

Política social y riesgos en América Latina bajo el Nuevo Modelo Económico: pistas separadas¹

Fernando Errandonea 1*

Este texto es en parte un ensayo breve que acerca enfoque, opinión y datos; es también una introducción sobre política social y riesgos, que toma nota de la bibliografía especializada. Tiene por objetivo principal examinar algunos límites que presenta la actual política social para dar cuenta de los riesgos que cotidianamente enfrentan personas y hogares en América Latina. Tras aclarar los conceptos referidos en el título, el trabajo llama la atención sobre la relación entre la política social y la estructura de riesgos realmente existente en la región. En este sentido se consigna que: a) la mayoría de desempleados carece de seguro de desempleo; b) la mayoría de informales, asalariados precarios y ancianos carece de seguridad social; c) la prescindencia estatal en materia infantil ha dejado a los niños al cuidado casi exclusivo de sus familias (privatización del riesgo, “hiperfamilismo”) o expuestos a la explotación en casos extremos; d) la falta de atención a la “vulnerabilidad social” ha dejado a porcentajes crecientes de la población expuesta a la pobreza; e) la virtual ausencia del Estado en la atención de los jóvenes, más allá de algunas experiencias de inserción ocupacional, ha prolongado su vulnerabilidad, dejándolos a merced de un desempleo

1* Sociólogo uruguayo (Universidad de la República). Investigador del CIESS (Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social).

1 Texto y autor son deudores crónicos de los aportes de tres instituciones dedicadas al estudio, descripción y medición de la pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, tanto como a la construcción de políticas públicas alternativas para la superación del déficit social en Latinoamérica: CIESU (Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay), IPES-UCU (Programa de Integración, Pobreza y Exclusión Social de la Universidad Católica del Uruguay) y CIEPP (Centro de Investigaciones y Estudios sobre Políticas Públicas). Debo reconocimiento irrestricto a los aportes que individual y colectivamente realizaron los sociólogos Carlos H. Filgueira, Fernando Filgueira y Ruben Kaztman sobre riesgos, vulnerabilidad, estructura de oportunidades, política social y Estado de bienestar en América Latina. Ellos consisten en una síntesis *sui generis*, apropiación crítica y construcción teórico-metodológica a partir de diversas vertientes de pensamiento: economía, economía política y crítica de la economía política; teoría social y teoría política; sociología económica y sociología del desarrollo; estudios demográficos y de familia; debates sobre bienestar y ciudadanía; etc. Dejo también constancia de mi reconocimiento a los sociólogos Eduardo de León y César Aguiar, y al economista Rubén Lo Vuolo, cuyas obras han sido guías en la investigación (en el qué y también en el cómo). El reconocimiento a este conjunto de aportes no constituye un tributo; describe un horizonte. En particular, el presente texto se inspira en las investigaciones del sociólogo Fernando Filgueira, sobre todo en el artículo titulado “Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina” (2006). Este *paper* se enriqueció asimismo de los valiosos comentarios sobre contenido y forma que me hiciera llegar el Dr. Luis José Martínez Villalba, Director del CIESS.

que duplica al promedio y a cuadros extendidos de inconsistencia de status; f) la prescindencia del enfoque de género en la política social y la desatención generalizada de la problemática de la mujer ha confirmado la persistencia de las desigualdades entre hombres y mujeres, que hoy se sienten más que antes porque generaciones enteras se han socializado en el “sentido de injusticia”; g) la política de bajo presupuesto para pobres e indigentes ha sido incapaz de terminar con los actuales índices de pobreza y ha sido indiferente a la desigualdad social y de ingresos; y h) la reforma mercantil en pensiones, que no ha solucionado ninguno de los viejos problemas planteados, y que todavía ha sumado nuevos y graves problemas a trabajadores formales, informales y Estado. En otras palabras, el presente trabajo intenta llamar la atención sobre lo que falta hacer y sobre lo que, si bien ya realizado, debería modificarse en orientación, dirección, naturaleza y/o metas para poder convertirse en protección efectiva de niños, mujeres, jóvenes, viejos, hombres.

Son seis las secciones del trabajo. La sección I aclara los alcances que se pretende imprimir a algunos conceptos usados en el texto: “riesgos sociales”, “política social” y “Nuevo Modelo Económico” (NME). Además, enfatiza el hecho que el NME por sí mismo y por la manera en que fue aplicado, abre un abanico de riesgos inexistentes y profundiza otros ya existentes. La sección II enuncia el divorcio entre la atención estatal de los riesgos y los riesgos propiamente tales. Las secciones III, IV y V intentan centrar la atención en tres aspectos: a) los riesgos que resultan total o parcialmente desatendidos por parte del Estado; b) los riesgos extremos, de hogares pobres e indigentes, que son atendidos a través de políticas asistenciales, focalizadas, sometidas a “prueba de medios” y bajo diversas formas de transferencias condicionadas de ingreso; c) en aquellos riesgos de la tercera edad efectivamente cubiertos y que son atendidos actualmente a través de formas neomercantilizadas (cuentas administradas por empresas y financiadas sin fondos solidarios, etc.). Finalmente la sección VI refiere brevemente los principios sobre los cuales debería formularse a futuro la política social en América Latina.

Lo que aquí se dice no pretende ser neutro: extrae sus fundamentos normativos de valores que sustentan la teoría social y la sociología del último siglo. Conceptos como “integración social”, “solidaridad orgánica” y “ciudadanía” son algunos de los pilares que inspiran el texto, y que en la parte final tendremos oportunidad de retomar brevemente.

I. Introducción conceptual: riesgos y vulnerabilidades sociales, política social y Nuevo Modelo Económico

I.1. Riesgos sociales

Corresponde entender primero qué es riesgo social aunque quizá se capte a nivel intuitivo. Siempre el hombre estuvo a merced de inseguridades, incertidumbres y riesgos. Y siempre trató de minimizarlos para poder sobrevivir: desde la Prehistoria hasta nuestros días. De hecho, vivir en sociedad implica atravesar por múltiples riesgos e inseguridades y también intentar acorralarlos, reducirlos y redistribuirlos. Dada las diversas regiones del mundo, tipos de arreglos parentales, clases sociales, modelo demográfico, rasgos epidemiológicos de la población, grupos de edad, rasgos del vecindario y tiempo histórico, cambian los riesgos que el ser humano debe afrontar. Hay algunos riesgos “constantes” que tienen lugar en todas las sociedades, independientemente del tiempo histórico: el riesgo de un menor de edad que depende de su familia; el riesgo de un anciano cuyas facultades emocionales y físicas se retraen, etc. (Filgueira F. 2006). Hay otros riesgos que son de alguna manera “riesgos variables” porque cambian de acuerdo al momento histórico. Distintos autores han escrito sobre los riesgos “globales” que habrían sido producidos por el mundo de la modernidad contemporánea. Por un lado está el riesgo de destruir toda forma de vida sobre la Tierra derivado del mundo industrial y posindustrial: se trata del riesgo ecológico (Luhmann, 1992). Asimismo se ha debatido sobre el riesgo del antagonismo entre diferentes principios de organización de la sociedad y sobre la incapacidad de coordinación de su entorno por parte del sistema político-administrativo: es el riesgo de incapacidad sistémica frente, por ejemplo, a una crisis financiera internacional. También se ha escrito sobre el riesgo de que las lógicas del dinero y el poder lleguen a poblar de tal forma el universo vital de hombres y sociedades que la autonomía quede casi totalmente cancelada en beneficio de lógicas transpersonales: es el riesgo de colonización del mundo de la vida por el sistema (Habermas, 1987). Éste último riesgo no es más que una manifestación de lo que Marx denominaba “alienación”, “enajenación” o “extrañamiento”, de lo que Weber retomara bajo las nociones de “pérdida de sentido” y “pérdida de libertad” y de lo que Simmel desarrollara en sus ensayos sobre la “tragedia en la cultura”, en que el desplazamiento de la “cultura subjetiva” por la “cultura objetiva” es no sólo una probabilidad en el mundo contemporáneo sino una realidad en expansión (Simmel, 1986 y 1988). En todos los casos se trata de la incapacidad del

hombre para controlar el resultado objetivado de su acción; se trata de la conversión en rehén de sus propias obras.² Aún cuando existan riesgos globales, cada sociedad los gestionará de una manera más o menos idiosincrásica, trazando rutas propias de administración.

La fuente de producción de riesgos no es una sola sino muchas. Los riesgos sociales provienen entre otros de los mercados, de las clases sociales, de las comunidades y de las familias en que los individuos están insertos (Esping-Andersen, 1999; Filgueira C. H., 1999; Kaztman y Filgueira F., 1999);³ su evolución y comportamiento dependerá igualmente del tratamiento que reciban en cada unidad política por parte del Estado, y este tratamiento dependerá de la correlación interna de fuerzas, la calidad del sistema político, los legados históricos y la influencia internacional (Filgueira F, 1998). Por ejemplo, los *mercados* producen riesgos por competencia imperfecta (prácticas cartelizadas que distorsionan los precios por ejemplo), por fallos de mercado (distribución desigual de los riesgos sobre instituciones distintas: “riesgos malos” captados por deteriorados servicios estatales y “riesgos buenos” gestionados por empresas privadas, por ejemplo), o por información

² Obras literarias y películas han tratado los temas de la alienación y de una acción humana ciega capaz de generar productos perfectos; productos que irónicamente se vuelven contra sus autores. Es el caso de “Tiempos Modernos” de Charles Chaplin, en que los trabajadores, expuestos a la lógica externa de la máquina y a métodos tayloristas de producción, producen la mayor riqueza conocida por la civilización a costa de su deshumanización. Perfección del objeto, deterioro del sujeto. Es el caso de la novela “1984” de Georges Orwell, en que un poder total que se sirve de los medios electrónicos de comunicación destruye la comunicación, el sentido, la historicidad, la libertad y la producción de la verdad (“*La mentira es la verdad*”, reza la leyenda del Ministerio de la Verdad). Es el caso de “2001, Odisea del Espacio”, de Stanley Kubrick, en que la máquina Hall 9000 tiene el poder de decidir sobre los destinos del hombre, colocándolo al borde de la muerte. Es también el caso de “Sol ardiente”, dirigida por Nikita Mikalkov, en que la revolución termina fagocitándose amargamente a sus artífices, artesanos y artistas: los revolucionarios.

³ Algunos desarrollos conceptuales resultan notables en términos de sincronía y “deslocalización” geográfica. Mientras Esping-Andersen madurara a partir de su concepto de “régimen de bienestar” el tema de los riesgos sociales asociados con la familia y los cambios que ésta sufriera en Europa durante las últimas décadas, los sociólogos Fernando Filgueira, Carlos Filgueira y Ruben Kaztman producían y/o articulaban en el contexto latinoamericano los conceptos de a) “estructura de oportunidades” en términos de agencias generadoras de activos, bienestar, riesgos y pasivos —y que captura en un turno a la familia, la comunidad, el mercado y el Estado—, b) “vulnerabilidad” como categoría ya no horizontal sino vertical que atraviesa de arriba a abajo la estructura de clases, y c) “activos” en correspondencia con las dos restantes, desplazando el tratamiento unilateral y teóricamente “separado” que recibiera en la literatura sociológica y antropológica precedentes. Lo que esta nota afirma es que el complejo panorama de producción del bienestar, apenas esbozado hacia 1990, es desarrollado teórica y metodológicamente de manera simultánea por autores europeos (Esping-Andersen y otros) y por sociólogos latinoamericanos, sin intercambios ni consultas recíprocas. Repárese en las respectivas fechas de las publicaciones: 1999 en todos los casos.

incompleta o desigualmente distribuida (Esping-Andersen, 1999). Pero es obvio que así como hay sociedades que como consecuencia de diversos factores —coaliciones de negocios con mayor poder relativo que coaliciones distributivas; presencia de un “Estado depredador” (Evans, 1989); etc.— tienden a dejar intacto este conjunto de riesgos provenientes de los mercados o propenden incluso a agravarlos, hay otras sociedades en que los Estados tratan y logran sancionar, combatir, reducir o extinguir la competencia imperfecta en aras por ejemplo de mercados competitivos y regulados; que logran limitar o evitar la distribución perversa de riesgos a través de mecanismos de solidaridad entre individuos;⁴ o que tratan de ofrecer información compensatoria a aquellos grupos menos poderosos y menos conectados con el *mainstream* a efectos de obtener una sociedad menos desigual. Los riesgos varían por ejemplo entre los mercados de empleo en función del tipo, naturaleza, alcances y profundidad de la intervención estatal. Los *mercados de empleo*, por caso, generan un conjunto menor de riesgos si están regulados de acuerdo a criterios de equidad y responsabilidad por instancias centrales y públicas de negociación de salarios que si estas condiciones se negocian por empresa, de manera descentralizada y sin intervención del Estado. En segundo lugar, las *clases sociales* también generan riesgos sociales diferenciales para individuos y familias: son los llamados “riesgos de clase”. Las personas con menor capital físico, humano y social son más vulnerables a la pobreza y la exclusión social que las personas con cuentas bancarias, propiedad inmobiliaria, títulos terciarios, ocupaciones de status alto, etc. Sin embargo, las primeras podrán tener más oportunidades de vivir una vida digna en sociedades con una ingeniería de redistribución del ingreso, de la propiedad, del status y del poder favorable a compensar y fortalecer a los más débiles que en sociedades “tolerantes” a la desigualdad o a la extrema diferenciación social o racial (Filgueira F., 2000). En tercer lugar, los *barrios* también generan riesgos sociales desigualmente distribuidos. Barrios con eficiencia normativa, confianza recíproca entre los vecinos y prestadores de modelos de rol legítimos generan menos riesgos que barrios sin eficiencia normativa, sin confianza entre los vecinos, que exhiben comportamientos desviados y que obligan a sus moradores a congelar activos para conservar pertenencias básicas (Kaztman, 2001). Asimismo, ciudades cuyas autoridades sean consecuentes en establecer durante un tiempo

⁴ A través del principio de solidaridad el individuo pobre no cubre la totalidad de su riesgo sino que es subsidiado por otro individuo de su generación o de otra generación cuya estructura de riesgos e ingresos resultan mejores.

prolongado un conjunto de incentivos y premios al mantenimiento y configuración de barrios con perfiles socioeconómicos heterogéneos o bien disuasión y/o castigo a la segregación residencial, probablemente registren menores riesgos en “inseguridad ciudadana” que aquellas en que reina la desarticulación residencial y el *apartheid* social. De ahí que el Estado como agencia centralizada de gestión de riesgos, no resulta indiferente para aumentar o atenuar su frecuencia social, como tampoco resulta indiferente la actitud que a nivel microscópico los hogares y la sociedad civil asuman. En cuarto lugar, el mundo de las *familias* también resulta fundamental a los efectos de diseñar políticas que disminuyan los riesgos que actualmente producen los fenómenos y comportamientos asociados a la “revolución oculta” de la familia y la segunda transición demográfica (Filgueira C. H., 1998).

Ahora bien, ¿qué es propiamente un riesgo social? Constituyen riesgos el conjunto de situaciones y comportamientos que frenan o que tienen la posibilidad de frenar la acumulación de activos para una razonable integración a la sociedad y un adecuado goce compartido de la “herencia social” (Kaztman y Filgueira F., 2001). Si los riesgos no se cubren adecuadamente por parte de la familia, el mercado y/o el Estado, pueden surgir “vulnerabilidades” en la estructura social o reafirmarse las ya existentes. Según el paradigma “Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades” (AVEO) las vulnerabilidades no sólo se registran entre individuos y hogares pobres sino que pueden recaer sobre diversas categorías de población no pobres. En ese caso la vulnerabilidad se traduce en un conjunto de atributos que predisponen a descender en términos de ingreso, status y poder aún cuando se pertenezca a un hogar no pobre y con NBS (Filgueira C. H., 1999). En el caso de que la vulnerabilidad sea sufrida por un hogar o persona pobre, entonces se traduce en la imposibilidad de escapar a un círculo vicioso de privación y déficit social (Filgueira C. H., 1999).

Hasta la consolidación del Estado de Bienestar (EB) durante la segunda posguerra en la mayoría de los países desarrollados, ningún aparato central de toma de decisiones se ocupó de gestionar, redistribuir, compensar o combatir de manera más o menos metódica los riesgos y vulnerabilidades sociales de las personas, hogares y sectores considerados socialmente más débiles.⁵ La manera de definir el riesgo difirió

⁵ Obviamente que la política comparada registra antecedentes. Entre ellos, la red de seguridad social construida por Bismarck en Alemania sobre la base del seguro social y el empleo. También en América Latina hay ejemplos de Estados sociales más o menos universales con anterioridad a la segunda posguerra: el edificio de protección social levantado en Argentina, Chile y Uruguay a lo largo del siglo XX (ver De León, 2006; y Filgueira y Filgueira, 1994),

de acuerdo a la sociedad y conforme a la correlación de fuerzas políticas y sociales (Esping-Andersen, 1999). Hubo sociedades que definieron el riesgo de manera amplia y generosa, como en los países nórdicos en que la cobertura se extiende a todos los riesgos y comprende toda la población durante la totalidad del ciclo vital. Otros países, sin embargo, definieron “riesgo” de manera restringida —como los EE.UU. en que el Estado sólo interviene en defecto del mercado, de manera residual, y cubre los riesgos de los segmentos de población que cayeron por debajo de un mínimo—. También hubo sociedades que definieron el riesgo de manera laboral, “corporativo” o “industrial”: riesgo era aquél que sufría el trabajador y su familia a lo largo de su ciclo vital. Éste es el viejo modelo de seguro social de Bismarck en que las prestaciones sociales eran resultado de una contribución directa del trabajador a lo largo de su vida laboral. En la posguerra, los países europeos continentales extendieron a la casi totalidad de la población este modelo corporativo. Fue así que el EB de los países desarrollados se constituyó en el primero de la historia de la humanidad en cubrir parcial o totalmente la estructura de riesgos de manera más o menos sistemática, mediado en ocasiones por amplios pactos o coaliciones sociopolíticas, y sobre la base de dos pilares sociales: la familia nuclear y el virtual pleno empleo formal (Esping-Andersen, 1999; Huber, 2006). Algunos países de América Latina también lo hicieron aunque de manera mucho menos completa. De aquella época de la posguerra a hoy han variado tanto los fundamentos sobre los cuales se asienta el EB como el conjunto de riesgos que debe enfrentar. Y los riesgos sociales han variado, no sólo en la Europa sino también en el resto del mundo; y de manera muy extensa, profunda y veloz en América Latina y el Caribe. Esa variación está vinculada tanto a cambios en el mercado de empleos como a cambios demográficos y familiares que generan una nueva estructura de riesgos y vulnerabilidades. Algunos de estos fenómenos están relacionados o fueron acentuados por el impacto del NME; otros, en realidad, pertenecen a la mediana duración histórica aunque también interactúan con el nuevo escenario de economía global.

I.2. Política social

Parece difícil construir una noción de política social a través de su “finalidad” dado que las metas de la política social pueden ser muchas y diversas: control político y

ofrece un sólido ejemplo a través de tres casos. Se trata de un sistema mixto en los tres países: universal en materia de educación y salud pública; corporativo en materia de pensiones y salud; y residual para políticas como vivienda, etc.

vigilancia social sobre las clases subalternas, cooptación de sectores políticamente estratégicos y potencialmente movilizables, puesta en escena de un capítulo del “espectáculo político”, liberación políticamente condicionada respecto de riesgos extremos, redistribución del ingreso, de la propiedad social y del poder, construcción de una mayor cohesión social, etc. También parece difícil aislar uno o un conjunto de instrumentos con rasgos similares para caracterizar a la política social porque éstos se extienden desde programas asistenciales de transferencia condicionada de ingresos bajo formatos focalizados, desvinculados del bienestar y de la ciudadanía, hasta políticas de carácter universal, montadas sobre servicios estatales de calidad dirigidos a sostener los fines generales del Estado.

A la luz de estas limitaciones, lo más razonable quizá sea admitir que la política social abarca un radio bastante amplio de finalidades y de instrumentos, y que una noción que pretenda captar lo que es la política social desde esos ángulos está destinada a ser incompleta. En ese caso, ¿qué margen hay para conceptualizar la política social? Se puede proceder desde un ángulo *estructural-funcional* y decir que ésta, conjuntamente con una constelación de otras políticas, programas e instrumentos no estrictamente “sociales”, es corresponsable de la producción y reproducción de procesos económicos y de la integración social. Igualmente, puede decirse junto a Castel que la política social ha procedido *históricamente* a través de una doble lógica de intervención: ha intervenido en el “centro”, sobre los mecanismos principales del proceso de integración social —el universo del trabajo y del salario—; y ha intervenido en los “márgenes” para compensar los efectos no deseados de la segregación mediante mecanismos alternativos de cohesión que no son tutelados por el Código Laboral ni por la legislación sobre seguridad social (Castel, 1997; Andrenacci, Falappa y Lvovich, 2004). En ese sentido es que la política social abarca desde instrumentos más o menos potentes de seguridad social —sea bajo la modalidad de seguro social, de pensión no contributiva u otra— hasta instrumentos de asistencia social de tipo condicionada, y/o de subsidios a la canasta básica.

Y este carácter “dual” de las políticas estatales de protección social se manifestó con mayor claridad todavía en América Latina que en Europa, dada su estructura social dual o heterogénea. Isuani establece que, por un lado, las políticas de seguridad social brindan protección a aquellos sectores pertenecientes al mercado formal, es decir, cuadros laborales relativamente estables, asalariados y urbanos. El concepto implícito es de “derecho subjetivo”, que puede estar dentro de un umbral de bienestar o bien cubrir

tan solo niveles elementales de existencia. Por otro lado, las políticas de asistencia social se orientan generalmente a atender las necesidades básicas del enfermo, anciano y población que se encuentra fuera del sistema de seguridad social. El concepto implícito es el de “ayuda” para cubrir niveles mínimos o necesidades básicas. *“Mientras que en las políticas de seguridad social el beneficio es un derecho que el individuo posee dada su contribución al financiamiento de aquél, las políticas de asistencia pública revisten un carácter caritativo, una dádiva a los sectores más necesitados”* (Isuani, 1985). El problema es que salvo excepciones, en América Latina la magnitud del sector informal ha sido muy considerable, extendiéndose todavía más a lo largo de los años 80’s y 90’s. Este extremo diferencia la configuración “dual” de la protección social en los contextos europeo y latinoamericano; en este último la dualidad habilita a hablar de la presencia de ciudadanos de “primera” y de “segunda”, como concluye Isuani. Y esta situación es más grave cuánto menor sea el presupuesto asignado a asistencia social y menor sea la capacidad de los grupos “asistidos” para sostener los planes y negociar nuevas demandas. Más allá de la referida estructura dual, se extiende el más completo vacío.⁶

I.3. Nuevo Modelo Económico (NME)

I.3.1. Consideraciones generales

Retengamos algunas consideraciones generales.

Primero, que a lo largo de los últimos veinte años los latinoamericanos hemos asistido a una transformación radical de la política social. Y también especialistas y analistas han dado cuenta de los profundos cambios a nivel de la estructura de riesgos en la región. Estos procesos de cambio —el de la política social y el de la estructura de riesgos— están asociados a la emergencia del NME y a una nueva agenda de política social de carácter neoclásico impulsada por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs). Esta agenda afectó a la región latinoamericana de manera mucho más marcada que a otras regiones, plasmando en políticas públicas de “nuevo tipo” en la totalidad de sus países.⁷

⁶ En efecto, en América Latina la situación es particularmente grave: existe la seguridad social, existe la asistencia social y también la completa ausencia de protección social (ver Lautier, 2004, que analiza los casos de Brasil y México).

⁷ En materia de desarrollo, lo mismo que en materia de régimen político, ha habido diversas experiencias de transición en el mundo. A fines de los ochentas tres regiones del mundo cambiaron ostensiblemente su forma de relacionarse con el desarrollo: la región latinoamericana, la Europa centro-oriental, y las ex repúblicas soviéticas. América Latina actuó en el ámbito de influencia de los Estados Unidos y en condiciones inéditas de endeudamiento

Segundo. No puede decirse que los cambios en la estructura de riesgos y la transformación de la política social en América Latina sean sendas *consecuencias directas* del nuevo escenario de la globalización. Sin embargo, es preciso establecer al menos dos cuestiones. Lo primero es que existe una doble conexión: entre el NME y el cambio en la estructura de riesgos, por un lado; y entre el NME y el cambio en la política social, por el otro. Lo segundo es que el impacto que el NME tuvo en la estructura de riesgos debe ser visto a la luz de: a) tendencias demográficas de más largo plazo (Filgueira C. H., 1999); b) tendencias históricas en la distribución geográfica de población (Thomas, 1997); c) políticas de nivel *meso* que intermediaron entre el NME y la producción de nuevos riesgos (Streeten, 1994; Whitehead, 1997); d) las peculiares modalidades, ritmos, reglas y estructura de oportunidad política que asumió la apertura regional al comercio y finanzas externas (Kaufman, 2003; Huber, 2005); e) y la existencia de sistemas políticos, legados institucionales y aparatos de protección social previos que pudieron haber reducido la convergencia a que inducía la adopción de políticas comunes (Kaztman, 2002).

Tercero: que el NME, centrado en un “crecimiento hacia afuera” liderado por la empresa privada de gran escala, implica en todos los casos un **nuevo conjunto de riesgos** así como estos dos aspectos: a) la adopción de un conjunto de políticas o la reescritura radical de las viejas bajo una orientación neoliberal; b) la asunción consecuente de un nuevo escenario global para los actores en la que el marco de referencia principal para los actores es el sistema-mundo (una “nueva cancha” en términos futbolísticos), en que existen nuevas reglas acordes con la apertura al exterior

externo, debilidad económica y déficit social, por lo que se convirtió en campo propicio de experimentación para las políticas neoclásicas que aquél impulsaba, a diferencia de lo que ocurrió en Europa centro-oriental. Éstos, que debieron transitar desde modelos de planificación central a estructuras de mercado en tiempos muy acelerados, pudieron evitar en cambio los costados ortodoxos de la agenda de las IFIs gracias a la proximidad de los países de la Unión Europea (UE). En su conjunto, la promesa de pertenecer a la UE ayudó a que los sistemas políticos de la Europa centro-oriental apostaran a elevar la calidad educativa, las capacidades y habilidades laborales, las redes de protección social —incluidos los seguros de desempleo y de salud— y la organización del capitalismo industrial; todo lo cual fue posibilitado por una economía en crecimiento favorecida por el auge del comercio y la inversión extranjera directa que la propia Europa desarrollada alentó. A su vez la importancia de la política democrática y la formación de actores en reclamo de protección social es otro de los factores a destacar en este virtuoso contexto de transición centro-europea (Orenstein y Haas, 2005). Esta “estructura internacional de oportunidades” dada por la UE faltó por completo en América Latina (y también en la región euroasiática); y en cambio, la región latinoamericana tuvo que enfrentar, o mejor adaptarse, a políticas públicas de mercado impulsadas con decisión por Estados Unidos y las agencias multilaterales de desarrollo y crédito.

(“nuevo reglamento”), nuevos poderes globales —Rondas de GATT y OMC, instituciones como el FMI, BM, BID que transforman el rol desempeñado durante las décadas anteriores a la de la crisis de la deuda—, nuevos “jugadores” y también jugadores tradicionales forzados a cambiar su naturaleza y su manera de encarar el juego (debió cambiar la forma de comportamiento del Estado, las empresas, las familias y las personas). Hoy América Latina y el Caribe debe “jugar” a la globalización: un primer problema es que existen otros participantes mucho mejor preparados a tales efectos. Por haber sido quienes tomaron la iniciativa —no es lo mismo ser el agente “globalizado” que el agente “globalizador”— o por haber tomado mayores recaudos en la integración mundial, los países centrales se encuentran en mejores condiciones de afrontar exitosamente nuevos riesgos: tanto la experiencia previa como el lugar que ocupan en la división internacional del trabajo son cartas que juegan de su lado y en detrimento de la región. Un segundo —y más grave— problema es éste: se trata de un juego con normas distintas. Hay jugadores poderosos a los cuales se les aplica reglas más benévolas mientras que a los jugadores periféricos, de menor poder relativo, se les aplica reglas extremadamente exigentes. Por ejemplo, los países centrales consiguen imponer reglas exigentes en el comercio a terceros países mientras que logran subsidios para sus productores nacionales, contradiciendo los presupuestos liberales que dicen impulsar.

Cuarto. Respecto del NME no puede olvidarse su doble condición: de modelo de desarrollo, y de modelo de economía política. Como *modelo de desarrollo*, el NME enfatizó el crecimiento y la competitividad, ignorando los encadenamientos productivos y la innovación schumpeteriana. Por un lado, el NME hizo sinónimos dos vocablos que en el pasado contenían significados distintos: “crecimiento” y “desarrollo”. Por otro lado, el NME enfatizó un tipo de competitividad que no favorece el desarrollo sustentable: la “competitividad espuria”. Hay diversas formas de competir según la manera en que éstas contribuyan a la meta final del desarrollo: formas auténticas y formas espurias (Fajnzylber, 1990). La competitividad espuria es la que se basa en el mejoramiento de la eficiencia en procesos y productos para abaratar costos. La competitividad “auténtica”, en cambio, se caracteriza por la búsqueda de diferenciación y por jerarquizar la calidad sobre el costo. Mientras los países escandinavos son claros ejemplos de competitividad auténtica e innovación —la invención del *mouse*, de los cinturones carteros de seguridad, etc., los países del sudeste asiático son típicos casos de competitividad espuria. América Latina compite con los países asiáticos para abrir

una avenida en el mercado internacional sobre la base de una competitividad espuria, y esto genera un problema en términos de sustentabilidad social del modelo al colocar ésta interrogante: ¿hasta dónde puede llevarse el ciclo de la remercantilización⁸ en contextos de la mayor desigualdad planetaria?

Quinto, como *modelo de economía política*, el NME fue producto y factor de una mayor coacción pura de mercado y de una *nueva* distribución del poder. En todos los casos, como lo recordaba Keynes, el Estado se ve más penetrado por lógicas económicas de mercado que exceden su ámbito de decisión política y lo alejan de la posibilidad de recrear en la práctica su propio modelo de república social (Keynes, 1932). En ese sentido, el Estado se ve enfrentado a la tarea de compaginar sus estructuras económicas y de protección social a los nuevos tiempos de estrecha interdependencia global. Dice Fernando Filgueira:

Cuando se procede a la apertura de la economía en tiempos acelerados —como ocurriera en América Latina, a diferencia de lo acontecido en otros lugares del mundo— y se transita de un universo de bienes no transables a un mundo de bienes transables (bien ‘transable’ es aquél que cuesta menos traerlo de fuera que fabricarlo en el lugar), entonces la capacidad de ejercicio de la “violencia estructural” desde el mercado es mayor, y menor la capacidad del Estado para limitarla. Cuando un país vive en un universo de bienes no transables, existen una cantidad de mediaciones ‘políticas’ entre el mercado y el Estado que pueden ser movilizadas con cierta facilidad: los movimientos sociales, la comunidad, los partidos, los parlamentos y la Ley. También pueden ser aplicados una cantidad de controles sobre ciertas variables macroeconómicas. Este conjunto de mediaciones, que definen una estructura de oportunidades más favorables al trabajo que al capital, tienen menos margen de acción frente a un universo definido a partir de bienes transables, como en las actuales economías globalizadas (Filgueira F., 2006).

⁸ “Mercantilización” quiere decir transformar un bien, servicio o factor de producción en una mercancía. “Desmercantilización” quiere decir alejar parcial o totalmente de la lógica de mercado a los referidos bienes, servicios y factores. Cuando la fuerza de trabajo logra obtener salario mínimo, horarios, condiciones laborales “dignas”, derecho de despido, seguros sociales, etc., entonces ha logrado superar su antigua condición de mercancía. Jurídicamente, el pasaje de una fuerza de trabajo como mercancía a una fuerza de trabajo como eje de derechos laborales y sociales, equivale al tránsito del Derecho Mercantil al Derecho Laboral y a la Seguridad Social. “Remercantilizar” significa, en el caso de la fuerza de trabajo, la trayectoria inversa: perder los derechos laborales y sociales en aras de una relación más mercantil.

Por el otro lado —como el mismo texto refiere— subsisten, aunque menguadas, las capacidades institucionales y las mediaciones de regulación en el nivel *meso*. La apertura de la economía es una política pública que actuó por sí misma, generando incentivos para que las empresas poco competitivas deserten del mercado, para aumentar el desempleo en ciertos sectores y para elevar la brecha salarial en favor de los mejor educados. Y también establece incentivos para controlar el gasto público y el déficit fiscal. Sin embargo, los resultados de la apertura deben verse también a través de otras políticas públicas que actúan a la manera de variables intermediarias: esas políticas son por ejemplo, la política fiscal, la política presupuestaria y la política crediticia. La política fiscal porque no es lo mismo mantener los impuestos indirectos como base de la recaudación que incorporar impuestos progresivos sobre la tierra y las transacciones cambiarias o fortalecer los impuestos sobre la renta. La política de gasto público porque no es lo mismo cortar o reducir los subsidios a los sectores medios altos que reducir el gasto social a los pobres. Y la política crediticia por una razón simple: una misma cantidad de restricción del crédito tiene consecuencias sobre el empleo muy distintas si va dirigida a las pequeñas y medianas empresas que si se aplica sobre las empresas de gran escala. A estas mediaciones hay que agregar todas las que provienen de la manera de regular el mercado de trabajo: convenios colectivos sobre la base de comisiones tripartitas en que el Estado participa como juez y parte *versus* formas paritarias y localizadas de dirimir los conflictos entre capital y trabajo, por ejemplo. De ahí que siempre haya margen para la variabilidad a pesar de aplicarse políticas similares (Streeten 1994, citado por Whitehead, 1997).

Sexto. Al mismo tiempo, como se dijo, importa la manera en que el NME se aplica. Éste no acarrea los mismos riesgos para la gente si se realiza en condiciones de una más o menos completa y robusta protección social —como la que trazaron los países pequeños de Europa desde los años cincuenta— que si se realiza en condiciones de desprotección parcial o total de riesgos básicos, como en cambio ocurriera en la gran mayoría de países de América Latina.

Finalmente, el NME se ha implantado en AL a través de “fases” que han deteriorado en turnos los aspectos sociales y distributivos. La primera fase correspondió a la estabilización, y fue realizada mayoritariamente en los 80s. La segunda fase correspondió a las reformas estructurales en la economía, que veremos a continuación (Thomas, 1997). El NME se levantó sobre la base de un cambio de estructuras: la *reestructuración del sistema productivo a nivel mundial*, en que la “gran empresa”

verticalmente integrada fuera desplazada por una empresa horizontalmente integrada a través de un complejo sistema de subcontrataciones por regiones (Arrighi, 1994). Este capitalismo montado sobre la deslocalización productiva instala incentivos hacia una presión competitiva entre los países y aún dentro de los estados o provincias;⁹ para algunos autores esto ha reducido los estándares de trabajo, estableciendo una “carrera hacia abajo”. Recuérdese que algunos de los llamados “tigres” y los “jaguares” asiáticos ofrecen condiciones extremadamente propicias para la inversión de capital habida cuenta de los niveles de desprotección de su fuerza de trabajo; esto fija los términos en que los países de nuestra región deben competir. América Latina ha sufrido el impacto de ese cambio estructural. E igualmente ha sufrido el impacto de fenómenos coyunturales cuyas consecuencias han sido “estructurales”: la crisis de la deuda externa, los modelos de estabilización y los programas de austeridad en materia de gasto social, durante la “década perdida”. Sobre la base de este terreno es que se monta el NME, cuya modalidad será más o menos “ortodoxa” según los países pero que en su conjunto el paquete introducido luce como duramente ortodoxo.

I.3.2. Las políticas públicas

Las políticas públicas impulsadas en América Latina por parte de las IFIs y adoptadas por los países se inspiran en la teoría neoclásica. Son por lo menos seis las políticas públicas que dieron lugar al NME: la apertura comercial, la liberalización financiera interna, la apertura de la cuenta de capitales, la privatización de las empresas públicas, la reforma tributaria y la reforma laboral. A ésta última no todos los autores la consideran estrictamente dentro del núcleo duro de políticas públicas del NME (Stallings y Peres, 2000).

El debate abierto durante los años 90s se centró en la pregunta: ¿el NME mejora los aspectos redistributivos y de déficit social, o bien los empeora? Para algunos

⁹ Los instrumentos son: a) la terciarización o subcontratación de terceros que ostenten estándares laborales más bajos; b) el tele-trabajo que también puede vincularse con facilidad a estándares más bajos porque la sindicalización queda obstaculizada o anulada; c) la relocalización, que tiene lugar cuando las multinacionales contratan actividades de ensamblaje o producción en terceros países donde los estándares de trabajo son menores. Se pueden combinar dos o tres de estas modalidades (CISS, 2006). Esta reestructuración haría que las pequeñas y medianas empresas del país pudieran competir cada vez con menores posibilidades de mantener sus rasgos “formales”. En estos contextos, pues, la relación de empleo se volvería más mercantil y menos laboral.

autores, el diseño de las políticas constitutivas del NME debería haber mejorado la equidad y atenuado considerablemente la pobreza y vulnerabilidad social. Si no lo hizo o no lo hizo en la medida anunciada, entonces fue por la debilidad, morosidad y ambigüedad con que fueron aplicadas las medidas del nuevo paquete de políticas públicas (Kuczynski y Williamson, 2003). El problema sería, pues, de implementación de la política pública; no de diseño. Para otros, en cambio, el NME expone a los Estados a nuevos riesgos que son agravados por la modalidad y ritmo con que fueron aplicadas las políticas públicas. El problema es tanto de diseño como de implementación. Éste es nuestro punto de vista. Esto no quiere decir que todos los Estados hubieran respondido a las fuerzas de la globalización con comportamientos idénticos e intercambiables; quiere decir que dada la celeridad con que el NME se impuso, hubo tiempo y margen menores que los registrados en otras regiones para que los Estados adoptaran las medidas de “compensación” más o menos generosas que en esas áreas se tomaran en el pasado ante circunstancias y fuerzas “convergentes” similares (Glatzer y Rueschemeyer, 2005; Katzenstein, 1985).¹⁰ De hecho, la región asumió una mayor convergencia en sus políticas públicas. No obstante la mayor convergencia hacia las políticas económicas que se referirán a continuación, hubo respuestas diversas en materia de política social. Al mismo tiempo, hubo países que ni siquiera adoptaron todo el paquete de reformas

¹⁰ Para América Latina parecería adecuado —aunque sólo *prima facie*— adoptar versiones flexibles de la “hipótesis de eficiencia”, según la cual el gasto gubernamental y sobre todo el gasto social fue sujeto a poderosas presiones hacia la baja como resultado de la creciente escala global que adquirieron los mercados en las décadas recientes. Claro está que el gasto social ya había descendido en promedio un punto a lo largo de la década perdida como efecto de la crisis de la deuda y de los programas de austeridad. La versión más extrema y decididamente errónea de la referida hipótesis establece que la liberalización obliga a asumir estructuras públicas de bienestar de tipo residual, mínimo o “schumpeteriano”, más acordes con el criterio de competitividad internacional. Esta versión extrema es errónea porque elimina la varianza que en cambio se verifica en el comportamiento de los países: Argentina y Uruguay, para citar dos países vecinos, se comportaron de manera claramente distinta durante los años 90; el primero privatizó sus empresas, servicios públicos e infraestructura vial mientras que el segundo conservó en manos del Estado las empresas públicas estratégicas (agua, electricidad, telefonía básica, etc) por vía del referéndum y plebiscito. El problema común a la “hipótesis de la eficiencia” tanto como a la rival “hipótesis de compensación” —que dice que como se espera que de la expansión de los mercados surjan en el corto plazo mayor desigualdad y mayor inseguridad laboral, sería razonable augurar presiones sociales e institucionales tendientes a compensar estas distorsiones— es la estilización extrema del postulado en detrimento de consideraciones históricas concretas, de tipo económico, social y político: la estructura productiva y de servicios, la modalidad de inserción del país en la economía internacional (Esping-Andersen, 1996), el grado de exposición a la “influencia internacional” (Stallings, 1992), los legados del anterior modelo de desarrollo económico-social (Kaufman, 2003), la amplitud de las alianzas sociopolíticas que sustenta el Estado de Bienestar, la correlación de fuerzas de las coaliciones de poder, los rasgos centralizadores o descentralizadores del sistema político para la toma de decisiones (Kay, 1998; Busquets, 2002), etc.

económicas estructurales sino que dejaron de lado algunas de éstas, sobre todo la política de privatizaciones y de reforma laboral.

Liberalización de las importaciones. Las importaciones bajo la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) tenían restricciones arancelarias y no arancelarias. Las restricciones arancelarias eran altas en América Latina: hacia 1985 el promedio máximo era de 100% y el mínimo de 35% (Tokman, 2004). Dentro de las restricciones no arancelarias se destacaban dos: las cuotas de importación y la consignación previa. La primera consistía en limitar el acceso a la importación a personas y empresas. La segunda consistía en la obligación de realizar un depósito compulsivo en divisa extranjera por un monto varias veces superior al que se proyectaba importar. Entre otros argumentos contra la protección se encuentran los siguientes: que ésta disminuía la eficiencia de la economía al cerrarla a la nueva tecnología, que apartaba al país de sus ventajas comparativas, que fabricaba artificialmente empresarios rentistas quienes transferían el aumento de precios de sus artículos al consumo y al sector exportador, y que alentaba la formación de “anillos burocráticos”. En América Latina, salvo Chile que ya lo había hecho de manera radical, se bajaron drásticamente los aranceles y se eliminaron las cuotas (Ramos, 1987; Stallings y Peres 2000; Tokman, 2004).

Tal y como consignaba Keynes en los años treinta, la apertura de la economía al exterior implica abrirse a un conjunto de nuevos riesgos. Sin embargo, ahí no termina el **problema**, sólo comienza. Éste también radica en la forma que asumió la liberalización. Señalamos aquí algunos problemas adicionales. Primero, importa tener presente el *ritmo* de apertura: mientras que los países pequeños de Europa tomaron cinco décadas para “globalizarse” y los países del sudeste asiático lo hicieron a lo largo de cuarenta años, los países de América Latina realizaron la apertura en 7 años —en 1985 los aranceles promedio fluctuaban entre 35 y 100% mientras que en 1992 fluctuaban entre 14 y 22%—. Segundo, también importa la *copia defectuosa y parcial* que la región hizo del modelo ofrecido por el sudeste asiático. Ni las IFIs ni los países latinoamericanos repararon en el papel que los países asiáticos habían concedido al Estado y a la educación. De hecho, los “tigres asiáticos” mostraban un mejor desempeño educacional en los años 60s; y la liberalización emprendida por ellos no fue brusca sino lenta y liderada por un Estado que construyó un aparato moderno orientado a las exportaciones. Tercero, debe destacarse el carácter *no simétrico* de la liberalización: AL se liberalizó

pero los países desarrollados siguieron la ruta clásica de protección a través de múltiples mecanismos entre las cuales se cuentan las Rondas del GATT y de la OMC. Cuarto, también debe mencionarse el desplazamiento de los eslabonamientos nacionales y los experimentos tecnológicos locales en favor de la importación de insumos y componentes que sirvieron más para ensamblar que para montar nuevos emprendimientos fabriles. Quinto, la *ausencia de políticas compensatorias* para sostener la caída inmediata del empleo en ciertos sectores no competitivos en la gran mayoría de los países de la región, configuró un panorama de destrucción sin sustitución o de “desindustrialización frustrante” (Tokman, 2004). Por otro lado, es cierto que aumentó el porcentaje del comercio exterior en el PBI —“coeficiente de apertura”— desde un 25% en 1950 a un 40% en el año 2000 pero también es cierto que esto significó un alto costo social: aumento del desempleo, deterioro del empleo protegido por las instituciones de seguridad social, desigualdad en la distribución del ingreso,¹¹ pobreza medida en términos absolutos, y marginalidad.

Reforma financiera interna (liberalización). Bajo la ISI, las tasas de interés eran fijadas por el gobierno y a menudo eran negativas, el encaje era alto, la banca estatal dispensaba la gran mayoría de los créditos, y finalmente el gobierno daba indicaciones sobre los sectores donde debía dirigirse el crédito de la banca privada. Esto es, existía un modelo de “represión financiera”. Para lograr mayor tasa de ahorro, mayor liquidez y mayor acceso al crédito asociado a rentabilidad (y no a conexiones políticas), se liberaron las tasas de interés, se rebajaron los encajes, se terminó con el crédito dirigido y se privatizó la banca estatal. El **problema** fue doble: primero, un problema

¹¹ La desigualdad en la distribución del ingreso aumentó en promedio durante los años 90 en la región. Los países relativamente más igualitarios, como Uruguay y Costa Rica, siguieron esa pauta. Sin embargo, estos países conservaron su matriz reacia a la desigualdad mientras que otros históricamente “mesocráticos” como Argentina vieron en cambio aumentar drásticamente la desigualdad. En un estudio comparativo para América Central, se observó que una causa importante de la relativa menor desigualdad de Costa Rica en relación a los demás países del área residía en que la expansión masiva de la matrícula de los años 60 y 70s se había realizado en los sectores educativos en que los trabajadores ganaban menos que el ingreso medio, esto es, en la educación primaria. Al mismo tiempo, la mayor oferta relativa de trabajadores con nivel educativo alto parece haber contribuido a reducir el precio relativo de la educación “y en esa medida a mejorar la distribución de los ingresos” (Trejos y Gindling, 2004). Por otro lado, la alta oferta de trabajadores con alto nivel educativo y el achatamiento de la pirámide salarial son fenómenos históricos que hacen de Uruguay un país relativamente más igualitario que otros. Durante los 90 la desigualdad en la distribución de los ingresos sin embargo aumentó por el “premio educativo” que las medidas liberalizadoras activaron, el cambio en las pautas de negociación salarial y la caída del salario mínimo (Bucheli y Furtado, 2005).

cambiario dado que las firmas pequeñas no pudieron acceder al crédito frente al aumento de las tasas de interés nacionales, que excedieron con mucho al de las tasas internacionales; segundo, un problema bancario, porque los bancos aceptaron obligaciones a largo plazo con el capital extranjero, que luego no pudieron asumir (Stallings y Peres, 2000).

Apertura de la cuenta de capital. Bajo la ISI existían controles sobre el tipo de cambio y además se restringía tanto la IED como la repatriación del capital. Entonces, razonando de manera simple y reactiva, a veces con convicción y otras veces bajo la coacción de las IFIs, los gobiernos procedieron a levantar las restricciones sobre el tipo de cambio, sobre la IED y sobre la repatriación de utilidades. El mayor **problema** probablemente haya estribado en la forma en que se llevó a cabo la política de liberalización externa. Primero, importa el orden de precedencia de la política en el conjunto de las políticas adoptadas: la apertura previa de la cuenta de capital produjo en casi todos los países, salvo Costa Rica y Bolivia, una avalancha de capital de corto plazo y apreciación inmediata de la moneda, lo que a su vez abarató las importaciones y encareció las exportaciones, aumentando el déficit comercial. Segundo, la liberalización externa se hizo de manera poco cautelosa; al no establecer ningún control sobre la salida de capitales ocasionó inestabilidad, crisis financieras y rescates bancarios por parte del Estado que tomó años superar (Stallings y Peres, 2000). Tercero, el desplazamiento de la toma de decisiones desde el Estado y el sector industrial al sector financiero fue un efecto no deseado aunque esperable de la política.¹²

Privatización. Bajo la ISI, menos por interés del Estado que por déficit del mercado, el Estado tuvo el control sobre empresas y servicios, a veces en régimen de competencia con privados pero generalmente bajo formas monopólicas. De algunas de estas empresas se esperaba que generaran utilidades; otras tenían como objetivo el de

¹² Se ha anotado que las medidas nacionales de liberalizaciones en las finanzas cooperaron en “globalización financiera” en curso, uno de cuyos objetivos es la transformación de todos los patrimonios en líquidos: el capital productivo de las empresas transformado en acciones, el patrimonio público convertido en títulos de deuda pública y el ahorro forzoso proveniente del factor trabajo transformado en títulos negociables en bolsa (Lo Vuolo, 2000). Asimismo se proyecta convertir el patrimonio inmueble en líquido a través de las llamadas “hipotecas revertidas”. Uno de los problemas fundamentales de esta globalización financiera es que las IFIs carecen de fondos para enfrentar una eventual crisis financiera de escala mundial; sólo podría realizar operaciones de salvataje a unos pocos países estratégicos (Tokman, 2004).

alentar la inversión privada, al proporcionar insumos de bajo costo a sectores favorecidos o empleos a trabajadores sindicalizados (Stallings y Peres, 2000). Este último tipo de empresa tenía cuantiosos déficit que debían ser cubiertos por rentas generales y adolecía generalmente de atraso tecnológico. La privatización no resultó ser una solución sino otro **problema**. La forma de realizarla, al margen de la transparencia, sin regulación estatal sobre los nuevos monopolios privados establecidos, y sin garantías sobre el empleo y la inversión, sumó nuevos riesgos de tipo social. En este sentido, resultó un problema “social” la reducción de puestos de trabajo y el aumento de las tarifas. Otro problema fue el de privatizar sin que el Estado obligara al capital privado a un programa futuro de inversión (Tokman, 2004).

La reforma tributaria. Bajo la ISI se gravaba a las empresas extranjeras, el sector exportador e importador, el consumo de bienes suntuarios y a las personas de alto nivel adquisitivo. A través de la reforma tributaria se rebajaron o eliminaron los impuestos a la importación y exportación, y se rescindieron algunos impuestos a las personas físicas. En su lugar, se incrementó el IVA, más fácil de recaudar, más “nuetral” aunque claramente más regresivo y socialmente injusto. El **problema** fue que por la vía fiscal y tributaria, se cooperó también a la exacerbación de un riesgo: la disparidad en la distribución del ingreso, que se aumentó considerablemente en la mayoría de los países.

La reforma laboral. Bajo la ISI se montó en algunos países de AL un complejo sistema de protección de los salarios, condiciones de trabajo y seguridad social de los trabajadores públicos y privados. La reforma neoliberal entendió a esta institucionalidad en términos de “rigideces” que obstaculizan, “distorsionan” o impiden las relaciones económicas entre trabajadores y empresarios. El razonamiento es el que describe el economista Hernández Laos: *“Si el mercado laboral ofrece rigideces institucionales de importancia en su operación, el excedente de mano de obra se reflejará en el aumento crónico de las tasas de desempleo abierto; si es flexible, el excedente de mano de obra en relación con la demanda de trabajo en el sector moderno, se manifestará en el acrecentamiento del sector informal urbano”* (Hernández Laos, 2005). Entonces las IFIs empujaron la llamada reforma laboral que en algunos países se tradujo en alguna de las siguientes medidas: primero, la flexibilización laboral —ya sea de carácter numérico, funcional y/o salarial—; segundo, una disminución en el número de

funcionarios públicos; tercero, la reducción del poder de los sindicatos; cuarto, el descenso de los salarios mínimos.

No siempre estas políticas y medidas impactaron directamente sobre el empleo, el desempleo, la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad en el ingreso. Como ya se ha establecido, son también importantes las mediaciones de otras políticas y de legados institucionales y correlaciones de fuerzas endógenas y exógenas: las conocidas coaliciones de poder.¹³

II. Divorcio entre política social y riesgos en América Latina: ayer y hoy

Es deseable que la política social se adapte a la estructura de riesgos de una determinada época y país. Como se ha dicho, hasta la consolidación del EB en la segunda posguerra mundial ningún aparato central de toma de decisiones se ocupó de gestionar, redistribuir, compensar o combatir de manera más o menos integral los riesgos y vulnerabilidades sociales de las personas, hogares y sectores considerados

¹³ Las coaliciones distributivas de poder fueron mucho menos eficaces en resistir la ola neoclásica en América Latina que en los contextos de países desarrollados: éstos últimos han mostrado tener “filtros” mucho más potentes para resistir los vientos de la globalización. Además, la aplicación de un conjunto de políticas liberales en la región fue resultado muchas veces del factor sorpresa, que faltó en el contexto europeo: dados los contenidos de las respectivas campañas electorales, no era previsible que Fujimori, Menem o Carlos Andrés Pérez encaminaran a sus respectivos países por la senda del neoliberalismo. Hay sin embargo algunos autores de orientación neoclásica que han esgrimido que incluso en países como Suecia se llevaron a cabo medidas de flexibilización de la mano de obra en algunos sectores específicos, por lo que ni siquiera estos países resultaron inmunes al *espíritu de época*. El mensaje es: “en todos lados se filtró la misma línea de política pública: si otros lo hicieron, ¿por qué no nosotros?” Sin embargo, debe aclararse el siguiente conjunto de circunstancias para que dos situaciones en apariencia idénticas —la flexibilización laboral en AL y Suecia— no sean confundidas (“interferencia sistémica”); en efecto, el contexto importa. Primero, la flexibilización en Suecia pudo aumentar la escala de dispersión salarial en algunos sectores pero no influyó decisivamente en la distribución del ingreso global, que siguió observando los mínimos mundiales en materia de desigualdad. Segundo, los países nórdicos nunca mostraron alta “rigidez” si se les compara con los países de Europa continental, por lo que la flexibilización resultó ser menos una innovación que una prolongación de prácticas arraigadas, socialmente consensuadas e individualmente internalizadas. Tercero, en presencia de un EB generoso, encargado de cubrir los riesgos de manera sistemática y satisfactoria desde el nacimiento hasta la muerte para la totalidad de la población residente, la flexibilización laboral, la pérdida de salario e incluso la cesantía no resultan ser hechos económica o socialmente traumáticos para el trabajador sueco ni para su familia, como en cambio sucede en todos los países de América Latina. En otros términos, perder un trabajo en Suecia no significa la pérdida sustantiva de ingreso —por la presencia de un seguro de desempleo generoso— ni tampoco supone la pérdida de ningún servicio social importante —por la presencia de un EB de tipo universal, basado en el criterio ciudadano—. No implica, pues, la ruptura de una cadena virtuosa de concatenación de activos sino a lo sumo un trauma psicológico o moral.

socialmente más débiles. El Estado asumió en ese momento la decisión de integrar bajo diversas modalidades a todos, a la mayoría o al menos a aquellos que no estuvieran cubiertos por la seguridad social o que no hubieran accedido a un mínimo. Esto se dio de maneras distintas aunque más o menos simultánea, en Europa, Canadá y Estados Unidos.

Los países del Primer Mundo hacia mediados de siglo exhibían una cantidad de riesgos procedentes de factores ecológicos, económicos y demográficos. Desde el punto de vista de la *distribución geográfica* de la población, Europa, Estados Unidos y Canadá se habían urbanizado fuertemente: la gran mayoría de la gente vivía y trabajaba en la ciudad como resultado de la masiva emigración campo-ciudad a lo largo del siglo XIX y de manera particularmente intensa durante las dos guerras mundiales. En el plano *económico*, el mercado de empleo, predominantemente formal, se había expandido y cubría a la gran mayoría de la PEA. Desde el punto de vista *demográfico*, estos países transitaban por las últimas etapas de la “transición demográfica”: exhibían tasas bajas de mortalidad infantil y de mortalidad por infecciones y epidemias, envejecimiento de la población por extensión de la expectativa de vida, predominio de la familia nuclear y presencia dominante de hogares de proveedor único.

Entonces, el *Fair Deal* en Estados Unidos y el Estado de Bienestar de la posguerra en Europa tomó a su cargo la cobertura de un buen número de estos riesgos. Por un lado, el Estado universalizó la atención de salud y la educación de las masas que se trasladaban hacia las ciudades. Asimismo el Estado se hizo responsable del pago de las pensiones, jubilaciones y demás beneficios para la tercera edad, sea bajo la forma residual (en defecto de beneficios obtenidos por la vía del mercado), bajo la forma universal (como tasa de pensión plana para todos e independiente del estatus laboral y de la contribución durante la vida laboral) o bajo la forma corporativa (en que los beneficios guardan relación con las cotizaciones hechas durante la vida). De esta manera cubrió a uno de los dos extremos de edad de la “población pasiva”. El otro extremo, el de los niños y menores de edad, fue atendido en muchos países, a través del pago de asignaciones familiares. Por último, la protección de la mujer o bien fue incluida dentro de la protección social brindada al varón jefe de familia, haciéndose efectiva a través del pago de cuotas médicas, de pensiones a la vejez, por viudez, etc., o bien constituyó un capítulo de la ciudadanía social. Los fundamentos micro-sociales del modelo del EB europeo fueron: el pleno empleo, el predominio del empleo formal, la familia nuclear y el modelo de proveedor único. Hacia los 50, 60 y 70s los EB europeos

lograron sustentar una política social consistente y más o menos bien adaptada al conjunto de riesgos sociales existentes. En el siglo XXI, aquél edificio de protección en sintonía con los riesgos, necesidades y vulnerabilidades, comienza a mostrar algunas brechas. En la Europa continental, dos son los problemas fundamentales: primero, el gasto social se encuentra excesivamente sesgado en favor del pago de pensiones a la tercera edad; y segundo, existe un conjunto de riesgos insuficientemente cubiertos como el de las mujeres trabajadoras y de los jóvenes (con tasas de desocupación que triplican la media de la PEA). De ahí es que actualmente puede percibirse en Europa un desajuste entre política social y riesgos (Esping-Andersen, 1996).

En América Latina nunca la política social logró cierto grado siquiera aproximado de ajuste al conjunto de riesgos sociales; en general reinó el divorcio entre Estado social y riesgos. En los países históricamente más universales —Argentina, Chile y Uruguay—, la seguridad social —pensiones y salud— logró cubrir al 70% de la PEA pero llegó muy tardíamente al campo. Y en los restantes países, la seguridad social nunca cubrió más allá de la tercera parte de la PEA hacia 1970, como lo muestran los informes de las IFIs y como consignan los trabajos de Carmelo Mesa Lago y de Fernando Filgueira. Finalmente, países como Honduras en América Central todavía hoy no exceden una cobertura para pensiones del orden del 6%. El problema no fue solo de cobertura de los seguros existentes sino también de calidad de las prestaciones y estratificación entre éstas, y sobre todo de ausencia de seguros y beneficios básicos para categorías enteras de la población: seguro de paro, asignaciones familiares y pensiones para los asalariados del campo. Obviamente también quedaba fuera de la órbita oficial la atención específica de la problemática de la mujer; no existía un horizonte de visibilidad para observar la situación femenina. Actualmente el problema de divorcio entre riesgos y vulnerabilidades sociales, por un lado, y política social, por el otro, sigue siendo de enorme magnitud en la región latinoamericana. ¿Por qué? Por los indicadores objetivos u objetivables que enseguida se verán y también porque el prisma desde el cual se evalúan hoy los cuadros sociales están impregnados del “efecto de demostración” y sobre todo de creencias, ideologías y valores igualitarios, ciudadanos y de bienestar en los que mujeres y hombres se han socializado y a los que se han adherido en las últimas décadas. Este prisma a la luz del cual los actores e investigadores evalúan, hace que la situación de privación social emerja con una nitidez todavía mayor. Veremos a continuación los por qué “objetivables” del divorcio entre medidas estatales de protección social y riesgos.

Primero, porque existe un **conjunto de riesgos que siguen estando parcial o totalmente desatendidos**: a) el de los desocupados y subempleados, que según CEPAL alcanzó el 57% de la PEA en el año 2001, y que carecen en su mayor parte de un seguro de desempleo robusto; b) el de los grupos vulnerables, cercanos a la línea de pobreza o con predisposición a descender; y c) el de los dos “extremos pasivos de edad”, la población infantil y la población anciana no cubierta por la seguridad social, habida cuenta de la excepcionalidad de las asignaciones familiares en la región y de la bajísima cobertura de seguridad social para los adultos mayores, respectivamente. Como se ha dicho, la integralidad y la universalidad son dos temas pendientes en la agenda de la seguridad social. En efecto, la mayoría de los países cubren en porcentajes variados los rubros de enfermedad y maternidad, invalidez, vejez, muerte y accidentes de trabajo; sin embargo, los seguros de desempleo y asignaciones familiares están generalmente ausentes. En América Latina menos de 10 países tienen alguna forma de seguro de desempleo (Velásquez, 2003) y algo más de 10 conceden asignaciones familiares (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006).

Segundo, porque existe un **conjunto de riesgos extremos**, de población pobre e indigente, cubierta por **políticas de transferencia condicionada de ingresos bajo formatos focalizados** o bajo **modalidades *workfare*** u otras similares que asisten e incluyen socialmente aunque sin generar protección estable, bienestar o ciudadanía; y a veces, sin lograr siquiera los objetivos declarados de “combate a la pobreza”.

Tercero, porque existe un **conjunto de riesgos de la tercera edad beneficiaria atendidos a través de formas neomercantilizadas de seguridad social** que no solucionan sino más bien agravan los problemas clásicos del sistema de pensiones en América Latina: la relación activos / pasivos; el financiamiento general del sistema; la escasa cobertura de la fuerza laboral; y la falta de equidad distributiva entre los beneficiarios. Asimismo, tampoco logran alcanzar las nuevas metas que la llamada “reforma estructural” ha impulsado con decisión durante la década pasada: crear un mercado de competencia entre aseguradoras; disminuir el costo administrativo (comisión y prima); aumentar el ahorro nacional; reducir el costo fiscal en el mediano plazo (Mesa-Lago, 2004).

Queda claro que no se pretende agotar estos temas sino tan sólo introducirlos, a lo sumo plantearlos e ilustrarlos. Quedará para otra ocasión desarrollar otros dos riesgos

de la mayor importancia: la de los sectores escasamente educados y la de los discapacitados.¹⁴

III. Riesgos parcial o totalmente desatendidos

“Riesgos desatendidos” parcial o totalmente quiere decir aquí que el Estado no dispone o dispone de manera insuficiente de políticas públicas y medios institucionales para paliar, mitigar, combatir o liberar a individuos y hogares de sus riesgos y vulnerabilidades. Los casos varían desde países cuyo servicio de seguro de paro forzoso es minoritario aunque antiguo para la población asalariada —Uruguay— hasta la desatención absoluta —países de América Central—. En los casos en que el seguro de paro existe, sus alcances y montos son generalmente muy limitados. En defecto de políticas públicas, operan tanto el mercado y la familia como medios informales que la literatura ha captado bajo las nociones de “caudillismo”, “patronazgo” y “clientelismo” (De Ferranti, Perry y Gill, 2004). Pero lo que importa aquí es la atención a través del Estado.

III.1. Desempleo, subempleo, empleo precario e informal

Huelga hablar de la importancia social del empleo. Primero, es la fuente predominante de ingresos de la mayoría de los hogares: el 80% de los ingresos del hogar provienen del trabajo, 13% de las transferencias y el resto de otras fuentes como comunidad o familia (Tokman, 2004). Segundo, es eslabón estratégico de una cadena de activos porque genera ingreso y porque está relacionado con el capital humano y también social, y en esa condición es el principal transmisor de estabilidad y bienestar o bien de inestabilidad y escaso bienestar (Filgueira C. H., 2001). Tercero, el empleo genera identidad colectiva y autoestima individual; y ha sido la base sobre la que se construyeron tanto la “ciudadanía industrial” como la morosa “ciudadanía social” en América Latina.

En suma, la carencia total o parcial del empleo se constituye en posible inicio, continuación o consolidación de círculos viciosos e intergeneracionales de pobreza y desafiliación institucional. En parte esta carencia estuvo apuntalada por el NME, habida

¹⁴ Sobre los sectores de educación baja, distribución del ingreso y globalización, véase Morley, Samuel (2000). Sobre discapacidad, véase a modo de introducción Brogna, Patricia (2005).

cuenta de la reestructuración radical del mercado de trabajo a la que cooperó decisivamente. Posibilitada por las políticas de apertura comercial y apreciación del tipo de cambio, la importación de nuevas tecnologías a precios accesibles indujo a los empresarios a reducir el número de empleos disponibles. Por otro lado, la terciarización de las actividades no directamente vinculadas a su producción por parte de las grandes empresas, también pudo haber reducido el número de empleos tanto como deteriorado los estándares laborales. Aunque los cambios referidos también generaron nuevos empleos en los servicios (comercio exterior, hotelería y servicios financieros) y en el sector informal, PREALC-OIT ha consignado que muchas de estas nuevas oportunidades plasmaron en empleos espurios y precarizados.

En concreto, el comportamiento del **desempleo** en las últimas décadas revela un constante aumento, lo que ha acarreado mayor riesgo social para las personas y hogares en esa situación. La tasa media de desempleo para la región ha aumentado de manera continua, pasando del 6.6% en los años setentas al 7.6% en los ochentas y al 7.9% en los años noventa. Al mismo tiempo, según cifras de CEPAL, hacia el año 2001 el 57% de la PEA estaba desempleada o subempleada. Durante los 80s el desempleo aumentó de manera inequívoca (de 5% promedio en 1980 a más del 10% en 1985), al igual que el subempleo visible (empleo a tiempo parcial). También en los ochentas cambió el perfil del desempleado (se sumaron jefes de hogar y ex trabajadores cesados a las mujeres y jóvenes) y se expandió la economía informal (del 30% en 1980 al 50% en 1985). En los 90s el desempleo se comportó de manera desigual según el país, según queda claro en el cuadro 1. Entre 1990 y 2000 aumentó claramente en Argentina, Brasil, Colombia, Nicaragua, Uruguay y Venezuela mientras que aumentó casi un punto en Panamá. Salvo algunas excepciones como Honduras, el descenso no resulta significativo.

Cuadro 1. Tasas de desempleo para años y países seleccionados de AL

Años	1980-1990	1995	2000
América Latina			
IDH Alto			
Argentina	5.5	17.5	19.7 (2002, urbano)
Chile	11.9	7.4	9.2
Costa Rica	6.8	5.7	5.3
Uruguay	8.9	10.3	13.6
IDH Medio			
Brasil	5.3	4.6	7.1
Colombia	11.2	11.2	20.2
México	4.3	5.5	2.2
Panamá	14.5	16.6	15.2

Perú	7.4	8.8	8.5
Venezuela	9.3	10.3	13.9
IDH M-Bajo			
Bolivia	7.8	3.6	7.6
El Salvador	9.3	7.0	6.7
Guatemala	8.0	3.9	---
Honduras	9.7	5.6	5.3
Nicaragua	5.3	16.9	9.8

Fuente: construido en base a CEPAL (diferentes años).

Asimismo, el comportamiento registrado en el **empleo** aumentó la inseguridad y los riesgos. Victor Tokman establece que tres son las novedades sobre el empleo: la mayor inestabilidad, la mayor vulnerabilidad frente al desempleo, y el cambio en la estructura de empleo por terciarización, precarización e informalización (Tokman, 2003). En realidad, podría encerrarse bajo la fórmula: menor seguridad para el trabajador y su familia. La mayor inestabilidad laboral se manifiesta en el descenso en volumen de empleo permanente, vitalicio o con dedicación exclusiva y en la mayor rotación laboral, lo que cuestiona la idea de proyección de futuro y de carrera profesional de otras épocas (Filgueira C. H., 1998). La menor protección social y la mayor vulnerabilidad laboral se manifiestan en un menor volumen de empleo protegido desde el punto de vista del Derecho Laboral y de la Seguridad Social. El cambio en la estructura del empleo durante los 90 fue radical: de los nuevos lugares de trabajo creados, sólo cuatro de cada diez pertenecieron al sector formal de la economía mientras que los restantes los generó el sector informal. El Estado por su parte no participó en la generación de nuevos lugares de trabajo. Detrás de estos tres fenómenos militan la privatización de los patrimonios y servicios públicos, la pérdida de puestos de trabajo en las industrias, la flexibilización laboral, la ausencia de una política crediticia dirigida a las PYMES que les permitiera formalizarse y el traslado de la responsabilidad al sector privado por la generación de nuevos empleos. El empleo industrial y el empleo público se caracterizan por la dedicación *full time* y la permanencia en el cargo (en el caso del empleo público, existe estatuto de inamovilidad para el funcionario público en muchos países), por lo cual la quiebra de los viejos complejos industriales y el traspaso a manos privadas de empresas públicas aumentó la inseguridad social.

A pesar de la urgencia de seguros en sociedades con alto niveles de paro y no obstante ser el trabajo un mecanismo central de integración social —y su ausencia una fuente de marginación—, el subempleo es un riesgo sin atención y el desempleo es un

riesgo casi totalmente desatendido en la región: sólo 6 países latinoamericanos contaban hasta hace poco con seguros de desempleo. Asimismo la cobertura de los seguros de desempleo en América Latina no excede el 14.7% de los desempleados; es el caso de Uruguay (Velásquez Pinto, 2003). Otros países ostentan guarismos todavía menores: Argentina en 2000, el 10%; Brasil en 2001, 11.8%, Chile en 2000, 6.7%; Venezuela en 1999, 7.2%. En Ecuador se les entrega a los trabajadores cesados tipificados en la ley un beneficio de tres sueldos mínimos. En otros países los programas ostentan coberturas y montos mínimos; en el caso de México sólo se extiende a los trabajadores desempleados entre 60 y 64 años, lo que lo sume a una categoría accesoria. El seguro de desempleo no es todavía siquiera un proyecto en la mayor parte de la región.

El objetivo real de los seguros de desempleo es el de constituirse en “ayuda” acotada en tiempo y en montos para el trabajador que cae en el paro forzoso. El supuesto que yace a algunos diseños de seguro de paro en la región es que el trabajador en poco tiempo podrá conseguir otro trabajo. Este supuesto corresponde al de las economías que sólo sufren un desempleo friccional y no corresponde extrapolarlo al caso de las economías latinoamericanas, de alto desempleo estructural. Por otro lado, no corresponde tampoco introducir en América Latina las discusiones sobre las “trampas del bienestar” ni sobre la perturbación eventual del mercado de trabajo que el seguro de desempleo acarrea en los países del Primer Mundo habida cuenta de la ausencia mayoritaria de seguros de desempleo en la región latinoamericana así como de las bajas coberturas y montos pagados en los países en que estos existen.

Como lo establece Mario D. Velásquez Pinto (2003), en todos los casos la cobertura es baja, en parte por la presencia de la economía informal —durante la década anterior, 6 de cada 10 empleos creados pertenecieron a la economía informal—, en parte porque no todos los desempleados del sector formal logran reunir los requisitos exigidos para generar el derecho al seguro de paro, y en parte por la presencia de los beneficios derivados de las indemnizaciones por despido. Hay casos como el de Chile en que la cobertura del “subsidio de cesantía” remite también al bajo monto de las prestaciones, que hasta hace poco representaban algo menos del 15% del salario mínimo. Por último, la forma de financiamiento de este seguro —y de los seguros sociales en general— en América Latina también incide en su estrecha cobertura: el pago por el propio trabajador (aseguramiento privado) o el financiamiento a través de formas solidarias (*pay as you go*) en el marco de economías con altas tasas de informalidad, frenan la

expansión del seguro de desempleo. Igual que en el caso del seguro de pensiones incluido más abajo, para explicar la baja cobertura hay algunas razones que provienen de fuera del sistema de seguridad social (de su “entorno”, por ejemplo la estructura, dinámica y regulación del mercado de empleo, etc.) y existen al mismo tiempo otras razones que derivan de la propia estructura y forma de financiamiento del seguro. En el margen —sólo en el margen— operan las razones esgrimidas por el Banco Mundial, de “miopía en el aseguramiento” por parte del trabajador.

Dos cuestiones agravan el panorama social de ausencia de este seguro: la presencia de un desempleo de largo plazo; y el perfil de los desempleados, muchos de los cuales son jefes de familia. Por otro lado, el seguro de desempleo, donde existe, se encuentra desconectado en América Latina de otros programas estatales de transferencia de ingresos —por ejemplo los de indemnización por despido o de capacitación—.

Sin embargo, la cuestión del empleo estuvo en la mira de las IFIs y los gobiernos latinoamericanos durante la década pasada. Pero las reformas laborales y de seguridad social no estuvieron encaminadas a extender o mejorar el seguro de desempleo sino más bien a ampliar la tipología de contratación para albergar contratos más flexibles, reducir el costo del despido, abatir el salario mínimo, limitar o eliminar la creación de empleo público e introducir reformas de mercado en las pensiones y la salud (Velásquez Pinto, 2003).¹⁵ En otras palabras, el abordaje oficial del empleo y desempleo en aras de la eficiencia y la sana macroeconomía se montó sobre bases contrarias a la protección laboral y social que la nueva estructura de riesgos reclamaba.

Por último, las políticas públicas que apuntan a la “empleabilidad” de la fuerza de trabajo corren el riesgo de equivocar el planteo, como se ha destacado desde Cinterfor-OIT. El término “empleabilidad” puede inducir a pensar que la falta de empleo es una responsabilidad individual por la escasa formación educativa, cuando generalmente proviene menos del nivel formativo que de la segmentación del mercado laboral o del déficit de regulación oficial. Cuando el desempleo proviene de la baja

¹⁵ Si bien estos fenómenos son generales para casi todos los países de la región, CEPAL advierte sobre la emergencia de una diferenciación estructural entre el norte y sur de la región en términos de: *tipos de productos* (México y América Central exporta textiles, autos y artículos electrónicos mientras que el sur derivados del procesamiento de recursos naturales), *dinamismo diferencial* (“estrellas crecientes” —México y AC— y “estrellas menguantes” —América del Sur—), *generación de puestos de trabajo*. Esta dicotomía descansaría en el hecho que la industria maquiladora presenta una alta intensidad en uso de trabajo mientras que los productos derivados de la elaboración de recursos naturales requiere un uso más intensivo en capital (Stallings y Weller, 2001).

formación promedio de la fuerza laboral, entonces la falla resulta de un sistema educativo desfasado respecto de los requerimientos del mercado de empleo. Tampoco en este caso media una responsabilidad estrictamente individual en el fenómeno de desempleo.

III.2. Vulnerabilidad social

Otros grupos que tampoco resultan destacados por la política social son los llamados “grupos vulnerables”. Como consecuencia de cambios en el mercado de empleo y la familia (Filgueira C. H., 1998), y también como resultado de la modalidad lenta y volátil de crecimiento económico (Rodrik, 2005), la **vulnerabilidad social** ha adquirido una presencia central en la región. Este concepto fue definido de manera operativa por CEPAL en 1994 como aquél conjunto de personas y hogares que se encontraban próximos a la línea de pobreza, entre el 0.9 y el 1.25 de la línea de pobreza. A partir de 1995 fue desarrollado de manera a la vez teórico-conceptual y operacional por el paradigma “Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades” (AVEO), acuñado por los sociólogos Carlos Filgueira, Fernando Filgueira y Rubén Kaztman. En la línea de CEPAL la vulnerabilidad agregaba un corte horizontal a los criterios en el estudio de la pobreza. Lo que realiza el paradigma AVEO es agregar un corte vertical a la vulnerabilidad de tal manera que ésta deje de definirse a partir de atributos específicos de una determinada categoría social para pasar a definir situaciones o comportamientos que atraviesan las diferentes categorías y niveles de la sociedad. De esa manera, podría “estudiarse configuraciones de vulnerabilidad tanto en hogares pobres como en hogares no pobres a partir de consideraciones a la familia — monoparentales, jefatura femenina, tipo de ocupación, vecindario, etc. — Carlos H. Filgueira establece que “estudiar la vulnerabilidad en los sectores sociales no pobres es sin duda más complejo”. Y para desbrozar la complejidad brinda este concepto: *“La vulnerabilidad puede definirse como una predisposición a descender de cierto nivel de bienestar a causa de una configuración negativa de atributos que actúan contra el logro de beneficios materiales (por ejemplo, ingresos, bienes y patrimonio) y simbólicos (por ejemplo, status, reconocimiento, identidades compartidas). Por extensión, la vulnerabilidad es también una predisposición a no escapar de condiciones de bienestar negativas”* (Filgueira C. H., 1998).

La región puede caracterizarse como de alto riesgo y vulnerabilidad social. Es vulnerable el desempleado pobre a la exclusión social y desafiliación institucional; es

vulnerable el asalariado sin contrato de trabajo escrito al despido arbitrario y a la pobreza; son vulnerables los sectores medios a la movilidad descendente en caso de perder sus empleos. “*Un vasto contingente que no es pobre según sus ingresos es, sin embargo, vulnerable*” (Sojo, 2003).

Volviendo al concepto cepalino extendido, en muchos países de AL casi el 20% de los hogares tienen ingresos per cápita que oscilan entre 1.25 a 2 líneas de pobreza.¹⁶ El aumento de los hogares entre una y dos línea de pobreza en el lapso 1990-1999 es una realidad para un número importante de países: Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras y Panamá. Es importante decir que en América Latina **no existen programas para dar cuenta de la vulnerabilidad asociada a la tendencia a descender en ingreso**, ni a nivel de individuos ni de hogares.

Hay autores (Tokman, 2004) que, al concebir la vulnerabilidad a partir de “los grupos que son más sensibles a las externalidades negativas de los procesos de cambio”, refieren como vulnerables a los **niños**, las **mujeres** y los **jóvenes** latinoamericanos. Es razonable pensar en estos términos. Puede al mismo tiempo pensarse que una cosa es establecer que existan vulnerabilidades dentro de todos los grupos y categorías, incluidos estos tres, y otra cosa distinta sea afirmar que estas categorías deban ser consideradas *in totum* como “vulnerables”.¹⁷ Una tercera opción sería la de ver cuáles son los grupos más vulnerables desde el punto de vista de un conjunto de indicadores sociales; y luego, establecer que estas vulnerabilidades categoriales se ven agravadas ante configuraciones adversas de tipo familiar, ingreso, nivel educativo, residencia y capital social.

Sea como sea, los **jóvenes** son el grupo más afectado por el desempleo: mientras que el nivel promedio de desocupación para la región es de casi 8% de la PEA entre 1990 y el año 1999, el nivel promedio de los jóvenes a comienzos del siglo XXI es del 16%. Además, los jóvenes son quienes deben lidiar en mayor medida que los restantes grupos con la precarización y la desprotección, trabajar durante jornadas más extensas, y recibir remuneraciones equivalentes al 43% de las de los adultos (Tokman, 2004). Si bien hay razones para sustentar lo que afirma Tokman habría que pensar asimismo en

¹⁶ La línea de pobreza varía según el país e incluso entre países vecinos. Mientras en la Argentina en 2002 la línea de pobreza era de \$55 y la de indigencia era de \$28, en el Uruguay de 1999 era equivalente al doble: \$113 y \$56 respectivamente (CEPAL, 2004 citado por Huber, 2006).

¹⁷ Agradezco al sociólogo Luis Antonio López Zazueta, de El Colegio de la Frontera Norte (México), las importantes precisiones que me hiciera a este respecto.

las fuertes ambigüedades de la categoría “juventud”, cercana a su vez a la “situación paradójica” que describieran Germán Rama y Carlos Filgueira (1990). Esta situación paradójica —también presente en los estudios de Coleman— estaría definida a partir de la contradicción sólo teórica entre una categoría de edad dotada en promedio de mayor capital humano que otros rangos etáricos, y los accesos restringidos de los jóvenes a la estructura ocupacional, todo lo que redundaría en una considerablemente mayor tasa de desocupación. Este estado de cosas es realmente paradójico dado que en una economía en la que la demanda de servicios terciarios crece con intensidad, la ocupación juvenil en vez de ser premiada resulta castigada.¹⁸

Esta situación de los jóvenes catalogada como “vulnerable” y “paradójica” **no ha sido objeto de políticas públicas más que en pocos países a través de programas de capacitación ocupacional** para la inserción del joven en el mercado de empleo. Se destacan las experiencias de “Chile JOVEN” y “Projovent” en Uruguay (Filgueira, Errandonea y Porzecanski, 2000) aunque también hay experiencias en otros países.¹⁹

Tokman incluye a las **mujeres** dentro de los grupos vulnerables porque también recae sobre ellas una tasa mayor de desocupación que sobre los hombres (hacia 1998 era un 57% más elevado en todos los niveles de ingreso —salvo el superior— que el desempleo masculino), necesitan más años de escolaridad que los hombres para obtener el mismo ingreso y están sobrerrepresentadas en el sector informal donde más de la mitad de las ocupaciones son femeninas. Todo esto esconde un nuevo desequilibrio de

¹⁸ Probablemente esta paradoja que deriva en inconsistencia de estatus pueda ser explicada menos desde las “rigideces” esgrimidas por el pensamiento neoclásico que desde la concomitancia de factores estructurales adversos señalados por múltiples especialistas: a) la nueva relación establecida entre mercado y Estado para la generación de empleo promovido por el NME; b) el crecimiento demográfico; c) el persistente éxodo campo-ciudad que incrementa fuertemente la disponibilidad de mano de obra joven; d) el fuerte incremento de la tasa de participación económica femenina; e) el lento crecimiento económico que redundaría en un enlentecimiento en la tasa de incremento de empleo total y, por tanto, en mayores dificultades para que opere el reemplazo de la creciente mano de obra por la estrategia de las empresas de evitar el pago de la formación profesional. Dice Rama: “*Procesos que en Europa se produjeron en distintos tiempos históricos en América Latina se dan simultáneamente en el presente promoviendo un incremento muy significativo de la población joven en edad de trabajar*” (Rama, 1994).

¹⁹ Hay algunas políticas sociales en Europa —basadas en los planteos de Coleman y Putnam sobre capital social— dirigidas a compensar la ausencia de otras formas de capitales en la juventud a través de la promoción de capital social. La pregunta es: ¿puede el capital social compensar la falta de capital cultural y de capital económico? En una investigación empírica de principios de la década, Wallace, Spanning y Haerpfer responden que “*el capital social está asociado con la integración económica y con el capital cultural en la mayoría de los países, así que no parece constituir una compensación para los jóvenes excluidos social o económicamente*”.

género: las mujeres están concentradas especialmente en el trabajo doméstico, el más precario y peor remunerado del sector informal, mientras que en la microempresa predomina el trabajo del hombre (Tokman, 2004). Por otro lado, al interior de los hogares, la mujer también está rezagada: temas como el de la doble jornada, el trabajo doméstico no pago y la violencia intrafamiliar, destacados por especialistas, no han plasmado sin embargo en políticas públicas. Además, en muchos países latinoamericanos las mujeres ni siquiera están incluidas dentro de los beneficios del hombre jefe de hogar. Se sabe que mientras que es en la mujer que recae el grueso de la atención de los niños de la primera infancia, la educación inicial y preescolar cubre a menos de la cuarta parte de los niños de 0 a 5 años, la mayoría de los cuales corresponde al sector privado y a las áreas urbanas (Arriagada, 2002, 143-161).

En los hechos, hay **escasísimas políticas que tiendan a desfamilizar**, esto es, a desacoplar el bienestar respecto de la estructura de parentesco, liberando a la familia y sobre todo a las mujeres dentro de éstas, de las cargas de “cuidado” de la casa, hijos, ancianos y enfermos que la sociedad y la cultura le han impuesto tradicionalmente (Martínez Franzoni, 2005).²⁰ El diseño de todas las políticas sociales en América Latina presupone que la función de cuidado debe recaer en la mujer. Este supuesto “familista” —antes que el desequilibrio endémico de los presupuestos gubernamentales— predispuso contra los diseños universales de cuidados a niños y a ancianos. Con las reformas educativas de los años 90 en la región, algunos países aplicaron programas dirigidos a fortalecer los establecimientos de educación inicial y preescolar para atender este riesgo específico pero aún resta mucho por hacer en la materia. Huelga decir en este sentido que el cuidado de niños constituye un riesgo típico: la mujer muchas veces debe elegir entre ser proveedora e insertarse en el mercado de trabajo, por un lado, y asumir plenamente su función de cuidadora. Este *trade off* entre las funciones de “provisión” y “cuidado” constituye un riesgo. El diseño de programa para la atención de niños puede incluir o no dimensiones educativas, así como puede o no tener en cuenta los tiempos disponibles de la familia.

Otra categoría que sin dudas resulta, ésta sí decididamente vulnerable, es la de la **niñez**. Lo trataremos en el próximo subapartado.

²⁰ Se recomienda la lectura de “Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales”, FLACSO, 2005, que incluye una tipología de regímenes.

III.3. Los extremos “pasivos” de edad: menores sin asignaciones familiares y ancianos sin jubilaciones

La tasa de dependencia combinada de menores y ancianos es la mayor del Tercer Mundo, del ex Segundo Mundo y de los socios menores del Primer Mundo. Dice Fernando Filgueira:

*En efecto, América Latina no sólo presenta niveles de desigualdad muy altos, también presenta una combinación de fecundidad y envejecimiento que coloca una muy alta carga social o tasa de dependencia demográfica sobre los hombros de los trabajadores activos y sobre el fisco estatal. El peso y poder de la tercera edad y especialmente de la tercera edad que contó con una robusta inserción laboral, tiende a hacerse presente en estos contextos inclinando la puja distributiva en favor de dicha población, antes que de la población infantil. Especialmente cierto es este punto, cuando contraponemos “transferencia monetaria a la infancia” contra “transferencia monetaria a la tercera edad”. Tendemos a pensar que sobre los primeros se ocupa la familia, en tanto de los segundos se ocupa el estado. Dicho de otra forma, **hay una tendencia si se quiere natural a colectivizar el bienestar de la tercera edad y a privatizar el bienestar de la infancia**, sobre todo cuando hablamos de dinero. Ante esta realidad resulta claro que de no mediar una renovada opción por una economía de servicios de welfare, el “modelo de cash transfer” tenderá a predominar y a concentrarse en las transferencias monetarias a la tercera edad (Filgueira F., 2006 —el subrayado es nuestro—).*

En muchos países de América Latina es sobre los **niños** y no sobre los ancianos, que recae el mayor porcentaje de la pobreza; en algunos casos se llega a configurar incluso un “desbalance intergeneracional de la pobreza” e “infantilización de la pobreza”. Y ese sesgo etéreo de la pobreza está reforzado y en parte también explicado por otro sesgo, el del gasto público social, que favorece a los ancianos. Uruguay es un caso paradigmático de desbalance entre las edades: 48 de cada 100 niños de 0 a 4 años son pobres mientras que sólo 7 de cada 100 adultos de 65 años y más están bajo la línea de pobreza. Mientras tanto, alrededor del 60% del gasto social está destinado a la tercera edad (Kaztman y Filgueira, 1999; Kaztman y Filgueira, 2001). Además, en América Latina se registra desde los años 80 una tendencia al aumento del número de niños dentro de la PEA. Los niños trabajan predominantemente en el campo (7 de cada 10), durante jornadas muy largas y con remuneración muy bajas: el 90% de los niños recibe un salario mínimo o menos como retorno de su tarea (Tokman, 2004). El ingreso precoz al mercado laboral se asocia a un menor rendimiento escolar y a una mayor deserción del sistema. Si esta acumulación de pasivos se asocia luego a una paternidad o

maternidad adolescente, una emancipación juvenil temprana y un empleo precario — cosa altamente probable—, el resultado será un círculo vicioso difícilmente reversible y la transmisión de la pobreza a sus hijos. Finalmente, se registran formas de trabajo forzoso en la minería, la manipulación de residuos y la prostitución infantil.

Frente a este panorama, son **pocos los países latinoamericanos que cuentan con un sistema de asignaciones o “cargas” familiares**, lo que agrava la situación de vulnerabilidad extrema de los hijos de padres desempleados y en situación de pobreza. Además, los **montos son insuficientes**, al tiempo que el **diseño, incentivos y efectos de los programas de asignaciones familiares no se ajustan al conjunto de riesgos**. Algunos de los países que cuentan con un régimen de asignaciones son Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay.

Los **montos** de los programas familiares son bajos. En los lugares en que existe se trata de un complemento de salario que no supera el 20% del salario mínimo.

El **diseño** aplicado en prácticamente todos los casos latinoamericanos es de tipo *corporativo* y consiste en el pago de un adicional al salario a los trabajadores con “cargas” de familia, financiado a partir de aportes del empleador (sistema contributivo). Éste es también el sistema que rige desde los años veinte en los países de Europa continental. Su supuesto central es la existencia de un vínculo laboral previo que da mérito al beneficio. Hay también sistemas *universales*, basados en un financiamiento no contributivo —como en los países escandinavos y Nueva Zelanda— pero éstos no existen de forma pura en la región. El problema de los sistemas contributivos radica en su supuesto: la obligatoriedad de un vínculo laboral formal para percibir el beneficio. Queda claro que el mayor peso porcentual de la informalidad y la precarización recae sobre los sectores pobres, por lo que en los hechos la asignación no necesariamente opera como un instrumento de combate a la pobreza e indigencia. En mercados de trabajo segmentados y de alta desocupación estas transferencias pueden incluso agravar la desigualdad en la distribución del ingreso para los casos en que no se dirija adecuadamente el pago de la prestación.²¹ Por último, también existen los programas de asignaciones familiares de tipo *residual*, sometido a prueba de medios. En muchos países de raíz anglosajona, la intervención pública tiene lugar una vez que los dos

²¹ La focalización presenta inconvenientes varios cuando pretende funcionar como sucedáneo de la política universal. Cuando simplemente se trata de un instrumento para mantener los fines universales del Estado, mejorando la distribución del ingreso, abatiendo los niveles de pobreza, compensando deficiencias con servicios de alta calidad y eludiendo la inscripción de estigmas sobre las personas, muchos de esos inconvenientes desaparecen.

tradicionales agentes de protección —familia y mercado— entraron en crisis. La asistencia tiende a ser mínima y portadora de estigmas para el usuario: por ejemplo, el uso de tarjetas que acreditan insuficiencia de recursos o “pobreza notoria”.²²

Los **incentivos** de la política varían según el país. En algunos países los incentivos principales del sistema estuvieron dirigidos a brindar un alivio a los sectores bajos con empleo formal de la población tanto como a disuadir de la deserción del sistema educativo a los hijos de hogares pobres. Algunos diseños fueron indiferentes al efecto redistributivo. La economista Marisa Bucheli ha puntualizado que el requisito educativo impone en el caso uruguayo un límite al efecto redistributivo de la política al retener dentro del sistema de enseñanza a individuos que podrían obtener más dinero fuera de él. Consigna en ese sentido que los montos no exceden actualmente el 16% de un salario mínimo (Bucheli, 1997). Puede comentarse que éste es un típico caso de política pública dirigida a jerarquizar la integración social frente a consideraciones distributivas: incentiva el mantenimiento del individuo en el único sistema que pretende integrar bajo normas y valores comunes a menores que están estratificados desde el punto de vista socioeconómico; y disuade de su inserción en el mercado de empleo, donde el menor podrá ganar más al precio de abandonar el *melting pot* educativo y colocarse “abajo” o “arriba” en la escala social. La política en Uruguay fue edificada sobre el supuesto —y apuesta— que la educación jugaría el rol de “cemento social” y *melting pot* sociocultural, integrando a todos a una “herencia” común; base indispensable que debería anteceder al encuentro de la vida laboral. Junto a éste, otro supuesto fue el de que la educación ofrecería canales de movilidad social.²³ Los problemas actuales estriban en que la enseñanza dejó de cumplir el canal de movilidad

²² Canadá introdujo las asignaciones familiares universales en 1944. En 1979 comenzó a reformar sus programas familiares conforme al impuesto negativo a los ingresos (NIT). Se benefician del programa los pobres con y sin empleo. En 1993 los apoyos a las familias y las exenciones tributarias se fusionaron en un mismo programa que otorgó un crédito reembolsable por pago de impuestos a todas las familias de bajos ingresos con hijos a cargo (Myles, 1997).

²³ La creación del sistema en Uruguay data de 1943 (los dos primeros sistemas fueron montados en Francia y Bélgica veinte años antes). Entre los objetivos se cuentan el complemento de salario, el mejoramiento del bienestar general y la atenuación de la pobreza. Al igual que en Europa continental, el sistema se basó en pilares contributivos. La percepción del beneficio aparece condicionada en Uruguay a la asistencia escolar del menor y a la exigencia de aportar a la seguridad social por parte del mayor a cargo. Comenta Marisa Bucheli (1997) que el primer requisito pretendía inhibir la deserción del escolar, fenómeno que es más pronunciado en los sectores bajos. El segundo parecía en cambio entrar en colisión con el primero dado que los sectores bajos son los que menos cotizan a la seguridad social.

social “fácil” de otrora y en que más bien tiende a reproducir los cuadros socioeconómicos de origen.

En otros países, se ha condicionado el beneficio a aspectos de cohabitación de los padres del menor, lo que al parecer introdujo sesgos en el comportamiento de la familia. En Estados Unidos la existencia en el pasado de programas condicionados a la ausencia del padre se constituyó en factor explicativo del crecimiento del porcentaje de familias con jefe mujer (Bucheli, 1997).

Por otro lado, en América Latina persiste la alta tasa de **adultos mayores** (de 65 y más) por debajo de la línea de pobreza. La alta tasa de pobreza en la tercera edad se explica en parte por la persistencia de una bajísima cobertura de la seguridad social. En las IFIs el tema ha ganado espacio en los últimos años: el documento del Banco Mundial *Keeping the Promise of Social Security in Latin America* (World Bank, 2004), por ejemplo, coloca como uno de los objetivos principales del seguro de pensiones el de atenuar el índice de pobreza entre los ancianos.²⁴ Los cuellos de botella en la expansión del sistema de pensiones provienen de la fragmentación del propio sistema (la no portabilidad de la antigüedad entre distintos programas y cajas es uno de los extremos a que lleva la hiperfragmentación que reina en general) tanto como de causas externas al sistema (la economía informal, etc.). Lo cierto es que este cúmulo de razones internas y externas ha frenado la expansión de la cobertura. En el cuadro se muestra la escasísima evolución en la cobertura de pensiones. En éste queda claro que salvo en el caso de Ecuador, en que hay una evolución importante aunque totalmente insuficiente de la cobertura, y de Brasil, en que se registra un salto de la cobertura gracias a las asignaciones rurales, los restantes países conservan porcentajes similares a los que tenían tiempo atrás.

Cuadro 2. Población en % cubierta por la seguridad social en América Latina (Población/PEA) en dos periodos y según IDH

	Seguridad social cubierta en % (Pob./PEA)	
	1970-1989	2002*
IDH Alto		
Argentina	78.9	68.3
Chile	75.6	76.0
Uruguay	85.4	87.1

²⁴ El economista Ruben Lo Vuolo recuerda que en el documento de 1994 el Banco Mundial sostenía que el objetivo principal de las pensiones era en cambio el de “reemplazo de salarios”(Lo Vuolo, 2005).

Costa Rica	----	49.2
IDH Medio		
Brasil	27.0	85.9
México	28.1	28.8
IDH Bajo		
Bolivia	25.4	---
Ecuador	14.8	34.0
El Salvador	11.6	14.5 (sólo pensiones)
Guatemala	27.0	---
Honduras	4.2	5.9
Rep. Dominicana	8.9	10.9 (sólo pensiones)

Fuente: en base a Banco Mundial 1994 y 2004; Filgueira F. 1994; Rofman 2005.

IV. Riesgos extremos atendidos por programas asistenciales de transferencias condicionadas de ingreso bajo modalidades focales

La pobreza, la “nueva pobreza” y la indigencia han sido objeto de programas de transferencia condicionada de ingresos mínimos (o renta mínima) y de programas de *workfare* (estos últimos han sido usados más como programa de ingreso que para combatir la ausencia de ocupación real) bajo modalidades asistenciales, temporales, focalizadas y sujeta a “corresponsabilidades”.

El riesgo social de la **pobreza** implica una vulnerabilidad extrema. A lo largo de los treinta años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el porcentaje de hogares pobres se vio reducido en AL. Sin embargo, la pobreza aumentó posteriormente. En 1980 la pobreza era de 34.7%, en 1990 del 41%, y en 1999 del 35.3%. Como se ve, la caída durante los años 90 no logró alcanzar los guarismos de 1980.

Los rasgos de la nueva pobreza en AL son los siguientes: primero, pobreza urbanizada dado que cada vez más la nueva pobreza está integrada no por los grupos del campo rechazados por la ciudad sino por sectores anteriormente integrados y urbanizados en lo ocupacional y social; segundo, cada vez más la pobreza está expuesta a las tensiones anómicas de la vida urbana.²⁵ Aclara Carlos H. Filgueira que la pobreza como riesgo social no es nueva pero sí resulta novedosa la constelación de factores que determinan actualmente la pobreza y la variación de sus tipos, entre los cuales se

²⁵ “La pobreza urbana difiere aún más de la pobreza rural en que la primera ubica al individuo en contacto directo con modelos y estilos de vida de otros estratos sociales. El individuo queda así considerablemente más expuesto a fuertes efectos de demostración que en situaciones de pobreza rural. Las tensiones derivadas de un mundo que adopta fuertes valores de logro, consumismo y movilidad social surgen inevitablemente” (Filgueira C.H. 1999).

incluye según CEPAL la “pobreza reciente”. Estos factores remiten a tendencias de larga duración —como evolución de la familia, la transición demográfica y distribución geográfica de la población— tanto como al NME implantado en la región en cuanto impacta en la estructura de mano de obra y la organización del mercado el mercado laboral.

IV.1. Focalización

¿Cómo se ha intentado combatir la pobreza y la nueva pobreza en América Latina? A través de estrategias focales. Si la formación de mercados y cuasi mercados constituyó una estrategia dirigida a reestructurar las clásicas políticas de pensiones cuyos usuarios son trabajadores protegidos, la focalización fue en cambio una estrategia sobre la cual se erigieron las nuevas políticas de combate a la pobreza e indigencia en América Latina dirigidas a incluir a poblaciones vulnerables a la exclusión social o directamente excluidas.

Para algunos autores la aparición de la focalización define un nuevo punto de inflexión en las políticas sociales en América Latina que da pie a una nueva etapa (Birdsall y Székely, 2003). Ambos autores subrayan que el énfasis de los gobiernos recayó en esta etapa en la tensión fiscal entre las políticas macroeconómicas y las políticas sociales, en que los programas sociales fueron vistos como problemas potenciales para el déficit fiscal y la estabilidad macroeconómica. De ahí que la focalización surja en el contexto de los esfuerzos por superar el déficit fiscal y como estrategia vinculada a este objetivo.

La focalización consiste en un conjunto de dispositivos técnicos —o políticos— para “redireccionar” el gasto y concentrarlo en categorías destinatarias definidas a partir de ciertos niveles de necesidades básicas, pobreza o riesgos. La focalización puede proceder de un diagnóstico de la demanda (identificación de hogares e individuos pobres), de la oferta (establecimientos que tienen servicios de índole focalizada) o de las características del espacio geográfico (Filgueira F., 1998). Los programas “Progresas” y luego “Oportunidades” en México han focalizado según la localidad (la base es el Índice de marginación) y según los hogares. Otra posibilidad es una focalización funcional que consiste en usar un copago para financiar servicios que son universales pero de manera proporcional a los ingresos del ciudadano o del hogar (Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar, 2005). Su objetivo expreso es el de llegar a los sectores ignorados por las políticas sociales formalmente universales con resultados máximos y el menor gasto posible. Una expresión nítida de focalización bajo las modalidades

iniciales estuvo dada por los llamados “fondos de emergencia” de desarrollo o inversión social impulsados por las IFIs (Banco Mundial, 1990). Estos fondos no fueron asignados en general a los ministerios sociales sino a entes dotados de autonomía, y en muchos casos dependieron directamente de las presidencias. El financiamiento generalmente dependió de fondos externos: donaciones, créditos blandos.

Los documentos de los organismos multilaterales siguieron usando la terminología “inversión social”. ¿Qué significa “inversión social”? En algunos documentos posteriores “inversión social” comenzó a significar, por un lado, la compensación de situaciones de precariedad material y la elevación de los niveles de vida de la población beneficiaria, y por el otro, formación en capital humano y capacitación. “Al hablar de inversión social se acepta como juicio fundamental —con frecuencia olvidado cuando se tratan temas de pobreza— que las intervenciones no sólo deben responder a una lógica de carencias (protección en caso de enfermedad, cesantía o vejez; solución a los déficits en educación, vivienda y salud; equipamiento e insumos productivos; capacitación laboral; etc.) sino que hacerlo en la perspectiva de las capacidades de las personas, familias, grupos y organizaciones presentes en las regiones, comunas o localidades afectadas” (Concha, Pavez, Raczynski, Rojas, Tohá y Walker, s/f). Los autores agregan que el supuesto es que la población tiene capacidades y potencialidades a título individual y colectivo para salir adelante por sí misma; las intervenciones públicas deben construir a partir de estas capacidades para así reforzarlas y expandirlas. Una interpretación que coloca un énfasis diverso es la que sostiene que estos programas de inversión, fundados en el enfoque de “activos”,²⁶ terminan por asignar la superación de la pobreza a los propios pobres; lo que desemboca en la individualización del riesgo. En la misma línea, el énfasis en invertir en capital humano persigue el doble objetivo económico de ahorro e inversión.

La focalización, asociado con este debate de fondo, responde a un conjunto de factores (CEPAL, 1992; PREALC, 1993). En primer lugar, a razones fiscales: se trata de Estados con un alto déficit fiscal que deben atenuarlo por los efectos saludables que tendría sobre los procesos inflacionarios. En segundo lugar, responde a razones de eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos: hacer más con menos. En tercer lugar, responde a la creciente heterogeneidad de la pobreza. En cuarto lugar, responde a la necesidad —política, gubernamental— de que la sociedad civil se organice sobre

²⁶ El enfoque de “activos” en relación con la visión de Margaret Moser según la cual los pobres no sólo tienen “pasivos” sino también “activos”.

nuevas bases: por ejemplo, el género en vez de la condición social, lo cual es afín al énfasis que estos programas asignan a las mujeres.

La focalización puede realizarse o bien como sustituto de la universalidad, y en ese caso el Estado deserta de fines que se suponen universales, o bien como complemento, o sea, como instrumento técnico o estrategia dirigida a sostener los fines universales del Estado, como cuando se establecen escuelas de tiempo completo para los niños de hogares con déficit socioeconómicos. Las modalidades más recurridas de focalización se han basado en la renta; se ha explorado, aunque menos, la aplicación de variantes de tipo territorial; la modalidad funcional se ha aplicado poco.

Entre las ventajas de la focalización se cuentan: los menores costos fiscales frente a las políticas universales y la mayor facilidad de “llegada” a las poblaciones más necesitadas. Una estrategia focalizada constituye a veces la mejor alternativa para incluir a quienes nunca han podido acceder a servicios o ingresos. Además la focalización puede tener efectos igualadores, como cuando se diferencia a la población de acuerdo a su capacidad de pago para financiar servicios universales. En este punto la literatura ha marcado que se podrían obtener resultados de mayor equidad si la diferenciación se utiliza para asegurar, por ejemplo, que todos los beneficiarios de la salud reciban el mismo medicamento. La focalización sería en cambio contraria a la equidad si se proveyeran medicamentos distintos según la capacidad de pago (Filgueira F., Molina, Papadópulos y Tobar, 2005).

También se han subrayado las dificultades para focalizar y redireccionar el gasto. Primero, requiere identificar a los muy pobres, que no siempre se encuentran todos juntos y segregados del resto; la periferización de los pobres en las ciudades es sólo una de las manifestaciones de la pobreza. Segundo, aún cuando no resulte complejo desde el punto de vista técnico ajustar indicadores a grupos, se puede volver una arena abierta a luchas distributivas en que quienes terminen beneficiados sean los mejor organizados y no los más pobres. La falta de transparencia, la corrupción y el clientelismo han sido señalados como problemas “intermedios” de los que derivan mayores beneficios a los que menos necesitan dentro de los pobres. En este aspecto sobresalen los casos de México y Venezuela entre 1989 y 1995 (Lacabana y Maingon, 1997). Tercero, se ha insistido en que sean los propios grupos los que generen demandas racionales mediante la gestión de proyectos productivos viables (CEPAL, 1992) pero quienes se acercan a esta meta no son generalmente los más necesitados.

A estos problemas, se agregaron en la experiencia latinoamericana otros vinculados a la continuidad de aquellos programas focalizados que fueron financiados con los fondos de inversión social durante los 80s y 90s. Los fondos de inversión social formaron parte del núcleo de la política social impulsada por el Banco Mundial en los años ochenta y noventa para compensar los «costos» sociales de las políticas de ajuste estructural en América Latina (Banco Mundial, 1995; Brodersohn, 1992). Uno de los problemas con estos fondos fue que las instituciones prestamistas generalmente las concibieron como medidas de corto plazo e insertos en los “proyectos de emergencia”, por lo que no garantizaron su continuidad una vez finalizado el financiamiento, salvo en contadas excepciones. Ello conspiró contra metas de más largo plazo para la erradicación de la pobreza, aun cuando la apuesta al problema de la pobreza fuera menos a la política social que a la estrategia de desarrollo.²⁷

De hecho, estas estrategias técnicamente focalizadas y de base asistencial están divorciadas de los requerimientos, riesgos y vulnerabilidades. Primero, porque son en general programas que no se dirigen a combatir la pobreza presente sino sólo la pobreza futura; y que al mismo tiempo dejan intacta la vulnerabilidad a la pobreza. Segundo, porque en general en los programas focalizados con criterios de elegibilidad hay problemas de inclusión y exclusión al menos en el margen: se excluye a una parte de los que necesitan el programa, y se incluye a una parte de quienes no necesitan. Tercero, porque son programas que, a diferencia de sus homólogos europeos, no sirven como complemento de ningún otro programa de transferencia de ingresos. Cuarto, porque son programas desvinculados tanto del bienestar (el umbral al que se refieren es el de la pobreza) como de la ciudadanía: los beneficiarios acceden a ingresos básicos y las prestaciones están condicionadas al cumplimiento de contraprestaciones y “corresponsabilidades” por parte de la familia.

Pero los problemas sustantivos de las políticas focalizadas en sus diversas variantes son los cuatro siguientes: a) estigma social (la focalización puede activar, aumentar, reforzar o confirmar procesos de estigmatización social); b) deterioro de la

²⁷ La mayoría de los fondos del Banco Mundial tuvieron como prioridad las de corto plazo: programas de suministro de empleos en la construcción o mantenimiento de infraestructura (calles, instalaciones sanitarias, escuelas), programas de asistencia social (alimentación), programas productivos (promoción de microempresas del sector informal, créditos, ayuda a pequeños campesinos). “Los procedimientos de solicitud y la adjudicación de los recursos obliga a los pobres y a los marginales a competir por los escasos recursos disponibles. En lugar de solidaridad, los Fondos de Inversión Social promueven la competencia y la fragmentación social” (Lacabana y Maingon, 1997).

integración social (en tanto las estrategias focalizadas excluyen de los programas y acceso a servicios a los sectores medios y trabajadores protegidos, la progresividad del gasto aumenta pero al costo de deteriorar todavía más la integración social); c) voz menguada de los beneficiarios (deterioro de la capacidad de demanda o presión de los beneficiarios pobres, portadores de una voz pública menguada en cantidad y calidad); d) “vigilantismo social” (en tanto estos programas necesitan vigilancia por parte del Estado para verificar el cumplimiento de las llamadas “corresponsabilidades” por parte de los beneficiarios o de los padres de los beneficiarios, se corre el riesgo de instalar nuevas formas de control social y disciplinamiento de los pobres). (Filgueira F., 1998)

IV.2. Transferencias condicionadas de ingreso

Estos programas, que en los hechos son en su totalidad de corte focalizado, surgen en un ambiente intelectual dominado por el enfoque del capital humano cuyo primer exponente de renombre fue Gary Becker. Según el enfoque del Banco Mundial, la protección social dirigida a los sectores pobres debe basarse fundamentalmente en una inversión en capital humano —educación y salud— que prevenga contra riesgos futuros, que combata un riesgo presente y que fomente el acceso a servicios básicos (Banco Mundial, 2001 citado por Villatoro, 2005). En este contexto se entiende que el eslabón más importante en la cadena de reproducción de la pobreza entre generaciones reside en la educación, no en el empleo. Se condiciona la obtención del ingreso para que las madres de los niños no procedan a retirarlos de las escuelas dado el supuesto que trabajo infantil y escuelas se reemplazan mutuamente. Sin embargo, habría que distinguir entre trabajos infantiles distintos. *“Desde una perspectiva más empírica, una mayor asistencia del niño a la escuela no siempre implicaría una reducción en la incidencia e intensidad de todas las clases de trabajo infantil. Por ejemplo, al evaluar el impacto del programa de transferencias condicionadas de Bangladesh se encontró que el aumento de la asistencia escolar tuvo lugar a expensas de la disminución del tiempo libre de los niños (Ravallion y Wodon, 1999). También es importante saber si los programas provocan cambios en las actitudes de las familias ante la educación y el trabajo infantil, ya que si no hay modificaciones en este ámbito los efectos de las intervenciones podrían no ser sostenibles en el largo plazo”* (Villatoro, 2005).

Sobre los programas de transferencias condicionadas de ingreso, CEPAL (2002) ha precisado que una cosa es aumentar los logros educativos de un número mucho mayor de estudiantes, y otra cosa radicalmente distinta es convertir esas credenciales

educativas en un incremento de los ingresos monetarios. La relación entre nivel educativo e inserción laboral exitosa está mediada por el comportamiento demográfico, por la dinámica del mercado laboral y por el grado mayor o menor de depreciación de la credencial educativa. Desconocer estas cuestiones, significa desconocer partes demasiado importantes de la estructura social.

¿Qué resultado han arrojado estos programas en América Latina? *“La evidencia muestra que los programas de transferencias condicionadas son efectivos para incrementar la matrícula y la asistencia escolar en el corto plazo. Sin embargo, sus efectos en la reducción del trabajo infantil no son tan claros”*. Por otro lado, *“un aspecto que debe tenerse en cuenta es el de las percepciones de los beneficiarios sobre el trabajo infantil y la educación. Los estudios efectuados en el PETI y el Programa Oportunidades encontraron que las familias atribuyen un valor limitado a la educación y no creen que el trabajo infantil sea perjudicial para el futuro de sus hijos. Esto muestra la importancia de efectuar intervenciones psicosociales encaminadas a cambiar estas representaciones. En caso contrario, al finalizar los programas, la probabilidad de que el niño retorne al trabajo y abandone la escuela podría ser alta, lo que amenazaría la sostenibilidad de los cambios”* (Villatoro, 2005).

Sin embargo, debe decirse en favor de estos programas dos cosas: por un lado, que al menos constituyen un esfuerzo de incluir a la mayor parte de la población en situación de pobreza estructural; por otro lado, que traducen un avance en desclientelizar el Estado, al quedar sometidos a diseños y evaluación técnica (diseños experimentales y cuasi-experimentales).

V. Riesgos sociales atendidos por programas que ajustan más los beneficios al mercado de empleo

En América Latina se realizó una reforma de las pensiones a contramano de los requerimientos estructurales dado que: a) ajustó todavía más los beneficios a las cotizaciones en contextos de aumento de desempleo, precarización del empleo y avance de la informalidad; b) disminuyó la ya deteriorada relación activos / pasivos al individualizar el riesgo, exigir documentación escrita de las historias laborales, o aumentar las edades y montos para adquirir la “causal jubilatoria” (como se hizo en las reformas paramétricas); c) y aumentó todavía más las inequidades en la región más desigual del mundo (Filgueira F., 2006; Uthoff, 2006). Mesa-Lago agrega una cantidad de otros problemas que las pensiones no solucionaron o agravaron: el alto costo

administrativo, el impacto nulo sobre el ahorro nacional, la creación de concentraciones en el mercado de aseguradoras, el alto costo de transición que debió y debe pagar el Estado, etc.

Nos referiremos en este caso a esa parte minoritaria de la población adulta mayor cubierta por los programas de pasividades. El régimen de “pasividades” fue reformado en los años noventa bajo modalidades estructurales (sustitutivo, paralelo o mixto) y paramétricas. Ninguna otra región del mundo fue afectada por las llamadas “reformas estructurales” como América Latina; la región se erigió en verdadero campo de experimentación en el campo de las pensiones. Las “reformas estructurales” incorporan lógicas de mercado bajo diversas modalidades: sustitutiva (cuando se sustituye el régimen de solidaridad por el de capitalización), mixta (cuando se suma un pilar de capitalización al pilar de reparto) o paralela (cuando el individuo puede elegir entre dos sistemas). Las lógicas de mercado que incorporan son: a) un beneficio que en parte es definido por el mercado, sustituyendo el antiguo beneficio definido por Ley; b) la creación de mercados, cuasi mercados y en ocasiones oligopolios antes inexistentes para gestionar, administrar y proveer los fondos de previsión; c) la transformación de los fondos de ahorro en títulos negociables en bolsa (conversión de un patrimonio no líquido en líquido). Esta “privatización de las pensiones” como la llama el Banco Mundial, no logró alcanzar las metas clásicas de la seguridad social: aumentar la equidad, disminuir la desigualdad entre beneficiarios y aumentar la cobertura. Respecto de la cobertura, veamos el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Cobertura de la seguridad social antes y luego de las reformas estructurales a partir de aportantes reales y afiliados

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

Fuente: Mesa-Lago, 2004; Filgueira F, 2006.

A partir del cuadro, surgen los siguientes comentarios:

- a) Cayó la cobertura en seguridad social porque ésta está asociada al mercado de trabajo formal y éste se contrajo durante los 80 y 90s.
- b) Cayó también porque los modelos de capitalización individual sumados a los procesos de mejora en la documentación de las historias laborales de los aportantes o prohibición de jubilarse por testigos —implícitos tanto en las reformas paramétricas como en las de capitalización— vinculan más fuertemente la cobertura a la inserción formal.
- c) Cayó porque las reformas paramétricas que han incrementado las edades de retiro atan más fuertemente la pensión al mercado formal.
- d) La permanente diferencia entre el número de afiliados y el de cotizantes da cuenta de una densidad intermitente de aporte: no hay continuidad en el ahorro, en gran parte debido a la mayor inestabilidad del mercado de trabajo.²⁸

Por otro lado, estas reformas no sólo no solucionaron el problema de la cobertura y falta de equidad sino que en gran medida los agravaron. *“Debe quedar claro que una parte importante de la caída en materia de cobertura de la seguridad social se hubiera producido aún de no haber mediado transformaciones en el sistema de seguridad social, ya que el mismo, al apoyarse en pertenencia al mercado de trabajo formal, hubiera igualmente sufrido los reveses del empeoramiento laboral. Pero el hecho de haber desarrollado un conjunto de reformas de nuestros sistemas desde la perspectiva liberal, con modelos de capitalización individual y formas de administración privadas ha agravado antes que solucionado el problema”* (Filgueira F., 2006).

Uno de los problemas del sistema de capitalización, al individualizar el riesgo, es que vinculan más fuertemente la cobertura a la inserción formal en el trabajo. Pero también las reformas paramétricas lo hacen al subir las edades y los años de aportes exigidos para generar la “causal jubilatoria”. De esta manera, no sólo desciende la cobertura en seguridad social sino que ésta reproduce a su vez las desigualdades existentes en el mercado de trabajo; no las corrige. Y el problema central es que América Latina ostenta, como región, la desigualdad más alta del mundo (Filgueira F., 2006).

²⁸ El problema de la baja densidad de las cotizaciones es ampliamente tratado por Andras Uthoff en “Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina” (Uthoff, 2006).

El problema en América Latina no es sencillo de resolver. Por un lado, tiene una desigualdad muy alta en términos absolutos; y la más alta en términos comparados. Por otro lado, es la región del mundo —excluido el primer Mundo— que presenta la mayor tasa de dependencia combinada de adultos mayores y de niños. Por otro lado, es la región del mundo —excluidas algunos países del África— que presenta la PEA más baja. De esta manera, la población activa más baja del mundo debe soportar la tasa más alta del mundo de pasivos con una PEA inferior a la de los tigres y jaguares asiáticos, países de Europa central y del este, países de Euroasia, y países árabes y del norte de África. Ver en este sentido Filgueira F., 2006.

Cuadro 4. Desigualdad promedio comparada en países del Tercer Mundo según IDH alto, medio y m-bajo (método “10% más rico, 10% más pobre”)

	10% más rico 10% más pobre
IDH Alto	
Europa Este	8.33
Tigres Asiáticos	14.15
América Latina	30.38
<hr/>	
IDH Medio	
Europa Este	9.28
Jaguares Asiáticos	17.74
América Latina	48.45
<hr/>	
IDH Medio-Bajo	
Europa Este-Asia	7.5
África del Norte	10.78
Futuros Jaguares	11.28
América Latina	38.86

Fuente: Filgueira 2006.

Cuadro 5. Tasas de dependencia y población activa en países del Tercer Mundo según IDH alto, medio y medio-bajo

IDH Alto	Población activa (%)	Tasa de dependencia combinada
Europa Este	68	0.4574
Tigres Asiáticos	72	0.3859
América Latina	65	0.5281
IDH Medio		
Europa Este	67	0.4834
Jaguares Asiáticos	65	0.5445
América Latina	63	0.5842
IDH M-Bajo		
Eurasia	62	0.6160
Africa del Norte	63	0.5895
Futuros Jaguares	63	0.5719

Fuente: Filgueira F, 2006.

VI. Principios sobre los cuales asentar la política social

Hemos visto que buena parte de la política social es insuficiente y está divorciada de los riesgos que debe atender. Las políticas sociales no se acoplan a las necesidades y vulnerabilidades sociales; éstas deberían ser decididamente enfrentadas a través de políticas públicas alternativas de corto, mediano y largo plazo. Dejamos anotados aquí tres principios generales sobre los cuales montar estas políticas públicas.

Primero, sobre el principio de **solidaridad** de Émile Durkheim —en el fondo un liberal que creía en el Estado— que es sinónimo de *reciprocidad* regulada institucionalmente. Esta idea está vinculada a la división del trabajo tanto como con la idea de complementariedad orgánica e intervención del Estado para construirla y soldarla. Se trata, pues, de una solidaridad de la sociedad consigo misma; no se trata de una solidaridad corporativa. Precisamente, es un tipo de solidaridad que pretende trascender el corporativismo en lo que tiene de articulación privado-público. Esta solidaridad se concibe como enteramente pública (Lo Vuolo, 2001).

Segundo, la idea de **ciudadanía**, de T.H. Marshall, asociada a la noción de integrar socialmente a individuos y grupos de diferentes condiciones y clases sociales sobre la base de la Ley y una misma “herencia social” que les permita compartir comunes denominadores sociales y culturales. Marshall habla de tres ciudadanías —civil, política y social— y establece que mientras la “ciudadanía industrial” traduce los intereses corporativos de trabajadores y empresarios y la desigualdad en la correlaciones de fuerzas, la ciudadanía social debe por el contrario plasmar en una mayor igualdad; una igualdad que combata los estratos enquistados en compartimientos estancos. El instrumento de construcción de la ciudadanía social es, para Marshall, el Estado de Bienestar.²⁹

Tercero, la idea de **pacto fiscal** —del que hay ejemplos en muchos países europeos— significa reestructurar el actual sistema tributario mediante un aumento de las contribuciones directas, con la participación de quienes deben contribuir más fuertemente a financiar el bienestar: los sectores altos.

²⁹ En lo personal me parece pertinente discutir los alcances y límites de los postulados centrales de la obra de Marshall pero queda claro que no es el lugar de encararlo.

BIBLIOGRAFÍA REFERIDA

ANDRENACCI, Luciano, Fernando Falappa y Daniel Lvovich. 2004. “Acerca el Estado de bienestar en el peronismo clásico (1943-1955). En BERTRANOU, Julián, Juan Manuel Palacio y Gerardo M. Serrano (compiladores). *El país del no me acuerdo*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

ARRIAGADA, Irma. “Cambios y desigualdad en las familias latinoamericanas”, *Revista de Cepal* 77, agosto de 2002 (pp. 143-161).

ARRIGHI, Giovanni (1994). *The Long Twentieth Century. Money, Power and the Origins of Our Times*. London:Vers.

BANCO MUNDIAL. 1995 *Informe anual*, Washington D.C.

BIRDSALL, Nancy and SZÉKELY, Miguel. 2003. “Bootstraps, not Band-Aids: Poverty, Equity, and Social Policy”. En KUCZYNSKI, Pedro-Pablo and WILLIAMSON, John (Edts). 2003. *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington DC: Institute for International Economics.

BRODERSOHN, Víctor. 1992 *De las estrategias de desarrollo social a los programas de compensación social*. OEA. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Buenos Aires: Centro Interamericano para el Desarrollo Social.

BROGNA, Patricia. 2005. “El derecho a la igualdad ... ¿O el derecho a la diferencia?”. *El Cotidiano*, noviembre-diciembre, año-volumen 21, número 134. Universidad Autónoma Metropolitana. Azcapotzalco. PP. 43-55.

BUQUELI, Marisa. 1997. *Equidad en las asignaciones familiares de Uruguay*. Montevideo: CEPAL.

BUQUELI, Marisa y Magdalena Furtado. 2005. “Uruguay 1998-2002: la distribución del ingreso en la crisis”. En *Revista de CEPAL* 86. Santiago de Chile: CEPAL.

BUSQUETS, José Miguel. 2002. *Análisis comparado de las reformas de la Seguridad Social en el Cono Sur y Bolivia (1981-1995)*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas: Ciência Política.

CASTEL, Robert. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.

CEPAL: *Focalización y Pobreza: nuevas tendencias en la política social*. LC/L. 714. Octubre 1992. Santiago, Chile.

CISS. 2006. *Informe sobre la Seguridad Social en América 2007. Globalización y protección social*. México DF: CISS.

CONCHA, Ximena; Angélica Pavez; Dagmar Raczynski et al. 2001. “Superación de la pobreza y gestión descentralizada de la política y los programas sociales”. En

RACZYNSKI, Dagmar y Claudia Serrano (editoras). *Descentralización, nudos críticos*. Santiago: CIEPLAN Asesorías para el Desarrollo S.A. Pp. 173-269.

DE FERRANTI, David et al. 2004. *Inequality in Latin America. Breaking with History?* Washington DC: The World Bank.

DE LEÓN, Eduardo. 2006. *Visiones valorativas y desarrollo en el caso uruguayo*. Montevideo: PNUD. Trabajo presentado en las Jornadas realizadas en Montevideo, junio de 2006. Mimeo.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. 1996. “Después de la Edad de oro: el futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial”. En *Desarrollo Económico*, vol. 36, n° 142 (julio-setiembre).

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. 1999. *Social Foundation of Post Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

FAJNZYLBER, Fernando. “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’: comparación de patrones contemporáneos de industrialización”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.

FILGUEIRA, Carlos. 1996. “La formación de las “naciones nuevas” y sus trayectorias divergentes: algunas pautas comparativas”. En *Cuadernos del Claeh* 78-79 (número aniversario).

FILGUEIRA, Carlos H. 1999. “Bienestar y ciudadanía. Viejas y nuevas vulnerabilidades”. En *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

FILGUEIRA, Fernando. 1998. *Between a rock and a hard place*. Draft. [Ver próxima referencia].

FILGUEIRA, Fernando. 2000. “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”, en ROBERTS, Brian (Ed.), *Ciudadanía y políticas sociales en América Central*. El Salvador: FLACSO. [El artículo reproduce Filgueira F., 1998].

FILGUEIRA, Fernando. 2000. *La segregación social en el Uruguay del Presente*. Ponencia presentada al Seminario “Segregación Social y Desintegración Urbana”, organizado por INTEC, 27 de setiembre de 2000.

FILGUEIRA, Fernando, C.G. Molina, Jorge Papadópulos, Federico Tobar. 2005. *Universalismo Básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*. Montevideo: CIESU.

FILGUEIRA, Fernando. 2006. *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. Mimeo.

FILGUEIRA, Carlos H. y Fernando Filgueira. 1994. *El largo adiós al país modelo*. Montevideo. Arca -Kellog Institute.

FILGUEIRA, Carlos H. y Fernando Filgueira. 2002. "Models of Welfare and Models of Capitalism: the limits of transferability" en Evelyne Huber (ed.), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. Pennsylvania State University Press.

GLATZER, Miguel and Dietrich Rueschemeyer. 2005. *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

HABERMAS, Jürgen. 1987. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.

HABERMAS, Jürgen. 1988. *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Madrid: Cátedra.

HERNÁNDEZ LAOS, Enrique. 2005. *Mercado laboral, desigualdad y pobreza en América Latina*. México DF: UAM Iztapalapa.

HUBER, Huber. 2005. "Globalization and Social Policy Developments in Latin América". Chapter 4. En GLATZER, Miguel and Dietrich Rueschemeyer. *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

HUBER, Huber. 2006. Universalismo básico y el futuro de la seguridad social en la región. Mimeo.

KAUFMAN, Robert R. 2003. "Latin América in the global economy: Macroeconomic policy, social welfare, and political democracy" en States, Markets and Just Growth. Development in the Twenty-first Century. Edited by Atul Kohli, Chung-in Moon, and Georg Sørensen. New York: The United Nations University.

KAY, Stephens James. 1998. *Politics and Social Security Reform in the Southern Cone and Brazil*. Los Angeles: University of California.

KAZTMAN, Ruben. 2001. "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". Revista de la CEPAL 76.

KAZTMAN, Ruben. 2002. Capítulo 1. En Kaztman, Ruben y Guillermo Wormald. 2002. *Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*. Montevideo: CEBRA.

KAZTMAN y FILGUEIRA F., 1999. *Desarrollo humano en Uruguay*. Montevideo. PNUD.

KAZTMAN y FILGUEIRA F., 2001. *Panorama de la infancia y la familia*. Montevideo: Cebra Comunicación Visual.

KATZENSTEIN, Peter J. 1985. *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press.

KUCZYNSKI, Pedro-Pablo and WILLIAMSON, John (Edts). 2003. *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington DC: Institute for International Economics.

LACABANA, Miguel y Thais MAINGON. *La focalización: políticas sociales "estructuralmente ajustadas"*. En <http://168.96.200.17/ar/libros/lasa97/lacabanamaingon.pdf>

LAUTIER, Bruno. 2004. "Las políticas sociales en México y Brasil: seguridad social, asistencia, ausencia". En *Democracia y globalización en México y Brasil*, Carlos Alba Vega e Ilán Bizberg (coordinadores). México DF: El Colegio de México.

LO VUOLO, Rubén. 2001. *Alternativas. La economía como cuestión social*. Buenos Aires: Altamira.

LO VUOLO, Rubén. 2005. "La protección social en América Latina: los límites de la revisión ortodoxa y las propuestas alternativas". Mimeo.

LUHMANN, Niklas. 1992. *Sociología del riesgo*. Guadalajara: UIA.

MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana. 2004. "Regímenes de bienestar en América Latina". En *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales de FLACSO*, 2005, volumen 4, número 2.

MESA LAGO. 2004. "La reforma de las pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones". En Katia Hujo, Carmelo Mesa Lago y Manfred Nitsch (editores): *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones de América Latina después de dos décadas de reformas*. Nueva Sociedad, Caracas, 2004, pp. 21-56.

MORLEY, Samuel. 2000. *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. CEPAL-FCE.

ORENSTEIN, M.A. y M. R. HAAS. 2005. "Globalization and the Development of Welfare States in Central and Eastern Europe". En GLATZER, Miguel and Dietrich Rueschemeyer. *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

PREALC, 1993 *PREALC Informa N° 32* (Santiago, PREALC).

RAMA, Germán. 1994. "La ocupación y los jóvenes en Europa y América Latina: reflexiones para un debate". Mimeo. Montevideo, 19 de abril de 1994.

ROFMAN, Rafael. 2005. "Social Security Coverage in Latin America". World Bank, Social Protection Discussion Paper Series 0523, 2005.

- SOJO, Ana. "Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe". En *Revista de CEPAL* 80. Santiago de Chile: CEPAL. Agosto de 2003, pp. 121-140.
- SIMMEL, Georg. *El individuo y la libertad. Ensayos de crítica de la cultura*, Barcelona, Península, 1986.
- SIMMEL, Georg. "El concepto y la tragedia de la cultura", en "Sobre la aventura", Barcelona, Península. 1988.
- STALLINGS, Barbara y Wilson Peres. 2000. *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FCE-CEPAL.
- STREETEN. 1994. *Strategies for Human Development*. Copenhague.
- THOMAS, Víctor Bulmer-Thomas (compilador). "Introducción". En *El nuevo modelo económico en América Latina: su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*. México DF: 1997.
- TOKMAN, Víctor E. 2003. "Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo". En *Revista de CEPAL* 81. Santiago de Chile: CEPAL. Diciembre de 2003, pp-81-101.
- TOKMAN, Víctor E. 2004. *Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*. Buenos Aires: FCE.
- TREJOS, Juan Diego y Thomas H. Gindling. "La desigualdad en Centroamérica durante el decenio de 1990". En *Revista de CEPAL* 84, diciembre de 2004.
- VELÁSQUEZ PINTO, Mario D. 2003. *Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- VILLATORO. 2005. "Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina". En *Revista de CEPAL* 86, 6 de agosto de 2005.
- WHITEHEAD, Laurence. 1997. "La tensión crónica fiscal, la reproducción de la pobreza y la desigualdad en la América Latina". En *El nuevo modelo económico en América Latina*, de Bulmer-Thomas, Víctor (compilador).