

Instrumentos de protección social

Camino latinoamericano
hacia la universalización

SIMONE CECCHINI
FERNANDO FILGUEIRA
RODRIGO MARTÍNEZ
CECILIA ROSSEL

Editores

Desarrollo Social



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instrumentos de protección social

**Camino latinoamericano
hacia la universalización**

Simone Cecchini
Fernando Filgueira
Rodrigo Martínez
Cecilia Rossel

Editores



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago, julio de 2015

Libros de la CEPAL

136

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Laís Abramo

Directora de la División de Desarrollo Social

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este libro ha sido preparado por Simone Cecchini, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Fernando Filgueira, Subsecretario del Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay; Rodrigo Martínez, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y Cecilia Rossel, Profesora Asistente del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay, en el marco del proyecto “La hora de la igualdad: fortalecimiento del marco institucional de las políticas sociales” financiado por la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Se agradecen muy especialmente los valiosos comentarios de Martín Hopenhayn a todos los capítulos del libro, así como los aportes de Claudia Robles, Guillermo Sunkel y Luis Hernán Vargas.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Diseño de portada: Mario Tapia Rey

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121893-0 (versión impresa)

ISBN: 978-92-1-057221-7 (versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358008-0 (versión ePub)

N° de venta: S.15.II.G.11

LC/G.2644-P

Copyright © Naciones Unidas, 2015

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

S.15-00279

Esta publicación debe citarse como: Simone Cecchini y otros (eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

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

Capítulo I

Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social

Simone Cecchini
Fernando Filgueira
Rodrigo Martínez
*Cecilia Rossel*¹

Introducción

Con diferencias que responden a su historia y estadio de desarrollo, a comienzos del siglo XXI varios países de América Latina han realizado importantes transformaciones en sus sistemas de protección social y, en general, en sus políticas sociales.

A pesar de que el mercado ha tenido un rol creciente en la vida de las personas, el Estado retoma un papel central en materia social y la noción de derechos como fundamento de la política pública adquiere cada vez más fuerza, al menos en el discurso, si bien no necesariamente en el diseño y la implementación de las políticas. Se amplían asimismo las fronteras de la

¹ Simone Cecchini es Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL; Fernando Filgueira es Subsecretario del Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay y ha sido consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL; Rodrigo Martínez es Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y Cecilia Rossel es profesora asistente del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay.

protección social: nuevos problemas y riesgos sociales son incorporados dentro del abanico aceptable de intervención estatal y se ponen en marcha nuevos servicios, transferencias monetarias y regulaciones. Aun cuando persisten grandes brechas, los esfuerzos por extender la cobertura de la población adquieren centralidad y la apuesta por disminuir la segmentación en el acceso y la calidad de las políticas de protección social gana nuevos adeptos. A su vez, la ampliación de la elegibilidad y la cobertura de la población en los sistemas de protección social es acompañada por esfuerzos fiscales y reformas en la arquitectura de los mismos sistemas.

Es así como en varios países latinoamericanos se han adoptado algunas de las medidas de protección social más innovadoras, entre los países en desarrollo, para contribuir a realizar los derechos económicos y sociales de la población. Entre estas se incluyen la implementación de diferentes tipos de transferencias monetarias —como las destinadas a familias con hijos de los programas de transferencias condicionadas o con corresponsabilidad (PTC) y las pensiones sociales destinadas a adultos mayores—, la extensión de la protección en salud y la ampliación en edades, tiempo y cobertura de los programas educativos y de protección, cuidado y estimulación temprana a la primera infancia. Si bien se enfrentan aún grandes retos en materia de los sistemas de protección social, se observan también avances en relación con el aumento de la calidad y variedad de los programas y la mayor especificidad de las poblaciones atendidas; el creciente respaldo normativo-institucional a las prestaciones (mediante leyes, asignaciones fiscales protegidas y base de derechos en la determinación de los beneficiarios), y la búsqueda de mayor coordinación y sinergias entre diferentes sectores y programas de las áreas sociales (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014).

Es claro que los países de la región han tenido diferentes grados de avance en el fortalecimiento de sus sistemas de protección social, así como diferentes preferencias en relación con los instrumentos de política. Según Cecchini, Filgueira y Robles (2014), los mayores avances se han producido en los países cuyas brechas de bienestar son menos marcadas, la Argentina, el Brasil, Chile, el Uruguay y, en menor medida, Panamá. Cuatro casos escapan a esta generalización: Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, El Salvador y, en menor medida, México han logrado progresos aun cuando sus brechas de bienestar son profundas (o moderadas, en el caso de México). Colombia y el Perú —países de brechas moderadas— muestran avances aunque también iniciativas que no siempre son sólidas. La República Dominicana y el Paraguay cuentan con políticas y programas de interés, pero con un compromiso fiscal aún muy bajo. Guatemala, Honduras y Nicaragua —países donde las brechas de bienestar son amplias— presentan los avances más modestos.

Más allá de cualquier debate sobre los méritos de cada país, resulta claro que en la primera década del siglo XXI la región se encuentra en una

etapa de construcción progresiva de ciudadanía social, tanto en materia de protección como de promoción del desarrollo humano (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014).

Pero el nuevo “sentido de época” frecuentemente tiene sombras de notas sin partitura, de acciones puntuales sin marco general, de iniciativas sin fundamento global y coordinado. Hay esfuerzos diversos, fragmentarios —pero no por ello menos relevantes—, piezas de una suerte de rompecabezas en que se combinan aspectos normativos y técnicos sin tener necesariamente una solución de continuidad. Al respecto, cabe mencionar algunas de las piezas del rompecabezas, entre las que se incluyen: i) los legados del viejo modelo contributivista de las clases medias y los trabajadores formales del modelo sustitutivo de importaciones²; ii) la técnica y la orientación residualista de las políticas focalizadas en la pobreza de los años ochenta y noventa³; iii) la ampliación mediante prestadores privados y de la sociedad civil, y el Estado regulador pero no proveedor de los años noventa, combinada con los nuevos modelos de articulación público-privada; iv) la preferencia por el financiamiento de la demanda, combinada con un nuevo rol del Estado, que determina los requerimientos desde las necesidades; v) la incorporación del enfoque de derechos, combinada con una tradición centrada en necesidades básicas y riesgos, y vi) un desarrollo creciente de las nociones de rendición de cuentas, transparencia y evaluación, combinado con una institucionalidad aún débil y dependiente de coyunturas políticas y económicas.

Los esfuerzos realizados en cada país y en cada sector confirman esta idea de vectores generales, que suman a la nueva etapa legados complejos de las etapas anteriores (véase el capítulo II). Como han destacado Cecchini y Martínez (2011), uno de los desafíos más relevantes que enfrentan los países de la región sigue siendo integrar las distintas iniciativas en sistemas de protección social que aseguren la coordinación de varios programas en una política, así como la articulación de las instituciones del Estado que están a cargo de su diseño, financiamiento, implementación, regulación, monitoreo y evaluación, a fin de lograr efectos positivos y sostenibles en las condiciones de vida de la población.

A. Del concepto de protección social

El contenido de este libro se centra en las dimensiones de las políticas sociales que pueden ser caracterizadas como de protección social, noción que ha surgido en años recientes como un eje en que se pretende integrar

² En un modelo contributivista el acceso a las prestaciones sociales depende de la capacidad de cotizar en un sistema de seguridad social. Quedan por lo tanto excluidos los trabajadores informales.

³ Estas políticas sociales se limitaban a intervenir sobre los problemas de carácter supuestamente temporal de la población que se encontraba en situación de pobreza, sin tener una mirada más amplia de los problemas estructurales del conjunto de la población.

una variedad de medidas orientadas a garantizar niveles básicos de vida para todos y construir sociedades más justas e inclusivas.

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

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

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

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

La protección social presenta características distintivas en cuanto a los problemas sociales que atiende. En consecuencia, no cubre todas las áreas de la política social, sino que es uno de sus componentes, junto con las políticas sectoriales —como las referentes a la salud, la educación o la vivienda— y las políticas de promoción social —como la capacitación, la intermediación laboral, la promoción de nuevos emprendimientos, el financiamiento y la asistencia técnica para micro y pequeñas empresas—. Mientras que las políticas sectoriales se hacen cargo de la provisión de servicios sociales con

los que se busca fortalecer el desarrollo humano⁴ y las políticas de promoción se orientan al reforzamiento de capacidades que mejoran la generación autónoma de ingresos por parte de la población, la protección social está dirigida a asegurar un nivel básico de bienestar económico y social a todos los miembros de la sociedad. En particular, la protección social debiera garantizar un nivel de bienestar suficiente que posibilite sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas, facilitar el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente (Cecchini y Martínez, 2011).

Finalmente, se fomenta en el libro una visión integral de la protección social, tanto por el lado de la oferta de programas y políticas como por el lado de la demanda por parte de las personas, familias y comunidades. Esto significa que durante las etapas de diseño, implementación y operación de los sistemas de protección social, dos ejes de integración deben ser considerados con especial atención: el horizontal (o sectorial) y el vertical (según los niveles administrativos en que se ejecutan las políticas y programas). A su vez, los sistemas de protección social deben procurar que las políticas y programas sociales atiendan de manera integral los requerimientos que surgen al analizar la demanda generada por las personas, las familias y las comunidades. Para ello, hay que tomar en cuenta tanto las necesidades de integración transversal como las de integración longitudinal. La primera tiene relación con el requerimiento de ofrecer y articular prestaciones diferenciadas para satisfacer las diversas necesidades de protección y promoción social de distintos grupos de población —según su área de residencia, nivel de ingreso, actividad, tipo de inserción laboral, etnia, entre otros factores—. En la integración longitudinal, por otra parte, se toman en cuenta los requerimientos que se producen a lo largo del ciclo de vida individual y familiar, desde la primera infancia hasta la tercera edad (véase el apartado 2 de la sección C) (Cecchini y Martínez, 2011). Este abordaje integral supone asimismo tener siempre en debida consideración las relaciones que existen entre protección social, política económica y medioambiente.

⁴ Es importante destacar que si bien la educación y la promoción de la salud no pueden ser consideradas per se dispositivos de protección social —sí lo es claramente el aseguramiento en materia de salud—, lo son en parte por sus efectos, en la medida en que dotan a las personas de herramientas para acceder a ingresos y las protegen ante eventos negativos. Muy especialmente, lo son también en algunas de las dimensiones que han mostrado mayores innovaciones, como la ampliación de tiempo y cobertura en materia educativa en las edades más tempranas. Estas innovaciones no solo cumplen una función de promoción de las capacidades humanas, sino que son también mecanismos de protección a la infancia y a las familias, al ofrecer espacios de cuidado ampliados y en edades en que previamente dicha protección dependía en forma exclusiva de las familias o de su capacidad de comprar servicios en el mercado.

B. Objetivos y contenidos del libro

En este libro se abordan la realidad social y los desafíos de las políticas y los programas de protección social en América Latina en el contexto de esta nueva etapa histórica.

Mediante los contenidos expuestos, no se pretende ofrecer solución a todos los problemas que enfrenta la protección social, pero sí proporcionar pistas para su universalización, abordando las políticas públicas, los programas y el marco regulatorio que, desde un enfoque de derechos, están permitiendo ampliar la cobertura y las prestaciones en América Latina. Combinando las orientaciones normativas, la acumulación de conocimiento técnico y los avances en el marco de la protección social con enfoque de derechos y énfasis en la idea de ciclo de vida, se espera brindar al lector una caja de herramientas que no se restringe a la técnica puntual, sino que se amplía para ofrecer una discusión sobre la economía política de instrumentos, contextos y política.

Si bien la mirada de las políticas de protección social que se presenta en el libro es panorámica, no se trata solo de un panorama descriptivo de tales políticas. Con las herramientas de políticas y programas que se exponen, así como con las buenas prácticas y su discusión, se procura ofrecer al lector claves técnicas y programáticas que contribuyan al ensamblaje y la coordinación de las políticas públicas en sistemas consistentes y sostenibles de protección social.

La perspectiva de análisis que atraviesa este libro se ubica explícitamente en la noción de políticas sobre la base de derechos y la preferencia en ese sentido (véase el capítulo IX) y en la orientación universalista de la política social. Este no es en rigor un libro propositivo puro en que se abogue por una agenda prescriptiva o de modelo (al respecto, véase el recuadro I.1 sobre tres grandes propuestas para la universalización de la protección social). No se define aquí una hoja de ruta única ni una meta singular para las reformas de la protección social, aunque sí se establecen preferencias sobre cuáles deben ser las grandes orientaciones de las políticas de protección en la región. La preferencia por una orientación universalista de los sistemas de protección social admite y documenta una diversidad de rutas e instrumentos para el logro de tal fin y se operacionaliza en un conjunto de dimensiones relativas a la cobertura, las bases legales, la calidad, segmentación y financiamiento de las políticas y programas de protección social.

Tal vez la mejor forma de definir este libro sea por los lectores a los que está dirigido en forma prioritaria: es un libro para los encargados de la toma de decisiones en diversos niveles. Está destinado a quienes ejercen responsabilidades ejecutivas en los gobiernos nacionales, en sus ámbitos de competencia ministeriales: desde los actores políticos de primera línea, hasta los encargados de la gestión y los técnicos que toman decisiones concretas

sobre instrumentos y políticas. Es también un libro para las autoridades económicas de los gobiernos, en la medida en que se busca tender puentes entre ellas y quienes inciden directamente en las arquitecturas y herramientas de los regímenes de protección social. Es finalmente un libro para quienes operan en la toma de decisiones a nivel regional: funcionarios de agencias multilaterales de crédito y desarrollo, organismos regionales con incidencia en las políticas de protección social y actores que toman decisiones de cooperación, apoyo técnico y evaluación de las políticas públicas en esta área.

Recuadro I.1

Tres propuestas para la universalización de la protección social

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en conjunto con otros organismos de las Naciones Unidas, lidera la propuesta del “piso de protección social”. El piso de protección social incluye garantías de seguridad básica de los ingresos — mediante diversas formas de transferencias, tales como pensiones para las personas de edad o para las personas con discapacidades, prestaciones por hijos a cargo y prestaciones de apoyo a los ingresos para las personas desempleadas y los trabajadores pobres— y de acceso universal a servicios sociales esenciales en los ámbitos de la salud, la educación, la seguridad alimentaria, la vivienda, el agua, el saneamiento y otros (OIT, 2011 y 2012).

Las propuestas vinculadas al llamado “universalismo básico” constituyen otra forma de aproximarse a la idea de protección social fundamental. En esta perspectiva, los pisos de protección deben estar basados en un conjunto de prestaciones y transferencias monetarias de carácter universal con las que se procura sostener niveles de acceso y consumo adecuados en materia de alimentación, educación, salud y cuidados (Filgueira y otros, 2006). Para ello, dichas prestaciones deben ser otorgadas sobre la base de principios ciudadanos y financiadas con recursos provenientes de rentas generales, alejándose en forma explícita de principios focalizados o contributivos (Huber y Stephens, 2012).

Más recientemente ha surgido una nueva propuesta con la que se pretende avanzar hacia el universalismo en el aseguramiento básico de rentas y salud para los trabajadores, ya sean formales o informales (Levy, 2009 y 2011). La idea en este caso es extender — con financiamiento proveniente de recursos fiscales sobre la base de impuestos al consumo— un piso básico universal de protección en aseguramientos a todos los trabajadores, sin requerir para ello contribución desde la nómina familiar.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Simone Cecchini, Fernando Filgueira y Claudia Robles, “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada”, *serie Políticas Sociales*, N° 202 (LC/L.3856), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

¿Qué elementos se aportan en este libro para dichos responsables de la toma de decisiones? En primer lugar, se procura ofrecer una versión estilizada y documentada del contexto de las políticas públicas de protección social. Se aborda el contexto histórico (político, social y económico) en que se están tomando dichas decisiones y se pone atención en particular en la propia política de protección social. Se profundiza, por tanto, en cuál es la situación social, cuáles los problemas y riesgos y su distribución en la

población objeto de la protección social. En segundo lugar, se busca brindar al lector un panorama de las recientes reformas, innovaciones e instrumentos de protección social a la luz de un objetivo deseable de políticas basadas en la noción de derecho y de la búsqueda de coberturas universales, financiamiento sostenible, calidad adecuada y baja o nula segmentación de acceso y calidad.

C. Las perspectivas de análisis

Una de las formas predominantes de analizar y presentar la política social —con sus indicadores de inversión y de cobertura— es mediante su ordenamiento en sectores de política pública: salud, educación, vivienda, seguridad y asistencia social. La ventaja de esta modalidad es que respeta en general las fronteras institucionales de los sistemas y pone el foco sobre las especificidades sectoriales y las herramientas de cada política en particular. No es lo mismo analizar las prestaciones en salud que en educación, ni las políticas de aseguramiento con transferencias de ingreso que las políticas asistenciales financiadas con rentas generales. El análisis por sectores permite así detenerse en la especificidad de cada sector y sus prestaciones.

La desventaja es que las personas no se relacionan con las políticas sociales en forma fragmentada a la hora de enfrentar los problemas y riesgos, y de aprovechar las oportunidades existentes para el bienestar. Por el contrario, las personas consideran en un tiempo y espacio concreto el conjunto de prestaciones que están disponibles en los ámbitos de la salud, la seguridad social o la educación, y hacen uso de ellas también como un conjunto. Por otra parte, la forma en que una persona determinada hace frente a sus problemas, riesgos, oportunidades y necesidades de salud, por ejemplo, no se restringe a la acción del Estado, sino que incluye también los recursos disponibles en la familia y aquellos que provee y a los que puede acceder en el mercado. Asimismo, en las políticas sectoriales no se hace distinción entre las dimensiones de protección, inversión y promoción social. Si bien estos límites son siempre complejos de establecer a ciencia cierta, es claro que las acciones sociales del Estado poseen pesos diferentes en cuanto a su intencionalidad e instrumentalidad: con algunas se busca promover y equiparar oportunidades, con otras activar y potenciar capacidades, y con otras proteger frente a riesgos y daños sociales.

A fin de abordar las políticas sociales desde una perspectiva que respete la integralidad de las prestaciones sociales y la interacción entre mercado, familia y comunidad para enfrentar problemas y riesgos y aprovechar oportunidades, se requiere de la noción de regímenes de bienestar, por un lado, y del enfoque de ciclo de vida, por el otro, aspectos que se tratan en los apartados siguientes.

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

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

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

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

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

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

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

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

Pero es evidente que las sociedades varían en el grado en que producen y distribuyen niveles y cualidades de esos riesgos sociales, así como en el grado en que generan dispositivos sociales para minimizar, moderar, compensar o tratar las situaciones de riesgo (Esping-Andersen y otros, 2002; Huber y Stephens, 2004 y 2012). Así, por ejemplo, es muy diferente un país en que los nacimientos se concentran en las mujeres de menores ingresos

y más jóvenes que otro en que ello ocurre en las clases medias y en edades más avanzadas. También es diferente una juventud enfrentada a mercados laborales de difícil entrada o a mercados con características de mayor apertura. Los adultos mayores que viven en sociedades de fuerte solidaridad familiar se encontrarán menos desamparados que aquellos que viven en sociedades donde las familias constituyen una unidad débil de agregación de riesgos y recursos.

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

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

Los Estados, por ende, contribuyen con acciones de naturaleza diferencial a la estructura de producción de riesgos (Esping-Andersen, 1999), y con su capacidad de respuesta afectan la vulnerabilidad resultante y su distribución. El adulto mayor desamparado en un modelo de baja solidaridad familiar dejará de estarlo en un Estado social con cobertura universal de sistemas de mantenimiento de renta y servicios sociales para ese grupo de la población. El niño dependerá menos de su suerte familiar en un país donde el Estado brinda un sistema preescolar robusto y escuelas de tiempo extendido. El joven con dificultades de ingreso al mercado laboral se encontrará en muy distinta situación si vive en un país donde el seguro de desempleo está disponible como un derecho desde que el individuo empieza a buscar

trabajo, que en uno donde dicho derecho solo existe luego de haber tenido un empleo formal. La mujer divorciada que dependía monetariamente de la renta del marido correrá una suerte muy diferente si reside en un país donde existen o no sistemas que regulen la transferencia monetaria entre excónyuges o en un país cuyo Estado prioriza o no sistemas de apoyo a los hogares con jefatura femenina.

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

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

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

Cuando estas condiciones no están dadas, los nuevos riesgos para los que no se encuentra respuesta en el Estado y tampoco en modalidades adaptativas del mercado, la familia o la comunidad se expresarán en tres problemas que afectarán el bienestar agregado y la igualdad social⁵:

- Trampa intrageneracional: los individuos quedan atrapados en situaciones de pobreza, al carecer de canales de movilidad provistos desde el mercado, el Estado o las propias familias.
- Trampa intergeneracional: la descendencia de los sectores vulnerables hereda en su totalidad o aun en forma ampliada las desventajas, al no existir en el edificio social correctivos o fusibles que interrumpen la transmisión de dichas desventajas sociales.
- Eventos catastróficos: incrementan los procesos abruptos de movilidad social descendente, desencadenados por riesgos no contemplados cuyos efectos son devastadores sobre la capacidad de los individuos de movilizar activos sociales o de acceder a ellos.

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

La arquitectura del bienestar de buena parte de los Estados sociales europeos, y también de muchos países latinoamericanos, era reflejo de la respuesta a esta transición desde sociedades rurales y de migrantes recientes a sociedades industriales y urbanizadas, con sus correlatos demográficos y familiares. Y reflejaba también una fuerte convicción: que las sociedades garantizaban o lograrían garantizar el acceso a la protección y el bienestar social mediante el mercado laboral y la familia, siendo el Estado social un

⁵ Los movimientos de protesta que últimamente se han hecho presentes en varios países de la región, en particular entre aquella población que percibe una brecha entre el desarrollo económico y sus oportunidades de desarrollo personal y seguridad económica, son una expresión de descontento por la falta de respuestas adecuadas. Este tipo de movimientos son positivos en la medida en que son una expresión de democracia en que se manifiesta una demanda real de la población. Sin embargo, también pueden tener consecuencias desfavorables en términos de seguridad pública y estabilidad institucional.

complemento y correctivo —a veces muy potente, a veces residual— de esa estructura básica de bienestar (Esping-Andersen, 1999 y 2009). Reconociendo los riesgos inherentes a una forma determinada de producción de bienestar limitada a un tipo de familia (el modelo nuclear biparental con un sostén de la familia) y un tipo de mercado (el modelo industrial fordista), se creaban mecanismos de desmercantilización y desfamiliarización que permitían, cuando estas esferas fallaban o no se hacían presentes en forma adecuada, que el Estado sí lo hiciera.

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

A estas dos profundas transformaciones centrales de la familia y el mercado se agregan otras vinculadas con ellas y en algunos casos derivadas de ellas. En la medida en que las familias incorporan a algunos miembros en el mercado de trabajo como estrategia para mantener los niveles de bienestar, se desdibuja el modelo de familia con un generador de ingresos único o principal. Este desdibujarse del modelo del sostén familiar único se encuentra indisolublemente ligado a la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral (Kilkey y Bradshaw, 1999). Asimismo, el proceso de desindustrialización afecta el empleo de calificaciones y competencias fijas, y eleva los umbrales de credenciales educativas y de acumulación de capital humano necesarios para una adecuada inserción en el mercado laboral. El peso de la herencia social empieza a manifestarse con mayor crudeza, reteniendo en el desempleo y la pobreza a las personas que no disponen de activos sociales suficientes y, eventualmente, llevándolas a la exclusión.

Resulta claro que un modelo de bienestar o una arquitectura de Estado social anclada en el empleo formal y sus categorías de ocupación, orientado al jefe de hogar masculino y apoyado en la hipótesis de estabilidad del

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

2. Del enfoque del ciclo de vida

La edad es una de las bases de la organización y la estratificación social (Sorokin, 1996)⁶. Si bien el reconocimiento de una sociología de la edad es relativamente reciente, diversos autores ya habían enfatizado la importancia de este factor y el impacto que el proceso de crecimiento tiene sobre los individuos, al enfrentarlos a novedosos requerimientos, roles y desafíos⁷.

En particular, importa destacar tres grandes miradas a los temas de la edad y el ciclo vital de los individuos. En primer lugar, existe una mirada simple y descriptiva relativa a la distribución social del bienestar y el poder de diferentes grupos de edad en la estructura social. En segundo lugar, más allá de las profundas diferencias entre distintas culturas, no está en discusión que existe una estrecha asociación entre la maduración biológica, el paso del tiempo cronológico y los roles que los individuos asumen en la sociedad, así como las posiciones que ocupan en las estructuras económicas y sociales. Finalmente, los adultos que nacieron en distintas décadas difieren no solo por la etapa del ciclo vital en que se encuentran, sino también por pertenecer a diferentes cohortes, socializadas bajo variados sistemas normativos y enfrentadas a diferentes contextos económicos, hechos políticos e innovaciones tecnológicas, entre otros factores⁸. En cualquier análisis que se proponga de

⁶ En su clásico trabajo *Sociedad, cultura y personalidad. Su estructura y su dinámica*, Sorokin presta extendida atención a los roles que las personas desempeñan en diferentes edades y a las expectativas o normas de comportamiento adecuado que la sociedad impone a los individuos dependiendo de su edad.

⁷ Otro trabajo clásico en que se abordan en profundidad los temas de la edad y su importancia para la conformación de identidades colectivas y como factor del sistema de estratificación es el de Parsons (1942). Cain (1964) y Clausen (1988) desarrollan la idea de ciclo vital hacia la forma contemporánea en que hoy se la concibe.

⁸ Riley, Johnson y Foner (1988) proponen distinguir entre análisis de ciclo de vida, análisis sobre edad y estructura social y los cambios en esta relación, y análisis de cohorte propiamente dicho. En este libro se trabaja con la idea de ciclo vital.

un grupo de edad determinado se debe, pues, atender a esta triple estrategia de análisis: estratificación intergeneracional e indicadores de bienestar de cada cohorte, vivencias específicas que tiene o ha tenido cada una y roles asociados a una determinada etapa del ciclo vital.

En lo que se refiere a la literatura sobre protección social, esta aproximación permite abordar sus herramientas y dispositivos desde los derechos, problemas y riesgos inherentes a cada etapa del ciclo de vida. En la segunda parte del libro, sobre los tiempos y espacios de la protección social, se opta justamente por agrupar las herramientas de protección y promoción social desde esta perspectiva, antes que desde la perspectiva de los sectores tradicionales de prestación de servicios y transferencias (monetarias o en especie). De esta manera es posible identificar para cada etapa del ciclo de vida cómo se hace presente el Estado y, a su vez, cómo su acción se complementa (o no) con la de las otras tres esferas que proporcionan bienes, servicios y transferencias (el mercado, las familias y la comunidad).

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

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

La juventud ha sido definida como un período de transición hacia la vida adulta, un período en que el individuo adquiere paulatinamente estatus y roles adultos, en tanto que abandona aquellos que correspondían a la infancia. Atendiendo a la predominancia del vínculo familiar en la infancia y a la autonomía individual en la vida adulta, la juventud puede pensarse como

un proceso de emancipación de la dependencia familiar. En rigor, pueden definirse cinco eventos dicotómicos que marcan esta transición: la salida del sistema educativo, el ingreso al mercado laboral, el abandono del hogar de origen, la formación de pareja y el inicio de la fase reproductiva. De alguna manera, el rol protector predominante centrado en la familia se traslada de manera creciente hacia el mercado y el Estado. Hay una mayor exposición a las esferas en que los derechos y los accesos al bienestar se definen a partir del estatus y el desempeño individual y en que la mediación de la familia se vuelve más tenue. Esta especie de intemperie a la que se exponen los jóvenes refleja el tránsito brevemente descrito antes: de estudiante a trabajador, de miembro de una familia a creador de nuevas familias, de hijo a progenitor (véase el capítulo IV).

Por su parte, la vida adulta se caracteriza por la autonomía y completitud de los vínculos con la sociedad en general. La vida laboral activa y la etapa reproductiva, con su consiguiente carga de dependencia en infancia y adolescencia, constituye el período más prolongado de la vida de los individuos y aquel en que el vínculo con el mercado adquiere mayor centralidad. En torno a esta etapa se han categorizado los componentes tradicionales de la protección social⁹, en que el rol del Estado se orienta en primer lugar a apoyar la inserción de los individuos en el mundo del trabajo, regular las relaciones laborales, desarrollar mecanismos de aseguramiento para que las personas puedan hacer frente a las vicisitudes externas o biográficas y generar instrumentos no contributivos para garantizar derechos y cerrar brechas de bienestar. Asimismo, dada la importancia del acuerdo entre los adultos que agregan recursos a la familia, ante la disolución de dichos vínculos el Estado tampoco es indiferente y desarrolla sistemas de protección y apoyo. En esta etapa, las personas transforman capacidades acumuladas en etapas previas en trayectorias diferenciadas de productividad, acceso al bienestar, pertenencia a redes sociales y, con ello, de riesgos y recursos de protección. Desde esta perspectiva, por un lado, es posible rectificar las configuraciones con que los jóvenes ingresan a esta etapa mediante la generación de capacidades y la vinculación a redes y, por otro, es posible mitigar riesgos determinados por trayectorias en edades tempranas mediante modulaciones de las prestaciones de la protección social en la vida adulta (véase el capítulo V).

Finalmente, la etapa correspondiente a la vejez o la tercera edad¹⁰ se caracteriza por una paulatina disminución del rol laboral activo, un incremento

⁹ Véase un mayor detalle sobre las características de los componentes de la protección social en el capítulo IV (apartado E) de Cecchini y Martínez (2011).

¹⁰ Con la prolongación de la esperanza de vida y la modificación de los roles de la población mayor de 60 años, algunos se refieren a la etapa comprendida entre los 75 y los 80 años como una "cuarta edad".

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

3. La orientación universalista y ciudadana

Si bien la protección social puede estar orientada de manera prioritaria a atender las necesidades básicas de determinados grupos de población —como las personas que viven en la pobreza o en la extrema pobreza y grupos en condición de mayor vulnerabilidad, como los pueblos indígenas—, debe estar disponible para el conjunto de la ciudadanía. Sin embargo, la realidad de los sistemas de protección social en la región no permite aseverar que se está necesariamente en presencia de una ruta nítida de avance hacia modelos universales puros, de acuerdo con los criterios planteados por Pribble (2013) o por Martínez y Sánchez-Ancochea (2014) (véase el recuadro I.2). Ello no implica dejar de afirmar que las tendencias muestran un claro incremento del esfuerzo que han realizado los Estados para avanzar en la cobertura de transferencias y servicios a la población pobre y —en algunos casos— a la población vulnerable, así como en la ampliación del rango de riesgos cubiertos, combinado con esfuerzos para disminuir la segmentación en el acceso a ellos. No obstante, rara vez estos esfuerzos se plantean desde una perspectiva universalista explícita.

Recuadro I.2
Criterios para analizar el avance hacia políticas universales de protección social

Jennifer Pribble (2013) y Juliana Martínez y Diego Sánchez-Ancochea (2014) establecen un conjunto de criterios y reglas operativas que ayudan a analizar si las políticas y prestaciones de la protección social, que se discuten a lo largo de este libro, contribuyen a avanzar hacia el universalismo.

Pribble (2013) propone un conjunto de criterios que estarían en la base de un modelo de protección social de tipo universalista, básico e igualitario, y establece criterios para abordar una evaluación de los avances o reformas hacia dicho modelo:

- universalidad de cobertura;
- transparencia y derechos en la asignación (la asignación no se basa en la discrecionalidad ni es mero producto de presiones distributivas);
- calidad de servicios y estructura de transferencias con baja segmentación, y
- financiamiento de base equitativa y sustentable.

Un modelo puro de universalismo sería aquel que tuviera una cobertura universal plena (por ejemplo, todas las familias con hijos, todos los adultos mayores, todos los desocupados, toda la población en el caso del acceso a salud), basada en criterios objetivos y sustentados en leyes que respaldaran derechos básicos, calidades adecuadas y homogéneas de los servicios, baja o nula estratificación de las transferencias y financiamiento sustentable mediante rentas generales (con base tributaria progresiva) o mediante modelos contributivos cuya arquitectura combinada con las prestaciones generara efectos progresivos. Tornando más laxos los criterios, Pribble admite reformas y modelos que serían catalogados como de universalismo avanzado (no puro), moderado o débil.

Asimismo, Martínez y Sánchez-Ancochea (2014) definen cinco grandes criterios, desde un punto de vista que combina preferencias normativas con operacionalización programática en el campo de las políticas: elegibilidad, financiamiento (progresividad), beneficios (en calidad y segmentación), provisión y manejo de las opciones de mercado (regulación de la segmentación del acceso a calidades diferenciadas entre Estado y mercado).

i) Elegibilidad: ¿bajo qué condiciones se puede obtener la prestación?

Se refiere a quién tiene derecho a recibir beneficios y cuáles son los criterios de elegibilidad. La ciudadanía en su forma pura se asocia a personas que residen en una determinada comunidad. Pero las prestaciones se pueden asociar con al menos tres condiciones diferentes: de trabajador remunerado, de persona en situación de pobreza o según otro criterio de necesidad y como un miembro dependiente de la familia. Desde el punto de vista de la universalidad, los instrumentos ideales en cuanto a elegibilidad son aquellos que incorporan el mayor número de personas, con tan pocas barreras burocráticas y de elegibilidad como sea posible.

ii) Financiamiento: ¿quién paga y cómo?

Las fuentes de financiamiento pueden ser las rentas generales, copagos o contribuciones a sistemas de aseguramiento. Las contribuciones pueden implicar al Estado, los empleadores y los trabajadores, solo a los empleadores y trabajadores, o solo a los trabajadores. Cualquiera de estas fuentes de financiamiento puede complementarse con copagos. Desde el punto de

Recuadro I.2 (conclusión)

vista de los resultados de la política universal, cuanto más progresiva sea la fuente de financiamiento, será mejor. Idealmente los ingresos generales deben aprovechar los impuestos directos, ya que los impuestos al valor agregado y otros impuestos indirectos tienden a ser regresivos. En el caso del seguro social, la participación del Estado debe complementar las contribuciones de los trabajadores y empleados, y también debe haber subsidios transversales entre clases que favorezcan esquemas progresivos e inclusivos.

iii) Beneficios: ¿quién define los beneficios y cómo?

Los beneficios generalmente son definidos por el Estado. En la calidad, rango y tipo de los beneficios debiera estar reconocida la estructura clave de riesgos y desigualdad. La segmentación debiera ser baja o nula, apostándose por modelos de derechos generales.

iv) Provisión: ¿quién provee la prestación?

Los proveedores pueden ser públicos o privados y, si son privados, pueden operar con o sin fines de lucro. Cada uno de estos acuerdos es conducido por los objetivos particulares que favorecen o inhiben los resultados de la política universal. No existe *a priori* un criterio puro estatista o en favor de lo privado para elegir a los prestadores. Los sectores, prestaciones y contextos nacionales ayudan a formular las mejores alternativas.

v) Manejo de la opción de mercado: ¿cómo gestionan los gobiernos las alternativas basadas en el mercado?

En los países hay opciones de protección social que van más allá de las provistas por el sistema público y a las que pueden acceder solamente quienes tienen recursos suficientes. La existencia de opciones basadas en el mercado tiende a generar una fragmentación del acceso y a afectar negativamente las transferencias y servicios del Estado (Korpi y Palme, 1998). Para alcanzar resultados universales, las opciones de mercado deben ser cuidadosamente manejadas y deben acotarse a beneficios opcionales o complementarios.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Jennifer Pribble, *Welfare and Party Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013 y Juliana Martínez Franzoni y Diego Sánchez-Ancochea, "More than just democracy: the building of pro-universal social policy in the periphery", 2014, inédito.

En la región, lo que se produce es más bien un intento por fortalecer el pilar solidario, generando programas focalizados o subsidiando regímenes contributivos con los que se busca llenar las fisuras de los regímenes contributivos tradicionales, para poder alcanzar coberturas más amplias, aunque no universales, y menos segmentadas, aunque no igualitarias. Dichos esfuerzos, en general, se plantean como medidas diferenciadas o paliativas de los pilares contributivos y sus exclusiones y de los aseguramientos provistos sobre la base de lógicas de mercado. Así, lo que se observa son mejoras en la cobertura y alcance de los Estados sociales, sin que ello implique una modificación sustantiva del diseño de tipo contributivo del sistema original y sus variantes mercadocéntricas y focalizadoras de los años noventa. En esta aseveración general no se consideran casos sectoriales y nacionales situados en ambos extremos: alejamiento más marcado del objetivo universalista, en un caso, o bien avances más robustos y consistentes hacia dicho objetivo, en el otro.

Cabe indicar que concebir, desde un enfoque de derechos, la protección social como una política universal que da acceso igualitario a todos los ciudadanos no implica proveer servicios uniformes para una población heterogénea, sino adaptar dichos servicios para cubrir brechas diferenciadas y asegurar a todos el goce de los derechos. De esta manera, la orientación universalista no está reñida con la focalización, sino que la segunda está al servicio de la primera, sobre la base del reconocimiento de las diferentes condiciones en que se encuentran las personas (por edad, sexo, etnia, nivel socioeconómico o situación laboral, entre otras).

Las capacidades fiscales del Estado, las transferencias directas a las familias con hijos, los mecanismos de aseguramiento solidario, el surgimiento de las políticas de cuidado y su cruce con el género y la desigualdad se debaten hoy entre diferentes modelos de Estado social que darán rumbo, arquitectura y contenidos al universalismo. Las actuales reformas a las arquitecturas del régimen de bienestar ofrecen posibilidades de cobertura universal en materia de aseguramiento, protección e inversión social, pero diferentes modelos apuestan a formas también diferentes de lograr dichas coberturas y admiten grados diversos para su estratificación.

Con los análisis, clasificaciones y conceptos que se abordan en este libro se procura justamente ofrecer al lector un panorama basado en información útil y aplicable, que contribuya a la toma de decisiones y a una mayor comprensión de las posibilidades, diseños e implicaciones de los diversos instrumentos que la región se está dando para avanzar en la ruta hacia sistemas de protección social basados en derechos, integrales en su estructura, robustos en su cobertura y financiamiento, y orientados a lograr mayores niveles de inclusión e igualdad social.

Bibliografía

- Cain, Leonard D. (1964), "Life course and social structure", *Handbook of Modern Sociology*, R.E.L. Faris (ed.), Chicago, Rand McNally.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.23.
- Cecchini, Simone, Fernando Filgueira y Claudia Robles (2014), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada", *serie Políticas Sociales*, N° 202 (LC/L.3856), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, Simone y otros (2012), "Vulnerabilidad de la estructura social en América Latina: medición y políticas públicas", *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 3, N° 2, mayo-agosto.
- Clausen, John (1988), "The life course of individuals", *Sociology of Age Stratification*, Matilda Riley, Marilyn Johnson y Anne Foner (eds.), Nueva York, Russell Sage.
- Esping-Andersen, Gøsta (2009), *Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles*, Florencia, Instituto Universitario Europeo.
- ____ (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Nueva York, Oxford University Press.
- ____ (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta y otros (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Nueva York, Oxford.
- Filgueira, Fernando (2014), "Hacia un modelo de protección social universal en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 188 (LC/L.3787), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (2007), "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 135 (LC/L.2752-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Filgueira, Fernando y otros (2011), "Shallow States, deep inequalities and the limits of conservative modernization: the politics and policies of incorporation in Latin America", *The Great Gap. Inequalities and the Politics of Redistribution in Latin America*, Merike Blofield, University Park, Penn State University Press.
- ____ (2006), "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina", *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Carlos Gerardo Molina (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Huber, Evelyne y John D. Stephens (2012), *Democracy and the Left*, Chicago, University of Chicago Press.
- ____ (2004), "Combating old and new social risks", documento presentado en la decimocuarta "International Conference of Europeanists", Palmer House Hilton, 11 a 13 de marzo.
- ____ (2001), *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago, University of Chicago Press.
- Kilkey, Majella y Jonathan Bradshaw (1999), "Lone mothers, economic well-being, and policies", *Gender and Welfare State Regimes*, Diane Sainsbury (ed.), Oxford, Oxford University Press.

- Korpi, Walter y Joakim Palme (1998), "The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, vol. 63, N° 5.
- Levy, Santiago (2011), "¿Universalización de la salud o de la seguridad social?", *Gaceta Médica de México*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- _____(2009), "Some remarks on social policies from Latin America", documento presentado en el Seminario sobre Políticas Sociales en China, Cairncross Foundation/China International Capital Corporation Limited (CICC)/East Asian Institute of National University of Singapore (EAINUS).
- Lo Vuolo, Rubén (2010), "Las perspectivas y los desafíos del ingreso ciudadano en América Latina. Un análisis en base al 'Programa Bolsa Família' de Brasil y a la 'Asignación Universal por Hijo para Protección Social' de Argentina", *Documento de Trabajo*, N° 76, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).
- Martínez Franzoni, Juliana y Diego Sánchez-Ancochea (2014), "More than just democracy: the building of pro-universal social policy in the periphery", inédito.
- Naciones Unidas (2013a), *Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015. Informe del Secretario General (A/68/202)*, Nueva York, 26 de julio.
- _____(2013b), *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible, 2013. Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015*, Nueva York [en línea] http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPReport_Spanish.pdf.
- _____(2013c), *Statistics and Indicators for the post-2015 development agenda. UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda*, Nueva York, julio.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2011), *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet*, Ginebra.
- _____(2012), *Seguridad social para todos. Establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social*, Ginebra.
- Parsons, Talcott (1942), "Age and sex in the social structure of the United States", *American Sociological Review*, vol. 7.
- Pribble, Jennifer (2013), *Welfare and Party Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (2003), *States and Markets: A Primer in Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Riley, Matilda, Marilyn Johnson y Anne Foner (1988), "A sociology of age stratification", *Ageing and Society*, vol. 3, Nueva York, Russell Sage.
- Sorokin, Pitrim (1996), *Sociedad, cultura y personalidad. Su estructura y su dinámica*, Madrid, Aguilar.
- Tilly, Charles (2000), *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Manantial.
- _____(1990), *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Cambridge, Blackwell.