámico y equitativo, “estamos a la cabeza del problema mundial en materia de desigualdad y exclusión sociales” (Gómez-Hermosillo 2006, p.9):

En una escala del 0 al 100, en donde 100 representa la desigualdad total, América Latina se ubica en un 53,9, cifra bastante más alta que el promedio mundial (38), incluyendo al continente africano. De acuerdo con las cifras del Banco Mundial, el 10% de la población más rica de América Latina gana el 48% del ingreso total, mientras que el 10% más pobre sólo percibe el 1,6%. Y tal como ha señalado el Banco Interamericano de Desarrollo, si el ingreso de América Latina se distribuyera como en el Sudeste asiático, la pobreza en la región sería hoy un quinto de lo que es (Patten 2006, p.xvii).

En América Latina existe una alta incidencia de la pobreza que no permite apreciar los esfuerzos realizados en las últimas dos décadas puesto que en número absolutos las cifras permanecen invariables alrededor de 200 millones de personas. Lo anterior se debe principalmente a los niveles de desigualdad en la región, la cual “está muy relacionada con las razas y etnias, marcando diferencias en salarios, acceso a puestos de trabajo en el sector formal, posesión de activos y acceso a servicios básicos, siempre inferiores para los indígenas y para los afroamericanos” (Antón et al 2009, p.160). A pesar que los resultados cambian según los sectores y el desarrollo obtenido en cada país, las prestaciones que más han contribuido en la disminución de los niveles de desigualdad son la educación primaria, las pensiones para la población de bajos ingresos y las

coberturas de servicios preventivos y de riesgos esenciales de salud (Cf. Filgueira et al 2006, p.25).

Debido a este panorama en América Latina es necesario “volver a discutir cuáles son las políticas sociales adecuadas, cuál es la articulación de la política social que pueda llevar a mayores umbrales de desarrollo, y sin duda de equidad, con menores niveles de pobreza en toda la región” (Grynspan 2006, p.78). Diseñando políticas encaminadas no solo al combate de la pobreza y a una menor desigualdad, sino que logren “de una manera mucho más dinámica sociedades equitativas” (ibíd., p.79).

En el modelo latinoamericano se requiere la intervención proactiva del Estado en el ámbito del desarrollo social, en donde la política social debe apuntar a ser:

estructuradora de las causalidades sociales, superando un mero carácter instrumental, residual y ad hoc, a través de conquistas tales como la promoción de la protección social no contributiva como derecho social, esto es, la transformación de “ayudas”, propias del concepto de beneficencia, por la de certezas sociales dignas y reclamables en la justicia, como condición de derechos; consolidadora del orden democrático, por la inclusión de necesidades que fluyen de la diversidad de las personas, de su modo de vida, de la cultura de las diferentes regiones del país; propulsora de la inversión en el desarrollo de capacidades de los individuos, familias, territorios y regiones, de modo que faculte a los ciudadanos para enfrentar y sobrevivir a sus dificultades; y consolidadora social, por su centralidad en la familia como núcleo básico estructurador de la sociedad, de la convivencia, del afecto, de la pertenencia y de la cohesión social (Sposati 2006, pp.65-66).

Del mismo modo, el contexto latinoamericano desafía a innovar las estrategias de intervención en el campo social, pues pese al volumen creciente del gasto social (Ver Isuani 2006), los resultados han sido débiles en relación con los problemas de la pobreza, desigualdad y exclusión social. Así bien, Reimers (2000) identifica tres factores que justifican el esfuerzo de repensar la estrategia social y el rol que desempeñan las políticas sociales en América Latina:

La persistencia de patrones inaceptables de pobreza y desigualdad en los países de América Latina no obstante el creciente gasto social; el creciente consenso sobre el hecho de que la desigualdad es un factor inhibitor del proceso de desarrollo humano, económico y social que, además, favorece el mantenimiento de la pobreza y propicia la exclusión social; la noción de que las políticas públicas pueden influir en ese escenario manteniendo o reforzando las desigualdades, pero que también pueden y deben ejercer acciones correctivas que traigan equilibrio en la distribución de recursos y promuevan la condición humana en todo el continente latinoamericano (Cit. Simões 2006, p.293)

Instrumentos de la política social

Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC)

La equidad en las políticas públicas se construye a partir del reconocimiento de las diferencias existentes y se materializa por medio de acciones y atenciones diferenciadas según las características de los diversos grupos sociales. Este reto puede encararse mejor con la focalización de algunas políticas y programas públicos” (Simões 2006, p.303). Además, ya que en ALyC el desempleo, el subempleo y el trabajo informal han estado en aumento desde la segunda mitad del decenio de los 90, la respuesta ha sido la creación de programas de emergencia social fuertemente focalizados, que han presentado algunas variaciones. A grandes rasgos, “inicialmente consistieron en la transferencia de una renta mínima no contributiva efectuada por el Estado y dirigida a las familias para aliviar situaciones de indigencia. Más recientemente, esta transferencia se condicionó a que la familia receptora de las transferencias cambie sus comportamientos, de manera que se comprometa a llevar sus hijos a la escuela y a los puestos de salud” (Filgueira et al 2006, p.26) y, del mismo modo, se ha asegurado que las familias reciban una oferta integral de servicios esenciales.

La aparición de las políticas de TMC en la región se debe a dos factores. Primero, por la existencia de un Estado de Bienestar *truncado*³ y segundo, por el proceso de control de la inflación que ha permitido “utilizar transferencias directas de dinero como instrumentos de política social” (Antón et al 2009, p.173). Los gobiernos han implementado un vasto conjunto de políticas de este tipo, “no sólo con el objetivo de reducir los efectos directos de la pobreza, sino también de promover la creación de capital humano y mejoras en la salud de la población a que se dirigen” (ibíd., p.172). Son diversas las opiniones en relación con este tipo de políticas, en resumen:

[...] se han convertido ya sea en el símbolo de una nueva manera de actuar frente a la pobreza y de un nuevo tipo de programas de asistencia social que respetan los principios de mercado (Rawlings 2005), o en la expresión de la reforma social en América Latina, con dominio de un paradigma de política social minimalista o residual, focalizado en la pobreza extrema (Barba Solano 2006). Son el símbolo, para unos, de mayor eficiencia o, para otros, de recorte en el alcance de la política social” (Cit. Valencia 2008, p.501).

Cohen y Franco (2006) entienden el desarrollo de capital humano como “el incremento de las capacidades de las personas, mediante la adecuada satisfacción de sus necesidades básicas, en las edades en que corresponda [...] tal desarrollo favorece a la sociedad ya que sus miembros podrán desempeñarse mejor tanto social como política y productivamente” (ibíd., p.45).

³ Expresión que hace referencia “al limitado alcance de las políticas sociales desplegadas durante años por los gobiernos latinoamericanos.

En un principio, estos programas “tuvieron una perspectiva más bien sectorial y con limitaciones en sus alcances geográficos, pero rápidamente ampliaron sus modalidades de intervención y sus coberturas, e insistieron en la sinergia entre las diferentes acciones, y el intento de vincular objetivos de corto y largo plazo” (Cohen y Franco, pp.35-36). En la región, los programas de TMC “comparten rasgos comunes, pero también presentan diferencias importantes. Algunas corresponden al diseño de incentivos, a las condiciones institucionales – especialmente en materia de oferta educativa y de salud– y también al tipo de problemas específicos que se quieren resolver” (Gómez-Hermosillo 2006, p.15). Tienen una edad promedio de cuatro años⁴, la media del gasto social en estos programas es de 0.4% del PIB en los programas de mayor tamaño, entre 0.6% y 0.8% del PIB en los de tamaño medio y en varios oscila entre 0.1% y 0.3%. Las acciones de estos programas en conjunto en ALyC han llegado a cerca de veinte millones de familias. (Cf. Valencia 2008, p.500)

Sin negar las diversas críticas a las que están expuestos los programas de transferencia de renta condicionada, Simões (2006) reconoce que estos han innovado en varios aspectos en relación con los demás programas y políticas sociales de la región, apostando al futuro de las nuevas generaciones por medio de políticas sociales articuladas con foco en las familias pobres. Vale la pena mencionar algunos aspectos positivos:

Buscan resultados sociales bien delimitados, posibles de monitoreo y evaluación; ven a los pobres como individuos potencialmente productivos, pero sin los medios para serlo; con el fin de desarrollar las capacidades de los beneficiarios, invierten en estrategias para promover los constituyentes básicos del desarrollo humano (ingreso, salud y educación); asumen la corresponsabilidad de los individuos con respecto al mejoramiento de su condición de vida; promueven cambios de comportamiento a partir de las condiciones de la transferencia de ingreso; se proponen como una asistencia temporal y de mediano plazo, entre otros (Cf. ibíd., p.305).

Adicional a la entrega en efectivo, dos de los componentes más importantes de estos programas son la educación y la salud. Diversas evaluaciones en materia de educación concluyen que han sido exitosos en incrementar la asistencia escolar y las tasas de inscripción, pero han sido débiles los avances en aprendizaje escolar y se ha descuidado los aspectos de los resultados de la calidad de la oferta educativa. Asimismo, en salud las evaluaciones reflejan impactos positivos tanto en el incremento de los cuidados preventivos (controles prenatales, natales y del crecimiento infantil) y vacunación, como en la asistencia a los centros de atención primaria y en la reducción de enfermedades. Sin embargo, en los indicadores

⁴ De los 16 programas analizados por Valencia (2008), ocho están apenas en su inicio –entre uno a dos años–, dos están cerca a una década de ejercicio y, seis con tres a siete años de actividades.

nutricionales los resultados son mixtos. (Cf. Valencia 2008, pp.505-506). En cuanto al enfoque de largo plazo en materia de reducción de la pobreza no es posible hacer una medición, puesto que los primeros becarios fueron incorporados en la primera mitad de la década de los noventa, por lo tanto, apenas están incorporándose en el mercado de trabajo. Vale destacar que “parte importante de la discusión no es si los becarios futuros dejarán la pobreza sino aumentarán sus ingresos debido a una mayor escolaridad; quedaría por calcular el posible impacto de este incremento salarial en la pobreza de los futuros trabajadores” (Valencia 2008, p.510).

Sin embargo, se han presentado resultados insatisfactorios en materia de focalización, pues muchos programas no llegan a los más vulnerables, quienes en algunos casos “no consiguen ser beneficiarios ni siquiera cuando los procedimientos de selección los prefieren” (Cohen y Franco 2006, p.58). Esto puede explicarse porque algunos problemas del diseño generan o pueden generar errores de inclusión y exclusión. Por ejemplo, Familias en Acción de Colombia excluye de entrada a las localidades que no cuentan con un establecimiento bancario, Juntos de Perú tuvo problemas porque la madre no tenía documentos de identificación; Progresar/Oportunidades México excluye a las localidades que no cuentan con servicios de educación y salud en un radio entre 2 y 15km (Cf. Valencia 2008, p.511).

En cuanto a programas de TMC, México ha sido exportador del Programa Oportunidades, el cual es el típico ejemplo de programa focalizado, condicionado y de transferencia por hogares (5 millones de familias con una transferencia mensual promedio de 50 dólares por hogar). Sin embargo “se ha encontrado que no ha habido una disminución de la incidencia de la pobreza sino de la intensidad de la pobreza” (Yanes 2008, p.63). Asimismo, para el caso de la Ciudad de México, no es cierta la hipótesis que tras mayor educación mayores niveles de ingreso, pues los mayores ingresos se dan a partir de los estudios universitarios (Cf. *ibíd.*, p.64). Vale la pena destacar que en la actualidad, “Oportunidades es un programa articulado en una estrategia mayor de desarrollo social, que es la estrategia Contigo. Y constituye un eslabón más de la institucionalidad creada por la Ley General de Desarrollo Social de 2003, con la que se busca crear condiciones para una política social de Estado en México” (Gómez-Hermosillo 2006, p.13).

Universalismo Básico

Los diversos fracasos del pasado y la experiencia adquirida por medio de los mismos, ha llevado a proponer una alternativa “con un norte y orientación simples: una cobertura que se distancie del principio de selección de beneficiarios de servicios a través de la demostración de recursos y de necesidad que predomina en la región, y que busque que estos sean concebidos como derechos, pero también como generadores de deberes” (Filgueira et al 2006, p.21), por medio de la cual se construya un sistema de políticas sociales efectivo, eficiente,

equitativo y sostenible. Aunque con el universalismo básico se pretende promover un conjunto de servicios de cobertura universal que cumplan con estándares de calidad para todos, inicialmente se espera que se preste cobertura a un conjunto limitado de prestaciones básicas, que incluye las prestaciones esenciales de derecho universal, que puede variar según las definiciones, viabilidades y necesidades de cada país.

A grandes rasgos, la propuesta del universalismo básico se basa en cuatro ejes: “el énfasis asignado al fortalecimiento de la ciudadanía; el lugar central que ocupa la equidad, como valor irrenunciable y como dimensión que permea todo el proceso de formación de las políticas sociales; una visión articuladora e integral de las intervenciones sociales, anclada en el enfoque de derecho social y en la ruptura de los círculos viciosos de la pobreza, y que sea, a la vez, promotora de desarrollo; y el papel determinante que le asigna al Estado como garante de las prestaciones básicas” (Molina 2006, p.viii). El universalismo básico maneja un enfoque de derechos con el fin de lograr el fortalecimiento ciudadano. Asimismo, mediante su propuesta de prestaciones de calidad ofrece mecanismos para conseguir la equidad. El universalismo básico destaca la necesidad que las prestaciones que se seleccionen sean estratégicas y deben ser complementarias, coherentes y articuladas a las intervenciones sociales y de desarrollo económico.

Los objetivos perseguidos por el universalismo básico se pueden resumir en: promueven la protección básica de riesgos y prestaciones de calidad en forma universal, lo que supone garantizar la inclusión social; enfrenta la reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión; y procura igualar oportunidades a lo largo del ciclo de vida (Cf. Filgueira et al 2006, p.48).

Según Lo Vuolo (2008), los sistemas de protección social en América Latina, especialmente en aquellos países considerados pioneros en la implementación de políticas de seguro social, fueron fundados con objetivos universalistas e intentando replicar los modelos operativos de los sistemas europeos (ibíd. p.210). Sin embargo, el caso mexicano muestra que la universalización nunca se logró y hay un 50% de la población con seguridad social y el 50% restante sin acceso a la misma. La incorporación de ese 50% se puede lograr por medio del pleno empleo o asumir que el derecho a la seguridad social no debe ser un “derecho derivado de la condición laboral sino de la condición ciudadana” (Yanes 2008, p.62).

Renta Básica

Pueden existir diversas aproximaciones al concepto de la renta básica según la política de cada país, sin embargo, Raventós (2008) da una aproximación generalizada:

[...] se trata de un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de

cuáles sean las otras posibles fuentes de renta y sin importar con quién conviva (ibíd. p.24).

Rodríguez (2008b) amplía la anterior noción mediante los aspectos en los se basa la renta básica o ingreso ciudadano en su forma ideal:

La transferencia monetaria incondicional y universal se pagaría: i) a individuos, no a hogares o familias; ii) independientemente de su riqueza y de los ingresos que pudieran recibir por otras vías; iii) sin exigencias de registros contributivos de ningún tipo; y iv) sin requerir contraprestación, como la realización de un trabajo ni la disposición a aceptar una oferta de empleo (ibíd. p.272).

A pesar que en la renta básica se observan variaciones en relación a la cuantía (en algunos casos se proponen distintas cantidades según las edades, y en otros se discute la necesidad o no de incluir a los menores), la idea “defendida en todos los casos constituye una cantidad monetaria que recibirían los ciudadanos individualmente (no por familias) y de forma universal (sin condicionamientos)” (p.118). El hecho que la renta básica sea percibida de forma incondicional “es porque la seguridad en los ingresos pasa a ser vista como un derecho de ciudadanía” (Casassas y Raventós 2003, p.127).

Así bien, la renta básica constituye una visión muy diferente de la visión del Estado de Bienestar convencional, en donde “las transferencias se focalizan en las personas excluidas por el sistema de mercado: en las personas desocupadas, personas inválidas, personas demasiado viejas para trabajar, etc.” (Van Parijs 2003, p.20). Adicionalmente, una renta universal para todos los ciudadanos “no crea estigmas porque es un derecho de todo ciudadano, no es una asistencia para los indigentes, no crea trampas de dependencia, de exclusión, de desocupación [...] Una renta básica no se pierde cuando una persona encuentra un trabajo” (ibíd., p.21).

Resulta interesante la propuesta que realiza Isuani (2006) en relación con el debate si la renta básica (ingreso ciudadano) deber contar con componentes condicionales o incondicionales. A esto, el autor propone

que debe existir un ingreso incondicional para aquellos que no pueden ni deben insertarse en el mercado de trabajo (los ancianos y los niños); estos ingresos incondicionales deben estar desvinculados de la relación laboral (alejándolos del modelo corporativo) y deben constituir un derecho (desvinculándolos de esta manera del modelo residual). En contraste, para la población económicamente activa desocupada, debe existir un ingreso condicional al desarrollo de actividades que promuevan sus capacidades, signifiquen un aporte productivo o sean actividades útiles y relevantes para el individuo que la realiza y la comunidad donde se lleva a cabo, con el fin de desarrollar una labor que sea un vehículo de integración social y autoestima. En el caso del ingreso ciudadano condicionado, el ingreso debe ser el piso de la remuneración que reciben los que se encuentran en

el mercado de trabajo, en otras palabras, este ingreso deberá funcionar en la práctica como un salario mínimo. El fin de esta combinación condicional e incondicional es garantizar la existencia de individuos con recursos que les permita alcanzar una parte de los consumos necesarios para el bienestar (Cf. ibíd., pp. 200-202)

En la Unión Europea, el tema de la renta básica también es fundamental y es el elemento de la política social más conocido. La realidad social europea se caracteriza por contar con 78 millones de personas pobres⁵ (16% de la población total) o que se encuentran en el denominado umbral de la pobreza. De estos, 19 millones son niños. Un 8% de las personas pobres en Europa son trabajadores, y el 10% de la población europea vive en hogares en los que ningún integrante tiene trabajo.

Es posible identificar cuatro variedades destacadas de la propuesta de renta básica según las especificidades que ha asumido la implementación en los países más desarrollados:

- 1) En Alaska desde principios de los años 1980 existe una renta completamente incondicional para todos, desde el nacimiento hasta la muerte, en un nivel igual para todos, sin ninguna condición distinta a la residencia legal. Allí se estableció un dividendo para todos los residentes permanentes, que en 2001 alcanzaba un valor de US \$2.000 anuales y seguía siendo completamente incondicional e individual que cuando se estableció. Es necesario destacar que el origen de este dividendo social no tiene nada que ver con la lucha contra la pobreza o contra el desempleo. Su origen está en la decisión de usar los beneficios que produce la explotación del petróleo mediante la creación de un fondo, aprobado por el pueblo mediante referendo, y en la subsiguiente de utilizar los recursos de dicho fondo para pagar un dividendo anual, un fondo invertido en toda la gente con el compromiso de la previsión para las generaciones futuras que obliga a preservar el fondo (Cf. Van Parijs 2003, pp.24-25).
- 2) Una forma general de ingreso mínimo de tipo condicional que existe en varios de los países más desarrollados⁶. El cual es un ingreso garantizado para todos, incluso para aquellos que no han contribuido a ningún sistema, pero es condicional en el sentido en que el derecho a este ingreso y, por lo tanto, el nivel de las transferencias de este tipo de asistencia social sistemática, está determinado por la situación familiar de la persona. Entre los condicionamientos se encuentra que está dirigido a cierto rango de ingresos (no se otorga por ningún motivo a los ricos), tampoco es un derecho individual, es sólo para las familias que tienen un ingreso inferior al nivel oficial de pobreza, se vincula con la voluntad de aceptar un empleo u otra forma de integración social. Es generalmente mucho más elevado que la renta básica de Alaska (ibíd., pp.25-26).

⁵ En relación con los niveles de renta sin tener en cuenta las prestaciones sociales (educación y salud) que reciben los ciudadanos.

⁶ En 2002, de los 15 miembros pertenecientes a la Unión Europea, 13 contaban con este tipo de ingreso básico (Cf. Van Parijs 2003, p.26).

- 3) Otra forma de renta básica universal es incondicional pero se dirige a dos categorías de edad, generalmente a personas mayores (por ejemplo, en Holanda o Suecia: pensión independiente de la ocupación anterior, situación familiar, personas solas o con cónyuge, si reciben algún ingreso) y, jóvenes y menores de edad (asignación familiar independiente de la situación social y profesional y, del ingreso de los padres –así, familias ricas y pobres reciben lo mismo–) (Cf. ibíd., pp.26-27).
- 4) La cuarta es más reciente. En varios países hay sistemas más o menos generalizados de crédito de impuesto reembolsables. La forma más general, y más pertinente para la renta básica, consiste en una reducción uniforme, individual, del impuesto que es aprovechable también por parte de aquellos que no pagan impuestos o que pagan una pequeña cantidad. Entonces, puede beneficiar a los que debería pagar un impuesto inferior pues puede asumir la forma de un reembolso, de una transferencia positiva para la gente que trabaja pero que tiene un ingreso salarial demasiado bajo como para poder aprovechar un crédito de impuesto en el sentido tradicional (ibíd., pp. 27-28).

Adicionalmente, Van Parijs (2003) identifica dos países en los que la discusión de la propuesta de renta básica se encuentra presente y en donde los primeros pasos a ella han resultado interesantes, Sudáfrica y Brasil:

En Sudáfrica desde el fin de la época del *apartheid*, antes del gobierno del Consejo Nacional Africano, hay una pensión mínima que se paga a todas las mujeres de más de 60 años y a todos los hombres de más de 65 años que no reciben una pensión del sector formal. Más del 90% de los hogares de población negra de Sudáfrica conservan este derecho aún cuando los miembros más jóvenes de la familia empiecen a trabajar. Sin embargo, tiene desventajas, pues para muchos hogares es un ingreso importante, así que es normal encontrar que estos familiares mueren administrativamente varios años después de su muerte física. Por su parte, En Brasil, en los años noventa hubo muchos experimentos municipales de *bolsa escolar*, que son una forma de ingreso mínimo para familias con niños con un ingreso inferior a un cierto monto pero con la condición de que si tienen niños entre los siete y 14 años deben asistir a la escuela, de lo contrario, la familia pierde el derecho a la transferencia (Cf. ibíd., pp.31-33).

En Ciudad de México se ha construido una experiencia que se aproxima a las transferencias universales no condicionadas: a partir de 2001 se empezó el proceso de la construcción de la pensión ciudadana o pensión alimentaria de adultos mayores. Las pensiones básicas universales integran el sistema de seguridad social en algunos países. Dichas pensiones “son prestaciones monetarias que se brindan a todas las personas de edad avanzada con independencia de los aportes realizados durante su vida laboral y de su situación económica en el momento de recibirlas” (Salas 2008, p.128). Sin embargo, existe una diferencia marcada con la propuesta de renta básica, puesto que la renta

básica se otorga durante todo la vida de la persona, inclusive en la etapa laboralmente activa.

La pensión alimentaria de adultos mayores consiste en una transferencia de 65 dólares por persona mayor de 70 años⁷ “sin ninguna otra condición que tener los 70 años y haber residido tres años en el distrito federal [...] que establece un ingreso básico para todas las personas, para lo que ni siquiera se requiere tener la nacionalidad mexicana” (Yanes 2008, p.65). Las personas mayores ingresan por decisión propia, destacándose que sectores de las clases medias y altas empezaron a pedirla y a gestionarla, contándose tan solo con 1% de la población adulta mayor que dice que no la quiere.

El aspecto más importante para destacar de la pensión ciudadana, es que “fue institucionalizada como un derecho, está reconocida en la legislación” (ibíd.) y que es un ejemplo para demostrar cómo un gobierno local puede destinar una parte importante de su propio presupuesto para su financiación.

Puntos de encuentro y desencuentro

Las realidades sociales fragmentadas y desiguales son contextos más difíciles para la implementación del universalismo básico. Los programas focalizados de transferencia de renta condicionada pueden contribuir a la universalización de derechos, si se toman como parte integrante de las políticas sociales, y no como la única forma de asignación de recursos sociales” (Simões 2006, p.310). Entonces, los programas focalizados son un apoyo estratégico para el logro de la universalización, debido a que corrigen las distorsiones que existen, garantizando un tratamiento diferenciado a las personas en desventaja social. Por lo tanto, “si el universalismo ha de alcanzarse, desde una definición formal hasta su plena realización de los derechos (satisfacción de necesidades básicas y uso de servicios), tienen que ser atacadas las inequidades que se anteponen a su concreción” (Simões 2006, p.311).

Es necesaria una estrategia complementaria entre estas dos políticas, “la focalización está pensada hoy como una focalización que lleve a la inclusión de todos aquellos sectores vulnerables, de todos aquellos sectores excluidos, de todos aquellos sectores que están por debajo de la línea de pobreza, para que puedan ser incluidos en la corriente principal del desarrollo”(Grynspan 2006, p.78). De hecho, en la región se identifican casos de focalización que tienen una vocación universalista puesto que intentan abarcar a todas las personas que al cumplir ciertas características deben ser incluidas en los programas.

⁷ Sin embargo, desde 2006 por unanimidad de la Asamblea Legislativa de la Ciudad la edad se bajó a 68 años

No obstante, Cohen y Franco (2006) identifican dos situaciones en las cuales no resulta recomendable focalizar, a saber, “cuando la probabilidad de un impacto sobre un determinado problema depende no solo de la incorporación de un subgrupo beneficiario sino también de otros sectores, y cuando focalizar resulta más caro que distribuir los productos universalmente, con los mismos resultados” (ibíd., p.56).

El universalismo básico no está en contra de la focalización, la entiende “como un instrumento para permitir intervenciones que complementen la oferta universal, de manera que esta se acomode a necesidades particulares de la población, y también para jalonar cambios en el comportamiento de grupos particulares de la demanda” (Molina 2006, p. ix). Así bien, la focalización es un instrumento para asegurar la igualdad de oportunidades y la generación de cohesión social. Los programas de TMC deben ser considerados herramientas para alcanzar el universalismo y sin implicar el retroceso de otros medios de promoción del universalismo. Por lo tanto, debe tenerse como objetivo que además de “promover programas focalizados, los esfuerzos gubernamentales deben dirigirse hacia la promoción del universalismo directamente” (Simões 2006, p. 311).

En relación con el aspecto anterior es necesario recordar que la focalización no debe negarse o eliminarse como instrumento para expandir la cobertura y alcanzar el universalismo básico, puesto que

[...] con lo que el universalismo básico no comulga es con el modelo focalizado como principio del tratamiento de los pobres y de sus derechos sociales. La focalización, en tanto instrumento temporal, parcial y selectivo puede y debe ser utilizada, debido a las limitaciones fiscales y como complemento de las estrategias de mediano y largo plazo, pero no debe ser pensada en su versión restringida, como tampoco convertirse en un fin (Filgueira et al 2006, p.34).

En cuanto a las “viejas” prestaciones –educación, salud, seguridad social, entre otras–, el universalismo básico propone espacios para abordarlas de una manera renovada [...] En cuanto a las “nuevas” prestaciones, las transferencias condicionadas pueden jugar un papel significativo en la complementación y afianzamiento del universalismo básico. Así, los programas de transferencia i) permiten abordar algunas de las inequidades que minan o impiden que el universalismo sea real; ii) promueven igualdad de condiciones para el ejercicio de derechos universales (salud y educación); iii) deben estar asociados en su estrategia de implementación a otras políticas sociales; iv) dependen de la existencia de servicios públicos accesibles, universales y de calidad para ser eficaces; v) deben ser parte integrante de las políticas sociales y no la única forma de asignación de recursos; y vi) en tanto son focalizados, no pueden ser un fin en sí mismos (Cf. ibíd., pp.43-44).

Además, según un estudio de Grosh (1994), existen “problemas de equidad derivados de un claro desequilibrio en las prestaciones universales cuando se observa la incidencia, cobertura, calidad y costos unitarios de los servicios de

salud y educación primaria, secundaria y terciaria, o aun de los subsidios de alimentación, desagregados por los diferentes niveles de renta de la población en los países de América Latina” (Cit. Simões 2006, p.296). Sumado a lo anterior, la otra falla de equidad de políticas universales comúnmente identificada es la relacionada con los gastos del sistema de previsión social, pues “al ser de base contributiva, los sistemas de previsión social terminan por reproducir las desigualdades en la distribución de ingresos previamente existentes en la sociedad” (ibíd., p.297).

Bajo esta línea, es posible afirmar que los programas de transferencia de renta condicionada “llevados a su cobertura adecuada generan un nuevo tipo de universalismo: entregando apoyos focalizados al conjunto de la población por debajo de una línea de pobreza, a fin de que ejerza derechos universales, como la salud y la educación, que no se garantizan únicamente con la existencia de la oferta de escuelas y unidades de salud” (Gómez-Hermosillo 2006, pp.11-12).

Por otro lado, la principal diferencia con los programas de TMC y la renta básica, es que la segunda “por definición no requiere ninguna condición más que la de ser ciudadano o ciudadana o residente acreditado” (Raventós 2008, p.25). Bajo la misma línea, Cassacas (2008) identifica que a partir de un ingreso seguro, la renta básica elimina la “trampa de la pobreza” o la “trampa del desempleo” puesto que al trabajar de manera remunerada no se pierde dicho ingreso, caso contrario que en los programas de transferencia de rentas condicionadas, donde los beneficiarios al acceder al mercado laboral pueden alcanzar un cierto nivel de ingresos que ya no los hace beneficiarios del subsidio y optan por no vincularse al mercado laboral formal.

Sin embargo, es necesario cambiar la lógica de intervención estatal con carácter curativo de la pobreza, para establecer la racionalidad de las políticas preventivas. Vale la pena señalar que la renta básica no pretende “sustituir elementos cruciales de los regímenes de bienestar como la sanidad y la educación públicas” (Cassacas 2008, p.44), puesto que dichos elementos “no son menos importantes que un flujo regular de ingreso a la hora de construir y fortalecer una posición social desde la cual los individuos puedan tomar decisiones en condiciones de libertad efectiva, de ausencia de coacción por parte de terceros” (ibíd. p.45). Así bien, uno de los aspectos que fortalece la propuesta de renta básica es su carácter preventivo, mediante su principal característica: la incondicionalidad, puesto que “al no ser necesaria ninguna demostración de carencia o insuficiencia para recibir la transferencia, la misma actúa en forma previa a cualquier manifestación de necesidad” (Rodríguez 2008b, p.273). Entonces la renta básica “debe pensarse como parte de un sistema integrado de políticas sociales que garanticen los derechos laborales, los derechos económicos y los derechos sociales” (Rodríguez 2008a, p.81).

El caso mexicano sintetiza perfectamente el tipo de política social predominante en la región (las políticas de transferencia de renta condicionada) y la construcción de una propuesta de ingreso básico universal, así bien:

Oportunidades y la Pensión Ciudadana sintetizan las dos concepciones dominantes en materia de política social. Implican transferencias monetarias, pero mientras que el primero es focalizado, la segunda es universal, el primero condicionado y la segunda, exigible, el primero es temporal y la segunda, vigente durante el ciclo de la vida; el primero implica obligaciones del ciudadano, la segunda, del Estado, el primero reproduce la lógica de subordinación social, la segunda construye ciudadanía y autonomía social. En síntesis, Oportunidades es un programa de gobierno vertical, centralizado y condicionado, mientras que la pensión universal ciudadana es un nuevo derecho social institucionalizado (Cf. Yanes 2008, p.291)

Enfoque de derechos, igualdad, ciudadanía y cohesión social

“La pobreza extrema no es solo un problema económico o social. Representa, para quienes viven en ella, la negación de libertades y derechos básicos del ser humano. Implica, para quienes la padecen, una barrera insalvable para la participación de los frutos del desarrollo y el ejercicio pleno de la ciudadanía en el marco de una sociedad democrática” (Gómez-Hermosillo 2006, p.17).

Como se comentó anteriormente, la desigualdad es el principal problema que enfrenta la región latinoamericana y “hace metástasis en todo el tejido social, e impide y dificulta los avances democráticos, la eficiencia de los mercados, la efectividad de los Estados, la cultura de la legalidad y la cohesión social. Y no es sólo desigualdad de rentas y riqueza sino de capacidades y oportunidades” (Carrillo-Flórez 2006, p.321). Además, la desigualdad es causa de buena parte de la inestabilidad política de la región, ya que limita la movilidad social de las personas que “padecen una ciudadanía «incompleta», donde la ley otorga derechos que no pueden ser ejercidos [...] e implica también la inexistencia de un ciudadano medio” (Antón et al 2009, p.160). Sumado a lo anterior, tal como lo afirma Mesa Lago (2005), las instituciones de seguridad social de la región se muestran debilitadas y favorecedoras de la desigualdad, por ejemplo, en casos en que “a mayor ingreso mayor aseguramiento” (Cit. Valencia 2008, p.517).

Sin embargo, Fleury (2006) afirma que “más que la ausencia de igualdad, que indicaría la existencia de distintos grados de inserción en la sociedad política y en el mercado, lo que ocurre en la región es un fenómeno de exclusión, de persistencia de una esfera pública restringida que no incluye a una gran parte de la población” (ibíd., p.81). Ante este problema, se puede afirmar que el proceso democratizador en América Latina ha resultado insuficiente para combatir las

condiciones de desigualdad y exclusión en que vive gran parte de su población. Se identifican tres razones que explican lo anterior: debilidad de las instituciones democráticas introducidas para generar de manera efectiva condiciones de igualdad, la captura del proceso político por parte de ciertos grupos y sectores (orientando la toma de decisiones en beneficio de ciertos intereses particulares), y el peso de ciertas instituciones informales que frenan el avance democratizador y el progreso hacia mayores niveles de igualdad en las sociedades latinoamericanas (Cf. Barreda y Costafreda 2006, pp.119-120).

Debido al anterior panorama, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha realizado un llamado constante a la aplicación de un enfoque de derechos humanos a dimensiones especiales de la protección social, con el fin de ubicar las políticas sociales dentro de un marco de derechos exigibles, donde existe una corresponsabilidad, esto es, los ciudadanos pueden reclamar la asignación de recursos y la disponibilidad de servicios (como titulares de derechos) y, por el otro lado, el Estado debe cumplir un conjunto de obligaciones. Como consecuencia “la titularidad de los derechos sociales encarna la efectiva pertenencia a la sociedad, pues implica que todos los ciudadanos estén incluidos en la dinámica del desarrollo y gocen del bienestar que este desarrollo promueve” (CEPAL 2007, p.23).

Ante el requerimiento de un enfoque de política social basado en derechos, se identifican dos temas pendientes en la región, a saber, la equidad y la cohesión social. Para esto es necesario un compromiso claro por parte del Estado, pues “la protección social sustentada en los derechos universales, que busca influir positivamente [...] en la cohesión social, no puede limitarse a respuestas asistencialistas o paliativas, debe extenderse a políticas de desarrollo de capital humano y de prevención de riesgos para todas las personas” (CEPAL 2007, p.121).

Uno de los efectos más importantes al acoger el enfoque de derechos es que “la ampliación de los [mismos] constituye el mecanismo más valorado por la ciudadanía como fuente de legitimación de la democracia política, implicando una mayor gobernabilidad y estabilidad política, un menor nivel de conflicto social y, con ello, una mejor base institucional para la inversión y el desarrollo” (CEPAL 2006, p. 22). Es así como el acceso y garantía de los derechos sociales generan una reducción en el nivel de conflictos, mayor disposición de los actores sociales a negociar, la gobernabilidad no se altera, el capital humano experimenta mejoras, entre otros.

Mediante el enfoque de desarrollo y de política social basado en derechos los individuos son tratados como ciudadanos con derechos y obligaciones, estableciéndose una entrega de poder a los sectores empobrecidos como consecuencia del cambio en la lógica de la relación entre el Estado y los beneficiarios de las políticas pues ahora “el punto de partida para formular una política no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades

insatisfechas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar” (Abramovich 2006, p.40). En suma, “la exigibilidad de los derechos tiene relación directa con la cohesión social, en tanto hace que cada ciudadano se sienta parte efectiva y no solo formal de la sociedad, vale decir, que se perciba a sí mismo como ciudadano pleno” (CEPAL 2007, p.27).

Por otro lado, las políticas sociales con cobertura más extensa pueden fortalecer la cohesión social y estabilizar la vida política, favoreciendo el orden social, así bien, “[...] un contrato social que reconozca en mayor medida los derechos sociales y económicos de los pobres y la clase media como sujeto válido de los beneficios de la política social, puede ser una opción más promisorio” (Solimano 2005, p.54). En resumen, cuanto mayor es el acceso y mejor la calidad de los servicios y de las prestaciones, se consigue que la percepción de pertenencia a la sociedad se fortalezca.

En el caso de la Unión Europea, se hace un llamado para aumentar la inversión en recursos humanos, desarrollar la investigación e innovación, transformar los sistemas de formación y educación enfocándose en el componente de aprendizaje permanente, fomentar la movilidad dentro de la Unión, entre otros, con el fin de generar una mayor cohesión social y un desarrollo social sostenible (Cf. CCE 2002, p.28). Para esto se esencial una mejor coordinación macroeconómica y articulación en las políticas regionales. Así bien, lograr el principal objetivo de la Estrategia de Lisboa, a saber, que Europa se convierta en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo “debe constituir un medio para conseguir un crecimiento económico sostenible, acompañado de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social” (CCE 2006, p.3).

En relación con los diversos instrumentos de política social mencionados anteriormente, encontramos que refuerzan o debilitan los aspectos de ciudadanía y de cohesión social de diversas maneras.

Según Irrazabal (2005), los programas de TMC “difícilmente colaboran en la construcción de ciudadanía integral si no se conciben como vehículos para garantizar derechos y si no incrementan la participación de los incluidos Cit. Valencia 2008, p. 518)”. Isuani (2006) hace especial referencia a las políticas de transferencia de ingreso que han sido dominadas por la visión corporativa y últimamente por el enfoque asistencial; haciendo un llamado a “incorporar para este tipo de políticas el enfoque estatal-institucional, o basado en el principio de ciudadanía, para dar respuesta al desafío excluyente que plantea hoy la región” (ibíd.) y pensándolas fuera de la relación formal laboral.

En contraste, Filgueira (2006) identifica cuatro ejes rectores del universalismo básico: el énfasis asignado al fortalecimiento de la ciudadanía; el lugar primordial que ocupa la equidad como valor irrenunciable; una visión articuladora e integral de las intervenciones sociales, anclada en el enfoque de derecho social y que sea promotora de desarrollo; y el papel determinante que le asigna al Estado como garante de las prestaciones básicas. De este modo, el universalismo básico realiza una serie de aportes, entre los cuales destaca el fortalecimiento a la ciudadanía activa, el reconocimiento y la garantía de un conjunto básico de derechos, que está encaminado a la reducción de la desigualdad social, promueve el principio de solidaridad y rescata el interés público, este conjunto de aportes finalmente se traducen en cohesión social.

Grynspan (2006) propone que el primer principio que debe guiar el universalismo básico como modelo de política social es el de la cohesión social, “la cohesión social es un elemento fundamental de una sociedad que decide avanzar hacia un proyecto común y, por lo tanto, le da contenido a la democracia dentro de una adhesión básica de los ciudadanos al Estado y al proyecto de sociedad diseñado por y para todos los ciudadanos” (Grynspan 2006, p.79).

El mercado de trabajo

El cuadro socioeconómico latinoamericano también se caracteriza por altos niveles de desempleo, subempleo y precarización laboral, destacándose el crecimiento de los trabajadores del sector informal, quienes están privados de protección legal y de los beneficios de la seguridad social. Así bien, es probable que las carencias que más generan inseguridad económica a la población provengan principalmente de un ingreso insuficiente que no permite satisfacer las necesidades básicas y de un ingreso ligado a la estabilidad laboral, por lo tanto, “el gran talón de Aquiles de la articulación económica y social de la región es, sin duda, la falta de creación de empleo de calidad, y el aumento del desempleo y de la informalidad en la región” (Grynspan 2006, p.77). Brevemente:

El sector de trabajadores en el mercado informal creció del 42,8% en 1990 al 46,7% en 2003. También la pobreza y la desigualdad tuvieron un comportamiento preocupante [...] el número de personas en situación de pobreza en el período 1980-2002 creció del 40,5% al 44% y los indigentes del 18,6% al 19,4%. La desigualdad en la distribución de los ingresos, medida por el coeficiente de Gini, se mantiene en un nivel muy alto y se incrementó en la mayoría de los países entre 1990 y 2002. (Cf. Isuani 2006, p.189).

Actualmente se hace un llamado para que “los derechos sociales, el derecho a una vida digna, el derecho a la seguridad social, el derecho a la salud, el derecho a la protección social, el derecho a las pensiones, ya no dependerán de la relación en el mercado de trabajo” (Yanes 2008, p.62). En este punto considero pertinente destacar la siguiente afirmación de Lo Vuolo (2008):

No tiene fundamento decir que una persona no tiene derecho a una jubilación o a una pensión porque “no trabajó”, cuando en realidad lo que sucede es que “no aportó”. El derecho no lo tiene porque, pese a haber trabajado en condiciones precarias y probablemente más horas que los trabajadores formales, no registra aportes por parte de su empleador o por su cuenta, que no es lo mismo que no haber trabajado (ibíd. p.71).

Es necesario destacar que en la actualidad “lo que existen son diferentes estructuras institucionales que combinan de manera disímil los diferentes órdenes de prácticas sociales –digamos el político, el económico, el familiar– con variada consistencia y coherencia” (Lo Vuolo 2008, p.69). Además las políticas fiscal y social se siguen estructurando en la base de unos arreglos familiares estables, “con una persona principal que provee recursos (“jefe de familia” y “dependientes”), cuando la realidad es muy diferente” (ibíd., p.73).

Por lo tanto, debido a la desocupación, subocupación, precarización y aumento del empleo informal, no es conveniente plantearse una “política de ingreso que apunte exclusivamente a un retorno al mercado de trabajo formal” (Isuani 2006, p.203). Por lo que es necesario aplicar de forma urgente políticas de redistribución del ingreso que sean independientes de la situación de empleo de las personas. Dichas políticas deberían: “i) reducir la dependencia de los requisitos contributivos; ii) integrar lo máximo posible los gastos con el sistema impositivo; iii) tener en cuenta las cargas de familia; iv) ser universales” (Lo Vuolo 2008, p.227).

No obstante, debido a la evidencia de la ruptura de la relación entre rentas y empleos, se han articulado políticas que intenten atender este problema. Estas políticas podrían incorporar las siguientes medidas: seguro de desempleo, asistencia al desempleo, políticas activas de empleo, *Workfare* (políticas activas en las que se obliga al desempleado a asumir un compromiso, ya sea de formación o de actividad, a cambio de la prestación)⁸, incentivos al trabajo (subvenciones o desgravaciones, al trabajador o al empresario, para la creación de empleo) y renta de ciudadanía garantizada (Cf. Ramos 2003, pp. 64-65). Con estas intervenciones se pretende el ajuste a corto plazo en el mercado de trabajo.

En línea con lo anterior, vale la pena destacar el modelo de *Flexiguridad* danés, el cual propone eliminar la inseguridad la cual está asociada con períodos de desempleo y promover la inserción “a través de la formación para adaptar las competencias al nivel requerido por los nuevos puestos de trabajo” (Boyer 2006, p.34). A grandes rasgos, el modelo danés articula tres elementos importantes: la legislación laboral, la seguridad social y la política activa de empleo; las cuales

⁸ Las cuales se extienden con mayor fuerza en el ámbito europeo, según sus defensores, con el fin de reducir la carga de gasto de las políticas pasivas y al mismo tiempo disminuir la dependencia a programas sociales, garantizar la reciprocidad, promover la ciudadanía responsable, incrementar la ocupabilidad mediante el desarrollo de habilidades y capacidades (Cf. Ramos 2003, pp. 69-72)

rigen las relaciones de las empresas, empleados y el Estado. Así bien, “la combinación de estos tres dispositivos que garantizan la viabilidad de la configuración danesa codifica un compromiso entre las empresas y los empleados: los primeros obtienen el derecho de gestionar el trabajo en función de sus objetivos y limitaciones a cambio de una renta garantizada para los empleados” (ibíd., p.17).

Por el lado de los programas de TMC, encontramos que “existe un supuesto de carácter macro que presume la existencia de una dinámica económica de naturaleza tal que permitirá la incorporación de aquellos a quienes el programa apoyó” (Cohen y Franco 2006, p.52). Sin embargo, como lo afirman los autores, la generación de puestos de trabajo no dependerá del programa ni del capital humano de quienes buscan ocupación, sino de la dinámica económica que permita la generación de empleos de calidad en el sector formal. Sumado a lo anterior, aún cumpliéndose la hipótesis que mayor educación mejor inserción en el mercado laboral (lo que desencadenará en mejores ingresos y una mayor movilidad social), el modelo tampoco funcionará “porque no hay empleo o porque el empleo es muy mal pagado o porque el nivel de escolaridad que obtienes no te permite impactar de manera positiva sobre el ingreso, es muy precario lo que se puede lograr” (Yanes 2008, p.64).

Al llamado de políticas independientes de la situación laboral de las personas, se encuentra como opción la renta básica. Existen dos argumentos para explicar la no conexión de la renta básica con un trabajo remunerado: hay mucho trabajo no remunerado (doméstico, voluntario) que nunca ha sido retribuido en el mercado y debido a la situación actual del mercado de trabajo se puede suponer que es injusto el actual reparto de un bien tan escaso como el trabajo⁹, condenando a algunos a unas condiciones de vida inferiores (Cf. Ramos 2003, p.78).

Del mismo modo, entre los argumentos más sólidos referentes a por qué la renta básica debería ser un horizonte programático Salas (2008) identifica: los trabajadores ocupados en tareas más sacrificadas y peor remuneradas se verían beneficiados por la implementación de este tipo de políticas; la estructura salarial reconocería no solo la escasez relativa de determinado tipo de tareas u oficios, sino también la relativa desventaja que algunas tareas significan; la renta básica presentaría ventajas en el combate a la pobreza con relación a las políticas focalizadas otorgadas sobre la base de una evaluación de las necesidades económicas de las personas (Cf. ibíd. p.122). Sin embargo, vale la pena dejar claro que la renta básica no se trata de un proyecto que disminuya la importancia del trabajo, “incluso de un trabajo pagado que permita el reconocimiento, la

⁹ “Esta es la perspectiva desde la que Van Parijs aborda uno de los argumentos en defensa de la Renta Básica. Considera el trabajo como un bien escaso y, por lo tanto, se hace exigible la compensación a aquellos que no pueden acceder a él o aquellos que, con sus preferencias por el ocio, permiten que otros trabajen” (Cit. p. 78).

dignidad. Es un proyecto que quiere hacer posible que todos trabajen pero que no obligue a ninguno a aceptar cualquier tipo de trabajo” (Van Parijs 2003, p.34)

Con relación a lo anterior, Cassasas (2008) identifica que uno de los aspectos fundamentales de la renta básica (o del ingreso ciudadano, como él se refiere) es que dota a los individuos de poder de negociación puesto que ya no se depende materialmente de otros (Cf. ibíd., p.33). Por ejemplo, los individuos cuentan con mayor poder de negociación a la hora de definir la manera física y legal en que quieren participar en el proceso productivo¹⁰, contando con la opción de rechazar un contrato de trabajo que les obligue a realizar determinadas tareas en ciertas circunstancias a cambio de un salario que no la compensa para nada o que no tienen que ver con lo que esperan para su vida. Sin embargo, en América Latina puede operar en sentido contrario, debido a que el ingreso ciudadano puede transformarse “en un piso de ingreso sobre el cual las personas incorporan salarios bajos, porque sumando el ingreso ciudadano y los salarios bajos consiguen, como estrategia de supervivencia, un ingreso más o menos adecuado” (Rodríguez 2008a, p.80), por lo tanto, el ingreso ciudadano podría promover empleos no registrados, precarios e informales (Cf. Rodríguez 2008b, p.279).

Del mismo modo es posible enumerar la serie de críticas que se le hacen: incentiva la pereza y el parasitismo, no termina con la división sexual del trabajo, permite que los que no contribuyen al producto social se lleven una parte (ausencia de reciprocidad), provoca que exista trabajos remunerados que no quiera realizar nadie, supone unos costos altos de financiación e imposibles para algunos países, si el monto de la renta básica es bajo sus beneficios son limitados, entre otros (Cf. Ramos 2003, pp. 83-84).

Parte de la discusión en América Latina es que “una propuesta como la del ingreso ciudadano puede desincentivar a que las personas ofrezcan su fuerza de trabajo en el mercado” (Rodríguez 2008a, p.79). Lo anterior sería cierto si la remuneración al trabajo fuera la única razón por la cual las personas ofrecen su fuerza de trabajo o quieren insertarse en el mercado laboral. Otra condición en la que se puede comprobar el desincentivo generado por el ingreso ciudadano es en aquellas en las que el costo de oportunidad de ingresar al mercado laboral es más elevado que el ingreso ciudadano. También puede ser un desincentivo en las situaciones en las que el salario que se ofrece (ya sea por el bajo nivel educativo u otras razones) es más bajo que el ingreso ciudadano, sin embargo, aquí el ingreso ciudadano puede funcionar como un piso a nivel salarial. El otro caso es en las

¹⁰ En contraste, en la región, especialmente en Argentina, se promueven programas *Workfare*, que se refiere a “aquellas políticas que condicionan la percepción de beneficio monetario a la obligación de realizar un trabajo reconocido como contraprestación. El argumento es fomentar la responsabilidad individual sin introducir estímulos negativos a la hora de buscar un trabajo pago” (Lo Vuolo 2008, p.217).

mujeres, las cuales tienen diversas responsabilidades en el cuidado y el costo de su entrada al mercado laboral es muy elevado, no obstante, el ingreso ciudadano da la posibilidad de valorar monetariamente mediante mecanismos diferentes del mercado laboral a aquellas actividades que se consideran socialmente útiles. (Cf. ibíd. pp.79-80). Bajo la mayoría de las anteriores situaciones, el ingreso ciudadano funcionaría como un subsidio al costo laboral. Así bien, “la meta debería ser un ingreso básico y no mínimo que pueda competir con los bajos salarios” (ibíd. p.81).

Financiamiento y viabilidad de los instrumentos

Antes de iniciar con este apartado, me gustaría compartirles la siguiente afirmación de Lo Vuolo (2008): “la discusión no es qué política gasta más o menos, sino cuál es lógicamente más consistente para resolver problemas [...] La discusión es ¿qué problemas se quiere resolver y cuáles son las mejores políticas para ello?” (ibíd., p.76).

El acceso y el financiamiento de la protección social exigen altos niveles de crecimiento y dinamismo económicos, para así garantizar un mayor y mejor acceso a prestaciones, activos y servicios. La volatilidad económica dificulta los esfuerzos de los gobiernos por expandir la inversión social en los grupos más pobres, adicionalmente, la inequitativa distribución del ingreso está directamente relacionada con mayores índices de pobreza y a la vez, es causa y consecuencia de otras desigualdades, como las que se producen en los ámbitos de la educación y el empleo.

Así bien, el ámbito económico será el marco que favorece o perjudica los esfuerzos de expansión de la inversión social en los grupos más pobres, por tal motivo, se requiere evitar la vulnerabilidad del gasto público e incrementar su nivel, garantizando que “los aumentos del gasto sean un reflejo de las necesidades de cada sociedad” (CEPAL 2006, p.62). Es claro que no todos los países responderán de la misma manera a las demandas de mayor gasto social, en algunos países las medidas destinadas a mejorar la cobertura de la seguridad social se centrarán en la composición del gasto público, en otros estarán estrechamente ligadas a la búsqueda de políticas que permitan un incremento de los recursos fiscales.

Debido a los recursos disponibles y limitados la selectividad o la focalización resulta ser instrumento útil, sin embargo, el debate entre universalización y focalización se encuentra altamente ligado tanto a la estructura de viabilidad financiera de cada país, como a la viabilidad política. En general, la política de focalización y limitación de los beneficios sociales supone una carga tributaria menor que una política social cuyos beneficios sean más universales:

[...] La posibilidad de que el Estado contribuya a la reducción de la pobreza y la desigualdad dependerá de su capacidad para recaudar ingresos que se puedan destinar al gasto social, de su capacidad de gestión de políticas sociales, y de la voluntad política de las autoridades de mejorar la situación de los grupos más pobres y desfavorecidos de la sociedad (Solimano 2005, p.46).

Lo que se debe evitar es que estos programas terminen “siendo un fin en sí mismo y no un paso hacia un programa de ingreso universal e incondicional” (Lo Vuolo 2008, p.224), además, para la construcción de un sistema de seguridad más universal e igualitario se requiere el uso concreto de tecnologías universalistas (Cf. ibíd. p.227).

En cuanto a la financiación de los programas de transferencia condicionada, encontramos que “uno de los programas con mayor presupuesto (Oportunidades) no representa más de 0.3% del PIB mexicano. (Gómez-Hermosillo 2006, p.17). Así bien, los recursos destinados a estos programas son una proporción muy baja del PIB y del gasto público social. Adicional a esto, para el caso mexicano se identifica que “Oportunidades es el rubro de gasto más progresivo del presupuesto federal mexicano, y ha demostrado en forma fehaciente la necesidad de superar la falsa dicotomía entre universalismo y focalización para encauzar el gasto social en forma estratégica en beneficio de los hogares más necesitados” (ibíd., p.13). No obstante, este tipo de programas se caracterizan porque dependen ampliamente de la cooperación externa.

En cuanto a la viabilidad fiscal del universalismo básico, será necesario utilizar combinaciones de impuestos directos y contribuciones como mecanismos para financiar las prestaciones y para crear diferentes formas de compromiso con los servicios que serán brindados. No obstante, la universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad y no puede extenderse hasta niveles de protección que no sean financiables. Adicionalmente, la viabilidad financiera del universalismo básico puede verse beneficiada si se aseguran ciertas condiciones de política fiscal y tributaria:

[...] disminución drástica del gasto tributario, es decir, de las exenciones y las exoneraciones fiscales; mejoramiento cuantitativo y cualitativo de las administraciones tributarias (internas y aduaneras); control efectivo de la evasión y elusión tributaria y ataque a la economía informal; mejoramiento del perfil de ingresos tributarios e incorporación de bases impositivas; y mejoramiento de los recursos fiscales destinados a la gerencia de los programas (Solimano 2005, p.53).

En resumen, el universalismo básico y la renta básica exigen un mayor umbral fiscal –determinado por la carga tributaria, la cual está vinculada al logro sostenido de tasas de crecimiento total y per cápita– que el exigido por las políticas sociales focalizadas, no obstante, para mejorar la calidad y cobertura estos programas, se requiere aumentar la carga tributaria, así como utilizar

combinaciones de impuestos directos y contribuciones, y desde luego, distribuir eficientemente el gasto social,

[...] la competencia por recursos presupuestarios para los diversos fines (entre ellos, para los gastos sociales) –y el cumplimiento de los objetivos de equidad en la distribución de la carga fiscal– requieren que los impuestos tradicionalmente denominados directos (impuestos sobre los ingresos de las personas físicas, impuesto sobre el patrimonio neto y la riqueza, etc.) tengan una participación creciente en el total de los ingresos fiscales (Rezk, p.350)

En el universalismo básico se requiere un papel estratégico del Estado, puesto que es el actor clave, especialmente, “al brindar el financiamiento y al establecer mecanismos de provisión que aseguren la universalidad de las prestaciones” (Molina 2006, p. ix). Además, sus acciones son necesarias para un mantenimiento estable de las condiciones políticas y financieras, y en la articulación de crecimiento económico y desarrollo social, y de esta forma incrementar paulatinamente el alcance del universalismo básico. Del mismo modo, la delimitación del conjunto de prestaciones se debe hacer mediante un proceso de deliberación específico para cada país. Sin embargo, entre los criterios que se pueden seguir para seleccionar estas prestaciones se encuentra:

que estén contempladas las que tienen el carácter de derecho; que estén respaldadas por acuerdos sociales que sean viables económica e institucionalmente; que permitan a las sociedades crecer y fortalecerse bajo el principio de mayores y mejores activos y oportunidades para todos; y que, asimismo, tengan un impacto sinérgico sobre los diferentes sectores (Filgueira et al 2006, p.41).

Del mismo modo, los principales problemas referentes a la renta básica es su viabilidad económica en el corto plazo, “salvo que se tratara de una renta extremadamente baja, lo que anularía buena parte de las bondades normativas de la propuesta” (Salas 2008, p.123). Además, la inestabilidad a largo plazo de la renta básica estaría “asociada al hecho de que las transferencias de dinero incondicionales generan oposición en la población” (ibíd), especialmente en relación con el argumento que se está incentivando la dependencia a dicho ingreso y se está incentivando el “parasitismo” o que se está dando un ingreso a quienes realmente no lo necesitan.

En Latinoamérica “no tenemos una estructura fiscal capaz de provocar un impacto distributivo entre el ingreso bruto y el ingreso disponible” (Lo Vuolo 2008, p.71). Así bien, la renta básica se presenta como una herramienta eficiente de combinar política tributaria y política social para lograr un impacto progresivo sobre la distribución de los ingresos, ampliando esta idea:

Esta política tiene la capacidad de articular gasto con el impuesto porque puede funcionar al mismo tiempo como beneficio y como crédito fiscal en el impuesto a los

ingresos (o ganancias, o rentas personales, según la denominación). Además, por ser universal e incondicional, es un modo eficiente de mejorar la propia recaudación del impuesto a los ingresos personales que es uno de los que peor califica en América Latina (ibíd. p.71).

Ante la dificultad de una fuerte reforma tributaria y de la viabilidad económica que plante la opción de renta básica para el corto plazo, es fundamental considerar la propuesta de Lorenzelli (2008), quien nos plantea el escenario de articular una renta básica a todos los menores de 17 años, a todos los mayores de 65 años y a todos los que hoy y en el futuro accedan al beneficio de pensión no contributiva por invalidez¹¹. En relación con el monto “que es una discusión normativa más que técnica” (ibíd. p.134), propone a manera de ejemplo que todos los de 18 años y más perciban 100% de la canasta básica de alimentos y los de 17 y menos, perciban 60% de ese valor.

Según Van Parijs, en países como Brasil o Colombia no se puede progresar en el corto plazo con sistemas completamente universales, con beneficios que se otorgan tanto a los ricos como a los pobres, un criterio que es central en la idea del ingreso básico, pero se debe progresar con esquemas selectivos creando mecanismos que eviten caer en la trampa de dependencia y del desempleo (Cf. p.34).

¹¹ El autor aclara que las edades son arbitrarias y son parte de la discusión. Su propuesta se desprende de la tradición de Uruguay en cuanto a lo contributivo para la infancia, la adolescencia y para la vejez.

2ª PARTE

Tabla de contenido

Desigualdad: más allá de los ingresos	28
Desarrollo, ciudadanía y derechos humanos.....	30
El derecho al trabajo, derecho a la utilidad	33
El papel de las instituciones y de los actores sociales.....	35

Desigualdad: más allá de los ingresos

Tras décadas de gran desarrollo y éxito del Estado de Bienestar o Estado providencia, los años ochenta aparecieron con altas tasas de desocupación y pobreza, originando que la sociedad se enfrente a fenómenos de exclusión, que lejos de ser un retorno a los problemas del pasado, hacen un llamado a una nueva cuestión social (Cf. Rosanvallon 1995, p.7). En consecuencia, es “la necesidad urgente de reducir la pobreza, la exclusión y los conflictos lo que ha llevado a poner a la política social en el primer plano de las agendas de desarrollo del mundo” (Ortiz 2007, p.9).

Los debates sobre la política económica y social se han centrado, erróneamente, en la pobreza y desigualdad de ingresos, dejando en un plano secundario cuestiones como el desempleo, los sistemas de salud, la calidad de la educación y la exclusión social. Por lo tanto, “aunque la desigualdad de las capacidades se mida perfectamente por medio de las rentas equivalentes, eso no quiere decir que la transferencia de renta sea la mejor manera de luchar contra la desigualdad observada (Sen 2000, p.110)”. Bajo esta misma línea, Rosanvallon (1995) afirma que la simple idea de la reducción de desigualdades –generalmente entendida como reducción de las disparidades de ingresos– ha sufrido modificaciones, entre otras cosas, debido a los cambios demográficos experimentados, agregando las nociones de equidad intergeneracional o lo que también llama “nueva equidad de las oportunidades” (Cf. ibíd., p.43) en el plano de la seguridad y solidaridad social. Por lo tanto, se hace un llamado a una concepción del desarrollo que no se base en la acumulación de la riqueza o del crecimiento económico, en suma, “el desarrollo tiene que ocuparse más de mejorar la vida que llevamos y las libertades que disfrutamos” (Sen 2000, p.31), pues así logramos ser personas sociales más plenas.

Sin embargo, la interrelación con el desarrollo económico es importante, pues aunque es necesario “distinguir conceptualmente el término de pobreza como la falta de capacidades del término pobreza como la falta de renta, las dos perspectivas están inevitablemente relacionadas, ya que la renta es un importante medio para tener capacidades” (Sen 2000, p.117). Por esta razón, “las políticas económicas y sociales deben ser promovidas en paralelo, de manera que se refuercen mutuamente, desde las fases más tempranas del desarrollo” (Ortiz 2007, p.9), generando las suficientes oportunidades sociales que permita que los individuos configuren su propio destino y dejen de ser tomados como “receptores pasivos de las prestaciones de ingeniosos programas de desarrollo” (Sen 2000, p.28). De esta manera, las políticas sociales están posibilitadas para “superar el círculo vicioso de la pobreza y el atraso, y crear un círculo virtuoso en el que el

desarrollo humano y el empleo generen una mayor demanda interna y crecimiento económico” (Ortiz 2007, p.6).

Sin embargo, generalmente se argumenta que “las políticas sociales no son asequibles en los países en desarrollo a causa de: (i) una potencial pérdida de inversión/PIB, supuestamente porque la equidad sacrificaría la eficiencia, y (ii) las grandes necesidades sociales en los países en vías de desarrollo crearían déficit fiscales imposibles de gestionar” (Ortiz 2007, p.26).

No obstante, un país de rentas bajas puede iniciar un proceso de fortalecimiento de la política social por medio de la expansión de la educación y de la asistencia sanitaria básicas, estableciendo un programa de servicios sociales estructurado adecuadamente (Cf. Sen 2000, p.69). Es pertinente señalar que debido a la capacidad fiscal y de implementación limitada con la que cuentan la mayoría de estos países, es necesaria la coordinación y el escalonamiento por etapas de las políticas para lograr una ampliación progresiva de la cobertura de los programas sociales, con el fin de contribuir en el desarrollo de las capacidades de las personas y siendo conscientes de que la reducción de la pobreza de rentas no puede ser el objetivo final de la política de lucha contra la pobreza, puesto que

[...] la extensión de los servicios sociales no es, en principio, un medio de igualar las rentas [...] ya que es posible que la extensión de dichos servicios tenga un impacto positivo en los aspectos cualitativos de la diferenciación social [...] lo que importa es que se produzca un enriquecimiento general del contenido concreto de la vida civilizada, una reducción generalizada del riesgo y la inseguridad, una igualdad a todos los niveles entre los menos y los más afortunados” (Marshall 1998, p.59).

Sen (2000) afirma que lo que pueden conseguir favorablemente los individuos depende de las oportunidades económicas, las libertades políticas, las fuerzas sociales y las posibilidades que brindan la salud, la educación básica y el fomento y cultivo de las iniciativas. Se requiere una armonización de las diferentes libertades, puesto que existe una interrelación entre ellas, por ejemplo, “la falta de libertad económica puede alimentar la falta de libertad social, de la misma forma que la falta de libertad social o política puede fomentar la falta de libertad económica” (Sen 2000, p.25). En suma, la tarea principal consiste en “encontrar la manera moderna de realizar cierta internalización de lo social, con el fin de lograr conjuntamente modernización económica y reconstrucción del tejido social” (Rosanvallon 1995, p.124), puesto que la desigualdad tiene consecuencias negativas en la cohesión social y en algunos casos, en el logro de la eficiencia, por lo tanto,

hay que resolver los problemas de equidad, sobre todo cuando se trata de graves privaciones y extrema pobreza, y en ese contexto puede muy bien desempeñar un importante papel la intervención social, incluida la ayuda pública [...] Pero también hay

que prestar atención *simultáneamente* a los aspectos del problema relacionados con la eficiencia y con la equidad, ya que la interferencia en el mecanismo de mercado motivado para la equidad puede empeorar los resultados sobre la eficiencia, aun cuando promueva la equidad (Sen 2000, p.152).

Si las políticas sociales son diseñadas y financiadas adecuadamente, es indiscutible que se convertirán en un instrumento importante para la promoción de la equidad. Es necesario identificar las necesidades y riesgos de las poblaciones, las dinámicas del mercado de trabajo y las fuentes de conflicto, para poder determinar los objetivos prioritarios del desarrollo social. La construcción de sociedades equitativas “requiere garantizar equidad en todos los terrenos, desde las finanzas al transporte. Requiere rendir cuentas sobre los servicios públicos ante todos los ciudadanos, en particular ante aquellos que son susceptibles de ser excluidos” (Ortiz 2007, p.32)

Desarrollo, ciudadanía y derechos humanos

En opinión de Sen (2000), la idea de los derechos humanos ha ganado mucho terreno en los últimos años y ha adquirido un cierto estatus oficial en el discurso internacional (ibíd., p.276).

Es posible afirmar que cuando la sociedad reclama el disfrute de ciertas condiciones adecuadas de vida, está demandando “que se le admita a compartir la herencia social, lo que, a su vez, significa exigir un puesto como miembros de pleno derecho de la sociedad, es decir, como ciudadanos” (Marshall 1998, p.20). A grandes rasgos, Marshall (1998) define la ciudadanía como “aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y las obligaciones que implica” (ibíd., p.37).

Según Brubaker (1989) es necesario distinguir entre ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva, definiendo a la primera como la pertenencia a un Estado-nación, mientras que la segunda consiste en el conjunto de derechos civiles, políticos y sociales, implicando alguna forma de participación en los asuntos gubernamentales. Sin embargo, la ciudadanía formal no es condición suficiente y necesaria para evitar la exclusión del disfrute de los derechos otorgados por la ciudadanía sustantiva, y en contraste, hay algunos componentes de la ciudadanía sustantiva que no dependen de la pertenencia formal al Estado (como es el caso de los residentes legales no nacionalizados, quienes disfrutan de ciertos derechos como los ciudadanos formales) (Cit. Bottomore 1998, pp.100-101).

Por su parte, Marshall (1998) propone la división de ciudadanía en tres partes o elementos: civil (compuesto por las herramientas necesarias para la libertad individual, a saber, libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y al establecimiento de contratos y derecho a la justicia),

política (es decir, el derecho a participar en el ejercicio del poder político, ya sea como miembro de una autoridad política o como elector de sus miembros) y social (a saber, derecho a la seguridad, a un mínimo de bienestar económico, compartir la herencia social, entre otros). Además, identifica las instituciones correspondientes a cada elemento: en el civil, son los tribunales de justicia; en el político, son el parlamento y las juntas de gobierno local; y en el social, son las instituciones directamente relacionadas con el sistema educativo y los servicios sociales (Cf. ibíd., pp.22-23).

En el mismo sentido, Sen (2000) enumera las libertades instrumentales, a saber, las libertades políticas (entre las que se encuentran: la oportunidad de los individuos para decidir quién los debe gobernar, la libertad de expresión política y de prensa sin censura, la posibilidad de investigar y criticar a las autoridades), los servicios económicos (se refiere a la oportunidad de utilizar los recursos económicos para consumir, producir o realizar intercambios), las oportunidades sociales (en especial, la educación y la sanidad, las cuales inciden en la participación eficaz en las actividades de los diversos ámbitos), las garantías de transparencia (desempeñan un papel claro en la prevención de la corrupción, la irresponsabilidad financiera y de los tratos pocos limpios) y la seguridad protectora (es necesaria para ofrecer una red de protección social que impida que la población afectada empeore su condición) (Cf. ibíd., pp.59-60). Estos tipos de libertad están interrelacionados, en consecuencia un tipo de libertad puede contribuir a aumentar o disminuir otros.

Aunque el crecimiento de la ciudadanía fue importante entre los siglos XVIII y XX, tuvo efectos muy limitados en relación con la desigualdad social. Resumiendo encontramos que

[...] los derechos civiles conferían poderes legales cuya utilización quedaba drásticamente limitada por los prejuicios de clase y la falta de oportunidades económicas. Los poderes políticos proporcionaban un poder potencial cuyo ejercicio exigía experiencia, organización y un cambio de ideas respecto a las funciones adecuadas de un gobierno. Y este desarrollo necesitaba tiempo, porque los derechos sociales eran mínimos y no estaban integrados en el edificio de la ciudadanía (Marshall 1998, p.51).

Entre las nuevas cuestiones relativas a los derechos ciudadanos Brubaker (1989) identifica el género y la diversidad étnica. En cuanto al primer punto, es evidente que el conjunto de derechos civiles, políticos y sociales se implantó con mayor lentitud entre las mujeres que entre los hombres y que algunos de esos derechos aún se distribuyen desigualmente. Por ejemplo, con respecto a los derechos políticos, actualmente las mujeres conforman una pequeña minoría en los altos cargos de las administraciones públicas y, en relación con los derechos sociales, los concernientes a servicios para la mujer se han expandido más lentamente (planificación, permisos de maternidad, entre otros). Esta desigualdad de género

puede explicarse por los comportamientos arraigados en la tradición, por lo tanto, “una política encaminada a extender e igualar los derechos sociales sólo puede imponerse poco a poco a esas tendencias tradicionales” (Cit. Bottomore 1998, p.104).

La segunda cuestión ha crecido en los países como consecuencia de las inmigraciones, a pesar de la tendencia a buscar medidas para desacelerarla y a las restricciones de la posibilidad para acceder a la ciudadanía. Una de las consecuencias originada por las inmigraciones, es el incremento del interés por la ciudadanía formal y legal (Cf. ibíd., 105-106). A la luz de estas cuestiones, “lo importante sería establecer si los derechos de los ciudadanos son derechos humanos que conciernen a los individuos en tanto que miembros de una comunidad, al margen de su pertenencia formal a un Estado-nación” (ibíd., pp.109-110).

En relación con la concepción tradicional de los derechos sociales, se evidencia su inoperancia para tratar la problemática de una mayor exclusión. Esto se debe principalmente, porque en su concepción tradicional el Estado providencia se encarga simplemente de indemnizar, desintegrando lo económico y lo social. Es pertinente recordar que “el Estado providencia se desarrolló históricamente sobre la base de un sistema asegurador en el cual las garantías sociales estaban ligadas a la introducción de seguros obligatorios que cubrían los principales “riesgos” de la existencia (enfermedad, desocupación, jubilación, invalidez, etc.)” (Rosanvallon 1995, p.17), así bien,

el sistema del siglo XIX fue, en su mayor parte, el periodo en que se sentaron los fundamentos de los derechos sociales y, sin embargo, se negó expresamente o nunca llegó a admitirse del todo que formaran parte integrante del estatus de ciudadanía como principio (Marshall 1998, p.34).

De los diversos principios de la política social, el más conocido es el del mínimo garantizado, que a grandes rasgos consiste en que el Estado garantiza una provisión mínima de bienes y servicios básicos (salud, educación, vivienda) o una renta monetaria mínima con la cual se logre cubrir los gastos de primera necesidad. Sin embargo, el grado de igualdad adquirido dependerá de cuatro elementos, a saber, “de que el subsidio se ofrezca a todos o a unas determinadas clases, de que adopte la forma de un pago en efectivo o de un servicio prestado, de que el mínimo sea alto o bajo, y de cómo se obtengan los fondos para pagarlo” (Marshall 1998, p.57). Además, “la efectividad de los programas existentes a menudo se ve limitada debido a diferentes factores: cobertura limitada, diseño inadecuado de políticas, fondos insuficientes, fondos distribuidos incorrectamente entre programas, falta de conexión entre sectores” (Ortiz 2007, pp.22-23).

Es indiscutible que “en las sociedades capitalistas el aumento de los derechos sociales, en el marco del Estado del bienestar, no ha transformado en profundidad el sistema de clases, ni los servicios sociales han eliminado en la mayoría de los casos la pobreza” (Bottomore 1998, p.99). Sin embargo, tal como lo afirma

Marshall (1998), el enriquecimiento del estatus de la ciudadanía ha reducido el espacio de las desigualdades y, en contraste, ha aumentado las probabilidades para que se luche contra cualquier tipo de desigualdad. Así bien, “los derechos se han multiplicado, y son precisos, porque todo individuo sabe perfectamente lo que puede reclamar. La obligación más obvia e inmediatamente necesaria para que se realice el derecho es pagar los impuestos y las contribuciones a los seguros” (Marshall 1998, p.76).

Es así como los derechos de la ciudadanía o los derechos humanos, “se encuentran en un proceso continuo de desarrollo que ahora se ve afectado por los cambios en las condiciones externas (especialmente económicas), por la aparición de nuevos problemas y la búsqueda de nuevas soluciones” (Bottomore 1998, p.134).

El derecho al trabajo, derecho a la utilidad

Es indiscutible que el trabajo es la principal fuente de ingresos para la mayoría de la población, por lo tanto, “diseñar una estrategia adecuada del mercado de trabajo es vital para reducir la pobreza, desarrollar el capital humano, abordar la discriminación de género y mejorar el bienestar y la productividad” (Ortiz 2007, pp.16-17).

Según Marshall (1998), en el terreno económico, el derecho civil fundamental es el derecho al trabajo, el cual consiste en “el derecho a practicar el oficio que se ha elegido en el lugar que se ha elegido, con la única condición de haber recibido un adiestramiento técnico preliminar” (ibíd., pp.26-27). Por su parte, Rosanvallon (1995) concibe el derecho al trabajo –más allá del derecho social clásico a los ingresos y por ende, a la subsistencia–, como un derecho a la utilidad social que permite considerar a los individuos como ciudadanos activos, escapando de las nociones de protección y dependencia donde el ciudadano ya no juega el papel de asistido al cual se debe socorrer. Por esta razón, “la inserción por el trabajo debe seguir siendo, en primer lugar, la piedra angular de toda lucha contra la exclusión” (ibíd., 171).

La serie de reformas establecidas para flexibilizar el mercado laboral no se han traducido en mayor generación de empleo, por lo general, han desembocado en un incremento de la informalización de la mano de obra, mayor inseguridad laboral, grandes desigualdades salariales debido a la segmentación de los mercados, entre otras. Además, estas condiciones de precariedad laboral también “han reducido la base tributaria nacional, limitado la financiación para políticas sociales, contraído los mercados internos y fomentado la emigración, contribuyendo así a incrementar la desigualdad y la exclusión social” (Ortiz 2007, p.41).

Sumado a lo anterior, encontramos que “un número creciente de países ha desarrollado prestaciones moduladas según los ingresos o condicionadas a los recursos de los beneficiarios potenciales” (Rosanvallon 1995, p.90), oponiéndose a uno de los dogmas fundadores de los Estados providencia modernos, a saber, el de la universalidad de las prestaciones, y limitando el bienestar de la población que no ha logrado insertarse laboralmente, y que por ende, cuenta con escasos recursos. La razón de lo anterior, es que de esta manera es posible disminuir “la carga fiscal, y con la misma cantidad de fondos públicos es posible cubrir mucho más a las personas económicamente necesitadas si se puede conseguir que las que disfrutan de cierta comodidad paguen los beneficios que reciben” (Sen 2000, p.169).

Vale la pena destacar que “la creación de empleo es una condición necesaria pero no suficiente para la reducción de la pobreza; un gran número de ciudadanos en los países en desarrollo trabajan largas jornadas a cambio de sueldos insuficientes y en condiciones de trabajo inadecuadas. De ahí la incapacidad de muchos de ellos para sacar a sus familias de la pobreza” (Ortiz 2007, p.42). Por este motivo, en 1999 la Organización Internacional del Trabajo (OIT), introdujo el “programa de trabajo digno” o la “agenda de trabajo decente”, el cual incluye los siguientes principios: remuneración justa, regulaciones y normas laborales, protección social para todos, formación y capacitación profesional para la mejora de la productividad, y diálogo social.

A partir de este panorama del mercado laboral, podemos afirmar que nos encontramos ante un Estado providencia pasivo el cual se mantiene del corte entre la economía y la sociedad. Para eliminar este corte es necesario “plegar a la sociedad a la lógica del mercado o crear un espacio económico intermedio” (Rosanvallon 1995, p.181). Dicho espacio económico intermedio es lo que desde hace un tiempo realizan las políticas de inserción económica:

En Francia pueden ordenarse en cuatro categorías: los procesos que facilitan el ingreso de los jóvenes al mercado laboral (entre los que se encuentran los contratos de calificación y adaptación); las técnicas de recalificación social y readaptación profesional de los excluidos; los dispositivos que permiten el empleo de personas poco calificadas; las medidas que favorecen el retorno al empleo de los desocupados de larga data. (ibíd., pp.182-183)

Finalmente, Marshall (1998) identifica que uno de los principales logros del poder político a finales del siglo XIX fue el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva como una operación normal y pacífica del mercado, lo que significaba que el progreso social se alcanzaba ampliando los derechos civiles, no creando derechos sociales, es decir, a través del uso del contrato en el mercado abierto, no de la fijación de un salario mínimo y una seguridad social. Marshall (1998) afirma

que es absurdo negociar un salario mínimo en una sociedad que acepta este último como derecho.

El papel de las instituciones y de los actores sociales

Tras la reducción que experimentaron las políticas sociales en la década de los ochenta, volvieron a ser reconsideradas a finales de los años noventa, sin embargo, continuaban siendo “tratadas como algo marginal; reducidas a poco más que la idea del establecimiento de redes de asistencia social en tiempos de crisis económica (Ortiz 2007, p.7)”. Es hasta comienzos del siglo XXI, donde se presentó un consenso acerca de que la política social conforma parte de las funciones primarias del Estado y es mucho más que un conjunto de redes de asistencia y de servicios destinados a cubrir y corregir los fallos del mercado. Resulta más adecuado considerar los instrumentos de las políticas sociales como mecanismos que regulan y complementan “las instituciones del mercado y las estructuras sociales, asegurando la redistribución de la riqueza, la protección, cohesión y justicia social. Las políticas sociales complementan y refuerzan el desarrollo económico en la medida en que mejoran el capital humano y el empleo productivo” (ibíd., p.71). Pues como lo afirma Sen (2000),

Resulta difícil pensar que es posible conseguir un proceso de notable desarrollo sin utilizar mucho los mercados, pero eso no excluye el papel de la ayuda social, la legislación o la intervención de Estado cuando pueden enriquecer –en lugar de empobrecer– la vida humana” (ibíd., p.24).

Es claro que para que las políticas sociales surtan efecto, “deberán ser articuladas con el respaldo de una coalición de fuerzas sociales y políticas, o pactos sociales, en los que estén involucrados el Estado, el sector empresarial y la sociedad civil organizada” (Ortiz 2007, p.11). Es necesaria la voluntad de los diferentes grupos sociales, la motivación gubernamental, el compromiso político de los actores líderes nacionales, los acuerdos y las alianzas políticos internos, con el fin de que estas fuerzas permitan la materialización del proceso de desarrollo.

Sen (2000) identifica tres críticas en relación con los derechos humanos: la crítica de la legitimidad, la crítica de la coherencia y la crítica cultural. Las dos primeras están ampliamente relacionadas con las instituciones. La crítica de la legitimidad hace referencia a que los derechos tendrían que ser adquiridos por medio de la legislación. En este sentido, los “derechos deben concebirse en términos postinstitucionales como instrumentos y no como derechos éticos previos” (ibíd., p.278). Sin embargo, el autor considera que es preferible concebir los derechos humanos como una serie de demandas éticas, las cuales no deben ser identificadas con los derechos legislados, puesto que “un derecho humano puede

invocarse incluso en contextos en los que su aplicación legal parece fuera de lugar” (ibíd., p.279). Por su parte, la crítica de la coherencia se basa en el hecho de que “si no se ha atribuido ninguna obligación a una agencia específica, estos derechos apenas «significan» nada” (ibíd., p.277). Es decir, que el derecho de una persona a algo debe acompañarse de la obligación de otro agente de proporcionar ese algo.

Además, respecto a la financiación de las políticas sociales, encontramos que ésta “implica algún tipo de transferencia de recursos, ya sea de los ciudadanos contribuyentes en el sector formal a los que trabajan en el sector informal; o, como en el caso de los seguros sociales, de la población adulta activa a los desempleados y ancianos” (Ortiz 2007, p.27). Bajo este mismo sentido, la introducción del seguro aleja la visión individualista de la sociedad, puesto que “el seguro social no es, como la asistencia, un socorro consentido; representa la ejecución de un contrato en el cual el Estado y los ciudadanos están igualmente implicados. La prestación se debe, no es una liberalidad” (Rosanvallon 1995, p.24), haciendo de esta manera concordar los principios de solidaridad –la sociedad tiene una deuda para con sus miembros– con el principio de responsabilidad –cada individuo es dueño de su existencia y debe hacerse cargo de sí mismo– (Cf. Rosanvallon 1995, p.21).

3ª PARTE

Tabla de Contenido

Rasgos de la Política Social en América Latina y el Caribe (ALyC)	38
Cohesión social e Igualdad.....	42
Inclusión social: empleo y educación.....	45
Mercado de Trabajo.....	45
Educación.....	48
Brechas y desafíos en la región	50
Referencias.....	¡Error! Marcador no definido.

Rasgos de la Política Social en América Latina y el Caribe (ALyC)

Es posible apreciar que las condiciones de vida de la población de América Latina y el Caribe han mejorado significativamente en las últimas décadas, mediante el aumento de la esperanza de vida al nacer, la disminución de la mortalidad infantil y de menores de cinco años, la disminución de la desnutrición, la reducción del analfabetismo adulto, la masificación de la educación primaria, el acceso de los jóvenes a la educación secundaria, mayor cobertura de la educación técnica y superior, entre otros. Estos logros se han presentado gracias a las inversiones en infraestructura básica y al incremento en el acceso de la atención médica, por lo tanto, los avances en esos “indicadores de bienestar corresponden principalmente a esfuerzos desplegados por el Estado y que se reflejan en sus políticas” (CEPAL 2007, p.49). Es importante destacar que los beneficios fueron captados en su mayoría por la misma generación puesto que estos avances se presentaron en menos de tres décadas; sin embargo, se redujeron las brechas existentes al manifestarse un mayor bienestar de los estratos de ingresos medios y bajos.

Gracias a los regímenes democráticos, característicos de la región, los derechos sociales se han posicionado como objeto de las políticas y de la política. Esto se refleja en el creciente gasto público como proporción del PIB y en los esfuerzos presupuestales para aumentar el gasto social. Asimismo, estos avances son consecuencia de “la puesta en marcha de políticas más activas de transferencias hacia los sectores más vulnerables, los avances en el derecho a la salud y en una seguridad social con componentes solidarios y mayor vocación universal, y la mayor presencia en políticas de reconocimiento de desigualdades y diferencias en materia de género, etnia, cultura, territorio y edad” (CEPAL 2010, p.41).

Pese a dichos repuntes, la región se caracteriza por ser la más desigual del mundo, lo que ha impedido una fuerte reducción de la pobreza y de la exclusión, así bien, “la pobreza y las brechas en materia de pobreza se explican en gran parte como consecuencia de la desigualdad distributiva, la más elevada de todas las regiones” (CEPAL 2007, p.57). Según la CEPAL (2007), “si la distribución del ingreso no fuese tan desigual, con el mismo índice de ingreso por habitante el nivel de pobreza podría ser muy inferior al actual” (ibíd., p.59).

El débil crecimiento económico de ALyC durante las dos últimas décadas, se asocia “con los bajos niveles de creación de empleo formal, lo que reduce el mecanismo privilegiado de integración social y superación de la pobreza. Además, el insuficiente dinamismo de las economías también conlleva restricciones a la movilidad social y constriñe las arcas fiscales, lo que impide, a su vez, que las políticas sociales surtan el efecto esperado de que todos se sientan titulares efectivos de los derechos sociales” (CEPAL 2007, p.18). Sin embargo, para lograr disminuciones del porcentaje de la pobreza similares a décadas pasadas, es necesaria una mayor tasa de crecimiento que genere los recursos suficientes para

promover un mayor bienestar “con mayores niveles de inclusión, igualdad social, inversión productiva y empleo de calidad, y una menor exposición al impacto de la volatilidad externa” (CEPAL 2010, p.51). Por lo tanto, una de las principales lecciones que la región ha aprendido del pasado es que “[...] si bien es imposible pensar en un desarrollo social equilibrado sin crecimiento económico o estabilidad monetaria, éstos no bastan para superar la pobreza y distribuir el bienestar social” (Barba 2006, p.489).

El énfasis en la política social en la región se ha centrado en mejorar la eficiencia y eficacia del gasto social, que en ALyC se caracteriza por ser altamente procíclico, lo cual explica el fuerte impacto que ocasiona el decremento económico en la pobreza y población vulnerable. No obstante, “solo en la última década algunos países han comenzado a impulsar criterios anticíclicos respecto del gasto social, al entender que es fundamental cautelar las dinámicas positivas del empleo y de los ingresos de los hogares para reducir brechas y consolidar el bienestar” (CEPAL 2010, p.193). Para la CEPAL (2010), dicha política anticíclica debería centrarse en

[...] las inversiones orientadas a sostener el empleo y en la mitigación de los costos sociales de las crisis. Desde la perspectiva de un crecimiento equitativo, al diseñar los programas es necesario analizar su contribución a la aceleración del desarrollo productivo y a la empleabilidad de la fuerza laboral en trabajos decentes” (CEPAL 2010, pp.73-74).

Por otro lado, el escenario para las políticas públicas en la región se modificó mediante el fortalecimiento de algunos actores internacionales, especialmente, de las agencias financieras internacionales, “que a partir de los años ochenta han impulsado los derroteros que se deben seguir, en particular a través del diseño y negociación de las políticas de estabilización y ajuste, y que se suelen vincular con el famoso Consenso de Washington” (Barba 2006, p.197). Las agencias que principalmente han intervenido en las políticas públicas de la región son el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Otras agencias relevantes para latinoamérica y que, aunque no son dominantes como las anteriores, suelen servir de referencia a diversos actores en cada país son la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El papel de estos actores internacionales es importante, puesto “que han llegado a ser hegemónicos en el diseño y evaluación de las políticas económicas y sociales que se implementan en América Latina. Dichos actores son componentes fundamentales de nuevas coaliciones políticas que impulsan las reformas estructurales, así como las reformas sociales en diversos países” (Barba 2006, p.441). De esta forma, a grandes rasgos se tiene que “mientras el recetario para estabilizar las economías latinoamericanas ha corrido por cuenta del FMI, las fórmulas para que América Latina acceda a una economía de libre mercado, competitiva y abierta, han sido elaboradas, en buena medida, por el BM, apoyadas

y vigiladas por el BID; y han incluido una intensa agenda de reforma económica. Gradualmente, la cuestión social también se ha convertido en un asunto crucial para las agencias financieras internacionales” (Barba 2006, p.468). Por su lado, la CEPAL y el PNUD, proponen repensar el paradigma de bienestar enfocándose en los derechos humanos y en la construcción de ciudadanía social.

Identificando brevemente las características de la política en social en las últimas décadas, se puede apreciar que en la década del noventa “a la política social se le asignó un carácter compensatorio, focalizado y transitorio, debido a que se consideraba que en un tiempo breve el ajuste generaría crecimiento sin inflación y que éste haría innecesario mantener operando los programas sociales” (Barba 2006, p.394). Adicionalmente, se optó por una visión más integrada, por ejemplo, mediante la promoción del desarrollo del capital humano, apreciándose un mayor compromiso de los Estados y de las sociedades de ALyC con las políticas sociales.

Por su lado, “en la década actual la inflexión en la política pública muestra un mayor compromiso público en cuanto a la protección frente a eventos de pérdida de ingresos familiares, pobreza de ingresos y exclusión. Esta inflexión responde, además, a una concepción de igualdad de derechos, no solo de oportunidades” (CEPAL 2010, p.191). Además, debido al comportamiento procíclico del gasto social, “se ha reconocido la necesidad de contar con redes de protección públicas, capaces de expandirse durante las crisis y contraerse durante los períodos de recuperación”, es decir, un mecanismo de redes anticíclicas, que sean capaces de incrementar el gasto en momentos de gran presión sobre el presupuesto público y de reducirlo cuando se recupere la dinámica del crecimiento económico.

Según Barba (2006), existen dos elementos fundamentales para la operación de estas redes, a saber, la focalización en la población más vulnerable y la medición del impacto (cómo el programa mejoró las condiciones de los beneficiarios en relación con aquellas que habrían prevalecido si no existiera el programa). Adicionalmente, en la región se ha posicionado “en el debate y la agenda pública la importancia del pilar solidario o no contributivo en los sistemas de protección social” (CEPAL 2010, p.191), para de esta manera combinar los siguientes ejes: combate a la pobreza, combate a la desigualdad y promoción de la cohesión social.

Reformas sociales y piezas fundamentales en el diseño de la Política Social en América Latina			
Años ochenta	Años noventa	Después de la crisis mexicana de 1994	Al iniciar el siglo XXI
Promoción del crecimiento económico como elemento principal para superar la pobreza, mediante el uso productivo del trabajo.	Inversión en capital humano para mejorar directamente el bienestar e incrementar la habilidad de los pobres Inversión en infraestructura	Búsqueda de gobernabilidad, entendida como la capacidad gubernamental para controlar política e	Reconocimiento que niveles equivalentes de crecimiento pueden traducirse en resultados sociales desiguales.

Reducción del gasto social y aumento de su productividad en términos de costo-beneficio. Primeros intentos de focalización del gasto social y la política social, con el fin de evitar déficits fiscales y ejercer un gasto social progresivo. Establecimiento de fondos de inversión social.	y el acceso a innovaciones técnicas en el ámbito rural, con el fin de disminuir la pobreza en esta zona. Focalización y descentralización del gasto y los servicios sociales, principalmente en los servicios básicos de salud y educación. Establecimiento de redes de seguridad social para ofrecer protección transitoria a quienes padecían los costos del ajuste.	institucionalmente los procesos de reforma. Desregulación y flexibilización laboral, con el objetivo de favorecer la inversión productiva y mayor crecimiento del empleo. Transformación del seguro social en un sistema de pensiones vía capitalización individual.	Papel fundamental de la dotación de activos físicos (tierra, maquinaria y capital financiero) y humanos (educación y salud) a los pobres, para reducir su vulnerabilidad. Nuevas nociones, tales como: empoderamiento, seguridad económica y social, y las oportunidades.
--	---	---	---

Fuente: Elaboración propia con base en Barba, *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos?...*, 2006, pp. 389-391.

Los programas ejes de la política social de la región se han centrado en la última década en cinco líneas de acción, que por supuesto presentan variaciones entre países. Dichos ejes son (Cf. CEPAL 2010, pp.198-200):

- 1) Transferencias directas de ingresos a los sectores más pobres financiadas mediante rentas generales. Estos representan las herramientas centrales en el marco de las estrategias y políticas sociales de combate contra la pobreza desarrolladas por los gobiernos de América Latina y el Caribe: cifras de la CEPAL (2010) muestran que actualmente en 17 países opera este tipo de programas y alcanza una cobertura de más de 22 millones de familias, es decir, 100 millones de personas.
- 2) Redes de protección social y de activación de capacidades y capital social coordinadas por el Estado. En este punto se encuentran las políticas activas de empleo, el microcrédito y la activación de redes mixtas de comunidad y Estado que han tomado impulso como instrumentos que apelan a los recursos y capacidades de las personas y comunidades y procuran articularlas con programas y políticas de Estado.
- 3) Pilares estatales no contributivos o subsidio a las contribuciones en los sistemas de aseguramiento (seguridad social y salud). Este eje se ha establecido debido a que el mercado laboral no logró transformarse en la puerta de acceso a beneficios de protección social, además las reformas presentadas en los años ochenta en los sistemas de salud y seguridad social tendieron a privatizar el aseguramiento, limitando la cobertura de las prestaciones.
- 4) Papel más proactivo del Estado frente a asimetrías y desigualdades exacerbadas por procesos de descentralización y delegación de responsabilidades en cuasimercados o proveedores privados. Tras las reformas con las cuales se delegó la provisión de servicios de salud y educación en prestadores privados, la actual década avanza hacia una mayor regulación mediante la creación o el

fortalecimiento de superintendencias. Asimismo, hacia una mayor redistribución con fondos solidarios y fórmulas de transferencias que tutelan y moderan los efectos regresivos y de calidad estratificada que estas modalidades generaron o agudizaron.

- 5) Nuevas áreas de acción y redistribución en la agenda pública referidas al trabajo del cuidado y a la articulación y redistribución del trabajo remunerado y no remunerado con perspectiva de género. La política pública empieza a mostrar hoy mayor participación del Estado en la provisión de cuidado. Se entiende cada vez más que colectivizar el trabajo del cuidado de niños y niñas contribuye a una redistribución de dicha carga entre géneros y estratos sociales. Un pilar de la política pública en este sentido es la ampliación de la cobertura de salas cuna, escolaridad preprimaria y la extensión de la jornada escolar.

Bajo esta línea, de acuerdo con Hicks y Wodon (2001), en América Latina es posible encontrar distintos tipos de redes de seguridad y programas de protección social, entre ellos: programas de empleo de emergencia, a través de obra pública¹²; fondos de infraestructura social, particularmente orientados a las zonas rurales; intervenciones nutricionales y alimenticias, especialmente orientadas a grupos vulnerables como niños y mujeres embarazadas; sistemas de bonificaciones directas en efectivo, focalizadas en los más pobres, que pueden estar condicionadas a determinadas conductas; pensiones o seguros de desempleo, que incluyen sistemas de indemnización forzosa en caso de despido” (Cit. Barba 2006, p.408). A la anterior tipología el BID agrega el crédito a las microempresas.

Cohesión social e Igualdad

El concepto de cohesión social surge en ALyC ante la necesidad de enfrentar aquellos problemas que aún persisten pese a los avances logrados en los últimos años, a saber, “altos índices de pobreza e indigencia; la extrema desigualdad que nos caracteriza; diversas formas de discriminación y de exclusión social que se remonta a un lejano pasado” (CEPAL 2007, p.9). Adicionalmente, es pertinente tener en cuenta que “la cohesión social se refiere no solo a los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión en la sociedad, sino también a cómo estos influyen y moldean las percepciones y conductas de los individuos ante una sociedad o comunidad en particular” (ibíd., p.10).

Así bien, “la igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de base a pactos sociales que se reflejan en más oportunidades para quienes menos tienen”

¹² “En México se han establecido dos programas con estas características: el Programa de Empleo Temporal (PET) y el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (Probecat); En Argentina “Trabajar” implementado desde 1996; en Chile destacan el Programa de Empleo Mínimo (PEM) y el Programa Ocupacional para Jefes de Hogar (POJH) que se implementaron en 1975 y 1982, respectivamente.

(CEPAL 2010, p.11), puesto que, entre otros aspectos, “la igualdad transforma a la dignidad y el bienestar de las personas en un valor irreductible, articula la vida democrática con la justicia social, vincula el acceso y las oportunidades con una ciudadanía efectiva y de este modo fortalece el sentido de pertenencia” (ibíd., p.12).

A grandes rasgos, entre las características presentes en la región que ponen en cuestionamiento la cohesión social se encuentra (Cf. CEPAL 2007, pp.19-20):

- La disociación existente entre activos materiales y simbólicos (por ejemplo, existe mayor educación pero menos empleo; más expectativas de autonomía pero menos opciones productivas para materializarlas; mayor acceso a la información, pero un menor acceso al poder o a instancias decisorias; mayor difusión de los derechos civiles y políticos y de la democracia como régimen de gobierno, pero no una titularidad efectiva de derechos económicos y sociales; entre otros).
- Las formas de discriminación (exclusión de las mujeres indígenas en el mercado laboral, la vulnerabilidad de las mujeres y de las mujeres indígenas a caer en la pobreza y su dificultad para salir de ella).
- La cultura individualista

Bajo este contexto la CEPAL plantea que se requiere una agenda de la igualdad por varias razones, primordialmente (Cf. CEPAL 2010, pp.42-43):

- Una mayor igualdad en materia de derechos, oportunidades y bienestar promueve un mayor sentido de pertenencia a la sociedad y, con ello, una mayor cohesión social
- una sociedad más integrada es condición para una sociedad más productiva y con mayor convergencia productiva
- la mayor igualdad en el ámbito de los derechos sociales permite una mayor igualdad en cuanto a la voz y la visibilidad políticas
- la experiencia de crisis anteriores en América Latina y el Caribe muestra que su impacto en la pobreza, el bienestar y la inclusión social suele ser más profundo y duradero que el que tiene en la dinámica de la economía

Asimismo, la CEPAL (2010) reconoce tres componentes del concepto de igualdad que no deben subordinarse: ciudadanía o igualdad de derechos, justicia social o igualdad sustantiva, y reconocimiento de la diversidad o igualdad en la diferencia. Sin embargo, es necesario resaltar que en la región está adquiriendo mayor visibilidad las fuertes diferencias entre grupos definidos por género, etnia, territorio y edad, un avance importante puesto que estos grupos son los que históricamente han padecido mayores niveles de vulnerabilidad y exclusión social.

Las desigualdades de género se expresan, por una parte, en formas diversas de discriminación en el mundo laboral (menos ingresos, más desempleo y empleo menos protegido) y por otra en la falta de remuneración y el poco reconocimiento de la economía del cuidado, clave en la reproducción social y a cargo sobre todo de las mujeres. Los indígenas y afrodescendientes, así como la población rural,

son más pobres, menos educados, con menores ingresos, con menos protección social y acceso restringido a la justicia y a la política. Las desigualdades territoriales también se ven reflejadas en la segregación urbana, dado que los barrios pobres tienen servicios pobres y accesos restringidos (escuelas de mala calidad, ambientes hacinados, mayor exposición a la violencia, menos oferta de empleos, servicios más deficientes de salud, menos capital social). (CEPAL 2010, p.46)

Así bien, en la región es necesario revertir los sesgos territoriales y conseguir que los territorios más rezagados puedan gozar de las condiciones mínimas que le permitan incrementar sus bajos niveles de bienestar. Para enfrentar estos sesgos, “se requiere un enfoque integrado, a fin de lograr sinergias entre los sistemas productivos, el acceso a los mercados y políticas de apoyo directo para atender las necesidades más urgentes, como las nutricionales” (CEPAL 2010, p.150). Con respecto a la articulación entre igualdad y diferencia, “es necesario conjugar la mayor igualdad de oportunidades con políticas de reconocimiento. La pertenencia no solo se construye con mayor equidad, sino también con mayor aceptación de la diversidad” (CEPAL 2007, p.24).

Por otro lado, el fundamento de la agenda de la igualdad está constituido por “un conjunto de políticas económicas que se apliquen con visión de largo plazo en el ámbito productivo, laboral, territorial y social, que procuren no solo la igualdad de oportunidades, sino también reducir las brechas en materia de logros efectivos” (CEPAL 2010, p.11). Así bien, es necesario conseguir una armonización entre igualdad social y dinamismo económico, considerando la estructura productiva como un eje principal, donde el gasto social sea visto “como inversión social en capacidades humanas y oportunidades productivas. Allí se juega la base estructural de la igualdad y la desigualdad y allí es fundamental un rol más activo del Estado” (CEPAL 2010, p.42). Es necesario considerar los siguientes aspectos que contribuyen a la igualdad bajo este marco: el acceso a los recursos productivos, el desarrollo de capacidades, el acceso al financiamiento y a los mercados y la disponibilidad de infraestructura y tecnología son ejes de la igualdad en esta dimensión.

Sin embargo, para promover sinergias entre titularidad de derechos y cohesión social, es necesario avanzar en dos direcciones complementarias, “una de esas direcciones es la de las políticas sociales y otras políticas cuyo efecto, inmediato o mediato, sea extender el acceso a la educación, el empleo y otros activos a los grupos más privados de este” (CEPAL 2007, p.26), teniendo presente que es necesario “repensar el concepto de ciudadanía social en las heterogéneas realidades socioeconómicas y políticas de América Latina” (Barba 2006, p.490), lo cual conlleva a retos y objetivos diferenciales en cada país.

Inclusión social: empleo y educación

La CEPAL (2007) hace un llamado a actuar en las dimensiones de exclusión que han tenido mayor permanencia en el tiempo o cuya cuantía ha sido especialmente desproporcionada, para fomentar en los sectores sociales un sentido de pertenencia a la sociedad. “La titularidad de los derechos sociales encarna la efectiva pertenencia a la sociedad, pues implica que todos los ciudadanos estén incluidos en la dinámica del desarrollo y gocen del bienestar que este desarrollo promueve” (CEPAL 2007, p.23). Lo anterior supone un freno de las desigualdades económicas y un reconocimiento de todos los miembros de la sociedad (sin importar el género, raza, etnia, edad, grupo socioeconómico o localización geográfica).

“Tradicionalmente, la educación y el empleo han sido, y siguen siendo para la mayoría de las personas, los dos principales mecanismos de inclusión social.” (CEPAL 2007, p.63). No obstante, en la región han avanzado a un ritmo diferente, mientras han existido importantes avances en materia educativa, en el ámbito laboral se manifiestan altas tasas de desocupación y subempleo. Por lo tanto, en la medida en que no se ha logrado la creación de suficientes “puestos de trabajo de calidad y con una retribución y protección adecuadas, la inconsistencia entre mayores logros educacionales y posibilidades limitadas de incorporarse al mercado laboral ha sido un factor que contribuye a provocar insatisfacción, especialmente entre quienes provienen de estratos medios y bajos y logran aumentar significativamente su capital educativo en relación con el de sus padres” (CEPAL 2007, p.64).

Este desfase responde, entre otras cosas, “a la lentitud con que se ha expandido la oferta de puestos de trabajo en relación con la oferta de calificaciones, y a cambios en las condiciones de contratación que han tendido a crear más inestabilidad y rotación de la población entre distintas ocupaciones. Esto podría explicar el sentimiento de inseguridad económica e inconformidad que expresa una parte de la población” (CEPAL 2007, p.65). A esto se suma la subutilización de la fuerza del trabajo, por ejemplo, aquellas personas que han logrado completar la educación superior terminan ocupando puestos con bajas remuneraciones que no retribuyen la inversión educativa.

Mercado de Trabajo

“Influir positivamente en las oportunidades productivas de las personas tiene un importante efecto sobre la cohesión social, puesto que refuerza el sentido de

pertenencia, vale decir, el percibirse como agentes y beneficiarios de los procesos de desarrollo” (CEPAL 2007, p.105). Estas oportunidades surgen principalmente en el marco del empleo, que provee ingresos y constituye un mecanismo para generar sentido de pertenencia a una sociedad.

El empleo es el principal vínculo entre el desarrollo económico y social, “por cuanto es la principal fuente de ingreso de los hogares (alrededor del 80% del total en la región)” (CEPAL 2007, p.106), así bien las tendencias regionales en materia de desempleo son preocupantes. Sin embargo, Barba (2006), afirma que el problema no es sólo que la economía sea incapaz de generar grandes cantidades de nuevos empleos, sino que nuevos contingentes de trabajadores han incrementado notablemente el tamaño de la oferta laboral, lo que hace muy difícil reducir el desempleo (ibíd., p.348). Entre otras relaciones entre el empleo y la cohesión social se encuentra que

El acceso a este, la retribución, la cobertura y la protección social de los ocupados influyen decisivamente en el nivel y la distribución del bienestar material de la población. La exclusión y la segmentación social, derivadas de la falta de acceso a empleos de calidad, son factores determinantes de la pobreza y las desigualdades sociales que se reproducen a lo largo del tiempo, y se reflejan en la elevada y persistente concentración del ingreso en la región” (CEPAL 2007, p.106).

Como ya se afirmó, la situación del mercado laboral en la región es alarmante, por ejemplo, aunque el crecimiento del PIB en los ochenta fue inferior al de los noventa, “el desempleo alcanzó un promedio de 7.4% de la PEA entre 1991 y 2000, frente a 6.6% de la década anterior” (Barba 2006, p.358). Así bien, desde la década de los ochenta no ha sido posible “crear fuentes de empleo en el sector formal a tasas que permitan absorber la oferta de fuerza de trabajo, a pesar de que en las dos últimas décadas esta oferta se ha expandido a un ritmo menor debido a la mayor permanencia de los jóvenes en el sistema educacional” (CEPAL 2007, p.53). Además, el nivel de subempleo de bajo productividad y bajos ingresos se ha acentuado, por ejemplo, durante la década de los noventa, alrededor del 70% de los empleos creados en la región surgieron en el sector informal, la cual se relaciona con deficientes salarios y nula protección social.

Sin embargo, es necesario destacar que la inseguridad laboral y la precariedad no son características exclusivas de las actividades informales, “también se encuentran en empresas organizadas o incluso en empresas informales vinculadas con formales mediante relaciones de subcontratación o intermediación. Esta desprotección generalmente se traduce en una sensación de inseguridad de los empleados, que afecta su sentido de pertenencia a la sociedad, deteriorándose la cohesión social” (CEPAL 2007, p.108).

Teniendo presente que la dinámica del mercado de trabajo es la manifestación más palpable del proceso de desarrollo económico y social, “para avanzar en

materia de cohesión social, es necesario determinar la importancia del sector informal y definir su naturaleza y plantear formas de expresión y participación, todo lo cual debería permitir el desarrollo de estrategias que modifiquen la inserción laboral precaria y de baja productividad” (CEPAL 2007, p.107). Adicionalmente, la capacidad del mercado laboral “para absorber la población económicamente activa en condiciones adecuadas de movilidad social, remuneración, jornada laboral, permanencia en el empleo, derechos del trabajo, contratación y organización sindical, y para establecer condiciones de protección para los desempleados y jubilados son piezas fundamentales de la cohesión social” (CEPAL 2010, p.159). En suma, “el empleo de calidad es [...] el motor del crecimiento, del progreso, de la equidad y un mecanismo indispensable de transmisión de la cohesión social” (CEPAL 2007, p.111).

Por otro lado, “la excesiva flexibilidad desincentiva en la región la inversión en capital humano, provoca insatisfacción en los trabajadores –lo que reduce los estímulos a un mejor desempeño– y atenta contra la posibilidad de empleo de ciertos grupos como los adultos mayores, lo que influye negativamente en la igualdad y obstaculiza el bienestar de los más pobres [...] Para revertir esta tendencia y promover mayor cohesión, es necesario configurar estrategias que involucren el empleo, la protección social y laboral y la responsabilidad fiscal” (CEPAL 2007, p.108).

Bajo este contexto se hace indispensable la implementación de una estrategia de *flexiseguridad* laboral, que a grandes rasgos consiste en avanzar hacia la flexibilidad del mercado de trabajo (indispensable en economías abiertas y competitivas), compensando los costos humanos inherentes en todo proceso de ajuste económico, considerando políticas pasivas y activas del mercado de trabajo. De esta forma, “una estrategia de *flexiseguridad* es consistente con una visión actualizada de cohesión social, que no esté asociada a la rigidez de las instituciones –incluida la del trabajo–, sino a una combinación entre márgenes aceptables de seguridad y una flexibilidad oportuna para asumir nuevos escenarios” (CEPAL 2007, p.109). Entre las estrategias de *flexiseguridad* se encuentran los seguros de desempleo y las políticas de recalificación e intermediación laboral.

Para lo anterior, la institucionalidad laboral debe replantearse en el marco de una estrategia de desarrollo de largo plazo, considerando los siguientes ejes: relaciones laborales que fortalezcan la confianza entre los actores sociales y redunden en aumentos de productividad; sistemas nacionales de capacitación que respondan a las necesidades de las empresas y los trabajadores; equilibrio entre la estabilidad y la movilidad laboral que influya positivamente tanto en la seguridad laboral como en la productividad; desarrollo de sistemas de protección del desempleo ante mercados laborales más volátiles, que puedan a la vez contribuir a una mayor eficiencia en la búsqueda de empleo, sobre todo si los servicios públicos de empleo integran estas políticas pasivas con políticas activas del

mercado de trabajo; identificación, por parte de los actores, de los cuellos de botella que afectan el funcionamiento del mercado laboral y sus resultados, y cuya remoción negociada puede generar beneficios para ambas partes; y, la importancia del diálogo sociolaboral como mecanismo para alcanzar acuerdos de amplia legitimidad. (Cf. CEPAL 2010, p.183).

En resumen, la generación de empleos de calidad para todos, se asocia con “la contribución del desarrollo económico, pues solo las economías con crecimiento sostenido y productividad creciente pueden generar empleo en la cantidad requerida, y la inclusión social, ya que únicamente si se reduce la exclusión y segmentación prevaleciente, toda la fuerza laboral tendrá acceso a empleos de calidad” (CEPAL 2010, p.173). Así bien, “las políticas públicas de empleo son el puente entre las políticas sociales y las productivas, el fiel de la balanza donde el Estado desempeña un papel central” (CEPAL 2010, p.160).

Educación

La educación es un elemento fundamental para combatir la reproducción de la desigualdad –ya sea por aspectos familiares o territoriales– a lo largo del ciclo de vida de las personas. Según el *Panorama Social de América Latina 2010*, las sociedades más igualitarias son aquellas que le apuestan a mayores logros y aprendizajes educativos para los diversos grupos sociales. A grandes rasgos, la CEPAL presenta en dicho informe las siguientes cifras: en promedio 49% de los hombres y 55% de las mujeres entre 20 y 24 años han completado su educación secundaria; en zonas rurales: 26% de los hombres y 31% de las mujeres, y entre jóvenes indígenas, 22% y 20%, respectivamente. Asimismo, el informe sostiene que la reproducción de la pobreza se presenta principalmente entre los cero y 29 años de vida, agregando que los gobiernos cumplen un rol limitado en el financiamiento del consumo de los niños y jóvenes, por lo cual la Comisión recomienda aumentar las transferencias públicas hacia el ciclo de vida infanto-juvenil.

Un reto fundamental en los cambios de la gestión educativa es combinar calidad y equidad, pues como lo afirma la CEPAL (2007) es preocupante que en algunos países de la región se consoliden sistemas educativos duales, donde la calidad de la enseñanza pública se deteriora en comparación con la privada y la competencia entre escuelas asistidas por el Estado imponen barreras de entrada que discriminan ciertos alumnos. Ante esta problemática se proponen dos alternativas: para aquellas “naciones que aplican la fórmula mixta de subsidios a la demanda, la primera es aumentar el monto de la subvención por alumno en zonas de menores ingresos, rurales y de alta concentración de población indígena o afrodescendiente” (CEPAL 2007, p.114), mientras que la segunda hace referencia a la descentralización del sistema educativo puesto que se otorga mayor iniciativa a los municipios y a las escuelas para armonizar la oferta a las condiciones y necesidades específicas de la demanda local.

Adicionalmente, en relación con la equidad es necesario un nuevo enfoque en el cual “conviva la vocación igualitaria con la atención a las diferencias, la transmisión de capacidades que igualan oportunidades con la adecuación de contenidos que consideren dichas diferencias” (CEPAL 2007, p.118), haciéndose necesaria una cobertura universal progresiva en el ciclo escolar y una reducción de las brechas en la calidad según el origen socioeconómico (se deben adaptar programas a grupos específicos, buscar la pertinencia curricular en función de las realidades territorial y asignar fondos especiales en aquellas zonas de mayor vulnerabilidad social y económica).

El *Panorama Social de América Latina* de la CEPAL, afirma que algunos factores clave de intervención en el ámbito educativo son la ampliación de la cobertura de enseñanza inicial, la extensión de la jornada escolar en el nivel de primaria, el acceso y uso de tecnologías digitales en las escuelas públicas, el apoyo a las familias mediante programas de transferencias condicionadas que se extiendan a jóvenes de educación secundaria, la articulación del sistema de formación para el trabajo y la compatibilización de la calidad formativa a nivel del sistema de educación superior con la expansión del acceso de los sectores excluidos.

Por otro lado, la relación entre educación y cohesión social tiene diversas aristas, en cuanto “la educación es fundamental para reducir la pobreza, puesto que prepara a las personas para el ejercicio ciudadano, protege a los grupos más vulnerables socialmente y fomenta mayor equidad en el acceso a oportunidades de bienestar” (CEPAL 2007, p.111), por lo tanto, hace parte de la cohesión social la promoción de destrezas y capacidades en la población que se educa. Para una relación positiva entre educación y cohesión social se requiere por los menos tres tipos de acción (Cf. CEPAL 2007, p.112):

- impulsar mayor equidad en oportunidades educativas para evitar la reproducción de desigualdades en oportunidades de empleo, en el acceso a activos, en la participación cultural y ciudadana
- estrechar los lazos entre el mundo de la educación y el laboral, para garantizar mayor fluidez en este vínculo de integración social y mitigar las brechas de expectativas de los educandos cuando se estrellan contra un mercado laboral refractario
- revertir las formas de discriminación que surgen de dinámicas socializadoras y de transmisión en el ámbito educacional

Sin embargo, el mayor problema que existe desde el ámbito de la cohesión social es que “a más educación, más expectativas de acceso a mejores empleos al término de ella. El riesgo es que tales expectativas se frustran si persiste o se extiende la asincronía entre más educación y menos opciones para capitalizarla” (CEPAL 2007, p.115). A lo anterior se suma que en el contexto de acceso inequitativo a las oportunidades educativas, la relación entre la educación y el

empleo reproduce y amplía las inequidades sociales. Por lo anterior, en ALyC es necesario crear vínculos entre la educación formal, la educación técnico-profesional y el mercado laboral, por lo tanto,

Hay que estructurar cadenas formativas con cuatro momentos distintos: *i)* cuando los jóvenes aún están en el sistema educativo; *ii)* cuando ingresan a la fuerza de trabajo en busca de su primer empleo; *iii)* cuando se encuentran ocupados en actividades informales de muy baja productividad o en situación de desempleo crónico; y *iv)* cuando han logrado una afirmación ocupacional y necesitan integrarse a cadenas de formación continuada para mejorar sus activos y su inserción laboral” (CEPAL 2007, p.117).

Brechas y desafíos en la región

Ante la crisis de 2008, ALyC necesita recuperar los niveles de actividad y reducir al mínimo las secuelas sociales de la crisis y “aunque la región ha aprendido a enfrentar la volatilidad externa, en general el desarrollo de las capacidades para hacer frente a los desafíos de largo plazo es insuficiente. Queda aún mucho por avanzar en materias como el desarrollo de un ambiente proclive a la innovación, de los sistemas de creación, adaptación, difusión y aplicación de conocimientos a todas las esferas del quehacer productivo, el fortalecimiento de los mecanismos de protección e inclusión social y la construcción de una infraestructura que otorgue sostenibilidad, en un sentido amplio, al proceso de crecimiento” (CEPAL 2010, p.23).

Como se pudo apreciar en la región existen diversas brechas, las cuales se han generado principalmente por la inequitativa distribución del ingreso, puesto que es claro que “detrás de las brechas de ingreso, o en ellas, se plasman brechas que se refuerzan entre sí, cual círculo vicioso” (CEPAL 2010, p.46). Es necesario reconocer que la región ha hecho esfuerzos significativos para mejorar la distribución del ingreso, por ejemplo, mediante los programas de transferencias condicionadas o no condicionadas, sin embargo, existen cuatro aspectos centrales que limitan los futuros avances en materia de igualdad, a saber “la distribución del ingreso, la distribución de la educación y el conocimiento, la muy desigual capacidad para aprovechar esa educación y conocimientos en el mercado laboral y la reproducción intergeneracional de la desigualdad” (CEPAL 2010, p.189). A grandes rasgos se encuentra que

La heterogeneidad estructural, relativa a la segmentación en el mundo productivo del trabajo y que desde allí multiplica las desigualdades sociales en todas las esferas de la sociedad, aumentó durante las tres últimas décadas en la mayoría de los países de la región. Además, dos áreas en que los arreglos entre Estado, mercado y familia exacerbaron la segmentación fueron la protección social y la educación. En lugar de igualar oportunidades, aumentaron las brechas. Sin duda, los esfuerzos en el área de la política pública, redoblados en la década que

termina a fin de reducir la pobreza, ampliar el acceso a la educación y la capacitación y, más recientemente, mitigar la vulnerabilidad social, son respuestas frente a esta evaluación crítica (CEPAL 2010, p.44).

Las brechas en la productividad se traducen en brechas del bienestar y de autorrealización en el trabajo y, por lo general, están determinadas según el territorio adscribiendo a las personas en cierto nivel socioeconómico, puesto que algunas zonas se mantienen más rezagadas, poco integradas y no logran repuntar el dinamismo productivo. Así bien, “el nivel socioeconómico de origen y el nivel educacional marcan considerablemente los destinos laborales de baja o alta productividad, lo que supone la existencia de brechas en los ingresos, el acceso a redes sociales, el reconocimiento colectivo a los esfuerzos propios y la calidad de la vida cotidiana” (CEPAL 2010, p.46).

Altamente vinculadas con las brechas de productividad, se encuentran las brechas de bienestar, las cuales “varían sustancialmente en términos de necesidades sociales y de capacidades fiscales. A menor desarrollo, mayor precariedad de los mercados laborales, más dificultades para las familias para proveerse servicios, mayor dependencia demográfica infantil, mayor pobreza y menos recursos monetarios y capacidades de gestión y ejecución de las instituciones públicas” (CEPAL 2010, p.203).

Por otro lado, las brechas en la protección social se presentan principalmente, porque un bajo porcentaje de la población económicamente activa contribuye a la seguridad social. Así bien, estas brechas determinan distintas formas de vulnerabilidad entre las cuales se encuentran: los riesgos de pobreza e indigencia, enfermedad, desempleo y vejez sin ingresos. Sumado a lo anterior, la tendencia en la salud en la región ha sido a privatizarla y fragmentando su calidad a la capacidad de pago. Además, los seguros de desempleo no han logrado consolidarse y constituyen una deuda pendiente en ALyC (Cf. CEPAL 2010, p.46).

En la región se ha tomado conciencia de que la protección social no puede limitarse a respuestas asistencialistas o paliativas, es necesario extenderla a políticas de desarrollo del capital humano y de prevención de riesgos para todas las personas, abordando “medidas anticipatorias y correctivas en las áreas de inversión social para fortalecer el capital humano y social, de seguridad social asociada con la heterogeneidad del mundo del trabajo, y de creación de redes de protección o paliativas cuando estas no existen” (CEPAL 2007, p.121). Por lo tanto, en la región es necesario avanzar hacia un papel más contundente y activo del Estado en el bienestar mediante

[...] un incremento sostenido del gasto social, avances significativos en materia de institucionalidad social para mejorar la gestión pública y sistemas de transferencias de ingreso que tengan un claro efecto redistributivo. En suma, se plantea articular los programas en torno a un sistema integrado de protección social, con fuertes

pilares solidarios no contributivos y clara vocación universalista, consistente con el enfoque de igualdad de derechos (CEPAL 2010, p.240).

De esta manera, “cuanto mayor es el acceso y mejor la calidad de los servicios y de las prestaciones, más se fortalece la percepción de pertenencia a la sociedad y de distribución de los frutos del desarrollo” (CEPAL 2007, p.119). En este ámbito son fundamentales los mecanismos de solidaridad en el financiamiento de los sistemas de protección, basados en transferencias de unos a otros. Por lo tanto, “cuando se opta por el financiamiento solidario, los objetivos son redistributivos, estableciéndose subsidios cruzados entre estratos de ingreso, edad y riesgo que, además de tener efectos en el bienestar, contribuyen al sentido de pertenencia. Las transferencias desde los que tienen más a los que tienen menos, o desde poblaciones de menor riesgo a otras de mayor riesgo, son parte de la dinámica solidaria que hace a una sociedad más cohesionada” (CEPAL 2007, p.120)

En cuanto a las brechas educativas, como ya se apreció en apartados anteriores, no solo se presentan al comparar el acceso a la educación por parte de diversos grupos socioeconómicos, también son evidentes en cuanto a la calidad a lo largo del ciclo educativo. Las brechas en la educación y en el conocimiento “son brechas en el ejercicio positivo de la libertad, entendida como conjunto de capacidades para llevar adelante proyectos de vida” (CEPAL 2010, p.46). Según la CEPAL (2010) “no existe relación más elocuente entre igualdad educacional y dinámica del desarrollo” (ibíd., p.227).

Según el *Panorama Social de América Latina 2010*, es indispensable que el Estado tenga un papel activo en la esfera productiva y laboral, puesto que históricamente se ha evidenciado que los mercados autorregulados son contraproducentes para promover la convergencia productiva, la protección del empleo y el trabajo, y la reducción de brechas en ingresos laborales y en acceso al bienestar. Por lo tanto, el cierre de brechas en capacidades, aprendizajes y logros educativos adquiere sentido al lograr articularlo con un mercado laboral orientado hacia la inclusión y la igualdad, y un pacto fiscal con mayor carga tributaria, a través del cual el Estado y la política pública cumplen un papel claro en la traducción de ganancias de productividad, donde la educación sea un componente fundamental, en la redistribución de activos y en la universalización de redes de protección social.

Es necesario señalar que no se debe “negar la utilidad de los mecanismos de mercado o de las adecuadas combinaciones público-privadas para la asignación de recursos y la provisión de servicios. En este sentido, postular una función más protagónica del Estado no significa negar la importancia de las funciones del mercado” (CEPAL 2010, p.234). En suma, se requiere “un modelo de Estado que garantice, en la medida de sus posibilidades y de manera creciente, derechos humanos, económicos, sociales y culturales y que ofrezca servicios universales en materia de educación y salud. La idea más fuerte en este terreno es que los

riesgos sociales que no pueden asegurarse de manera privada deben desmercantilizarse” (Barba 2006, p.491)

Referencias

- Abramovich, Víctor. "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". En *Revista de la CEPAL, número 88*. ONU: Santiago de Chile, 2006.
- Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián. "Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía". En *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Carlos Gerardo Molina (Editor). Parte dos: universalismo básico, Estado y ciudadanía. Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta: Washington D.C., noviembre de 2006. pp.83-111.
- Antón Pérez, José Ignacio; Carrera Troyano, Miguel; Muñoz de Bustillo Llorente, Rafael y Rodrigues-Silveira, Rodrigo. "Pobreza y desigualdad en América Latina. Del crecimiento a las transferencias condicionadas de renta". En *Revista CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS número 85-86. Los retos de América Latina en un mundo en cambio. Crecimiento y cohesión social*. CIDOB: Barcelona, mayo de 2009. pp.157-183
- Barba, Carlos. *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al inicio del siglo XXI*. CUCSH-udeg: Guadalajara, 2006
- Barreda, Mikel y Costafreda, Andrea. "La democracia importa, pero no basta para la igualdad". En *¿Democracia con desigualdad?: una mirada de Europa hacia América Latina*. Tercera parte: gobernabilidad y desigualdad. Fernando Carrillo-Flórez y Carlo Binetti (Editores). Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, 2006. pp. 115-144
- Bottomore, Tom. "Ciudadanía y clase social, cuarenta años después". En *Ciudadanía y clase social*. Traducido por Pepa Linares. Alianza Editorial: Madrid, 1998.
- Carrillo-Flórez, Fernando. "Reforma política contra la desigualdad". En *¿Democracia con desigualdad?: una mirada de Europa hacia América Latina*. Epílogo. Fernando Carrillo-Flórez y Carlo Binetti (Editores). Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, 2006. pp. 315-144
- Casassas, David y Raventós, Daniel. "La renta básica como caja de resistencia: poder de negociación de los trabajadores y libertad como no-dominación". En *La renta básica: más allá de la sociedad salarial*. Jorge Giraldo (Editor). Escuela Nacional Sindical: Medellín, noviembre 2003. pp.107-128
- Casassas, David. "Ingreso ciudadano y autonomía personal: poder de negociación para la creación de ciudadanía". En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Primer panel: Perspectivas Europeas sobre la renta básica. Montevideo: Mides, 3 de noviembre de 2008. Seminario iberoamericano.
- CEPAL. *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. ONU: Santiago de Chile, 2007
- CEPAL. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. ONU: Santiago de Chile, 2007.

CEPAL. *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. ONU: Santiago de Chile, mayo de 2010.

CEPAL. *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. ONU: Montevideo, 2006.

CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2010, Documento informativo*. ONU: Santiago de Chile, 2010.

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. “Los programas de transferencia condicionadas con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias”. En *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (Coordinadores). FLACSO: Ciudad de México, 2006. pp.23-84

Comisión de las Comunidades Europeas (CCE). *La estrategia de Lisboa. Hacer realidad el cambio. Comunicado de la Comisión al Consejo Europeo de primavera en Barcelona*. COM(2002)14Final. Bruselas, enero 15 de 2002.

Comisión de las Comunidades Europeas (CCE). *La estrategia de Lisboa. Hacer realidad el cambio*. Luxemburgo, 26 de noviembre de 2004.

Esping-Andersen G. “Un nuevo examen comparativo de los distintos regímenes del bienestar”. En *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*. Ariel: Barcelona, 2000.

Filgueira, Fernando; Molina, Carlos Gerardo; Papadópulos, Jorge; Tobar, Federico. “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”. En *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Carlos Gerardo Molina (Editor). Parte uno: universalismo básico. Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta: Washington D.C., noviembre de 2006. pp.19-56

Fleury, Sonia. “Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad”. En *¿Democracia con desigualdad?: una mirada de Europa hacia América Latina*. Tercera parte: gobernabilidad y desigualdad. Fernando Carrillo-Flórez y Carlo Binetti (Editores). Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, 2006. pp. 81-113

Gómez-Hermosillo, Rogelio. “Prólogo”. En *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (Coordinadores). FLACSO: Ciudad de México, 2006. pp.9-17

Grynspan, Rebecca. “Universalismo básico y Estado: principios y desafíos”. En *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Carlos Gerardo Molina (Editor). Parte dos: universalismo básico, Estado y ciudadanía. Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta: Washington D.C., noviembre de 2006. pp.75-81

Herrera M. y Castón P. “La política social desde la primera industrialización a las sociedades complejas”. En *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Ariel: Barcelona, 2003.

Isuani, Ernesto Aldo. “Importancia y posibilidades del ingreso ciudadano”. En *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Carlos Gerardo Molina (Editor). Parte tres: universalismo básico, empleo y seguridad

social. Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta: Washington D.C., noviembre de 2006. pp.189-212

Lo Vuolo, Rubén. "El ingreso ciudadano frente a la (aparente) renovación de la política social en América Latina". En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Segundo panel: Perspectivas latinoamericanas sobre la renta básica. Montevideo: Mides, 3 de noviembre de 2008. Seminario iberoamericano.

Lorenzelli, Marcos. "Viabilidad económica y fiscal de la renta básica. Impactos posibles en el mercado de empleo". En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Primer panel: Sistemas de transferencias condicionadas y posibilidades de la renta básica en el esquema de protección uruguaya. Montevideo: Mides, 4 de noviembre de 2008. Seminario iberoamericano.

Marshall, Thomas. "Ciudadanía y clase social". En *Ciudadanía y clase social*. Traducido por Pepa Linares. Alianza Editorial: Madrid, 1998.

Mirza, Christian A. "Apertura". En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Montevideo: Mides, 3 de noviembre de 2008. Seminario iberoamericano.

Molina, Carlos Gerardo (Editor). "Introducción". En *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta: Washington D.C., noviembre de 2006.

Monfort, Juan V. "Apertura". En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Montevideo: Mides, 3 de noviembre de 2008. Seminario iberoamericano.

Ortiz, Isabel. *Estrategias nacionales de desarrollo. Guías de orientación de Políticas públicas. Política Social*. ONU DAES: Nueva York, 2007.

Patten, Christopher. "Europa y América Latina: democracia, integración y cohesión social". En *¿Democracia con desigualdad?: una mirada de Europa hacia América Latina*. Primera parte: introducción. Fernando Carrillo-Flórez y Carlo Binetti (Editores). Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, 2006. pp. xv-xxii

Ramos, Francisco. "Empleo y renta básica: chantaje de la supervivencia o autorización". En *La renta básica: más allá de la sociedad salarial*. Jorge Giraldo (Editor). Escuela Nacional Sindical: Medellín, noviembre 2003. pp.41-106

Raventós, Daniel. "Las reacciones políticas que provoca la renta básica: de la justicia a la viabilidad económica". En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Primer panel: Perspectivas Europeas sobre la renta básica. Montevideo: Mides, 3 de noviembre de 2008. Seminario iberoamericano.

Rezk, Ernesto. "Desafíos de la viabilidad financiera". En *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Carlos Gerardo Molina (Editor). Parte dos: universalismo básico, Estado y ciudadanía. Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta: Washington D.C., noviembre de 2006.

Rodríguez, Corina. "Implicancias de una propuesta como la del ingreso ciudadano para la distribución del trabajo y del tiempo". En *Renta Básica Universal: ¿derecho*

de ciudadanía? *Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Segundo panel: Perspectivas latinoamericanas sobre la renta básica. Montevideo: Mides, 3 de noviembre de 2008a. Seminario iberoamericano.

Rodríguez, Corina. "La propuesta de la renta básica: potencialidad y debilidades para mejorar las condiciones de empleo y la equidad de género" En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Montevideo: Mides, 3 y 4 de noviembre de 2008b. Seminario iberoamericano.

Rosanvallon, Pierre. *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Traducido por Horacio Pons. Manantial: Buenos Aires, 1995.

Rosselli, Alberto; Arocena, Rodrigo. "Apertura". En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Montevideo: Mides, 3 de noviembre de 2008. Seminario iberoamericano.

Salas, Gonzalo. "Diferencias y similitudes entre la renta básica y las transferencias condicionadas". En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Primer panel: Sistemas de transferencias condicionadas y posibilidades de la renta básica en el esquema de protección uruguayo. Montevideo: Mides, 4 de noviembre de 2008. Seminario iberoamericano.

Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Traducción de Esther Rabasco y Luis Toharia. Planeta: Ciudad de México, 2000.

Simões, Armando. "Los programas de transferencia: una complementariedad posible y deseable". En *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Carlos Gerardo Molina (Editor). Parte cuatro: universalismo básico en educación y salud. Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta: Washington D.C., noviembre de 2006. pp.293-311

Solimano, Andrés. "Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales". En *Revista de la CEPAL No 87*. CEPAL: 2005.

Sposati, Aldaíza. "En busca de un modelo social latinoamericano". En *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Carlos Gerardo Molina (Editor). Parte dos: universalismo básico, Estado y ciudadanía. Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta: Washington D.C., noviembre de 2006. pp.59-73

Suplicy, Eduardo. "La renta básica: el caso de Brasil". En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Segundo panel: Perspectivas latinoamericanas sobre la renta básica. Montevideo: Mides, 3 de noviembre de 2008. Seminario iberoamericano.

Valencia Lomelí, Enrique. "Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates". En *Annual Review of Sociology, volumen 34*. 2008. pp.499-524

Van Parijs, Philippe. "La renta básica: ¿por qué, cómo y cuándo en el norte y en el sur". En *La renta básica: más allá de la sociedad salarial*. Jorge Giraldo (Editor). Escuela Nacional Sindical: Medellín, noviembre 2003. pp.13-39

Yanes, Pablo. “La pensión ciudadana universal en la ciudad de México: oportunidad para abrir el debate en torno a la renta básica”. En *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Segundo panel: Perspectivas latinoamericanas sobre la renta básica. Montevideo: Mides, 3 de noviembre de 2008. Seminario iberoamericano.