



LOS SISTEMAS
DE PROTECCIÓN
SOCIAL EN
AMÉRICA LATINA:
FOCALIZACIÓN vs.
UNIVERSALIDAD

#04

agosto
2008

Ana Fonseca

**Organización de las Naciones Unidas
para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre**

Av. Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura, Santiago, Chile
Teléfono: (56 2) 923 2100 / Fax: (56 2) 923 2101
www.rlc.fao.org/iniciativa

Derechos y Permisos

Derechos reservados 2008.

Este texto puede ser usado con fines educativos y de divulgación citando la fuente.

Los documentos de trabajo de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre difunden análisis de información y estudios en curso para fomentar el intercambio de ideas sobre las principales problemáticas en torno a la Seguridad Alimentaria, el hambre y la desnutrición, entre otros temas relacionados. Los hallazgos y conclusiones expresadas en este documento son responsabilidad única de sus autores y no representan necesariamente la opinión de FAO o de sus aliados.

Los documentos de trabajo están disponibles en línea en:
www.rlc.fao.org/iniciativa/wps.htm
y se pueden solicitar suscripciones por correo electrónico a:
RLC-iniciativa@fao.org

LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: FOCALIZACIÓN VS. UNIVERSALIDAD

Ana Fonseca¹

En la década de 1980, la mayoría de los países de América Latina enfrentó una crisis económica severa que se manifestó en la reducción del Producto Interno Bruto y en tasas de inflación y devaluación sin precedentes. Este proceso tuvo fuertes impactos negativos en las condiciones de vida de los ciudadanos/as, que fueron considerados en diversas investigaciones. El *Panorama Social de América Latina*, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ofrece un ejemplo de esos estudios. Esta publicación indica que en 1980, 40,5% de las personas de 18 países de la Región y de Haití eran pobres y 18,6% indigentes. En 2000, el porcentaje de pobres ascendió 3,3 puntos, en cuanto a la pobreza extrema prácticamente se mantuvo estable. (CEPAL, 2003)

La crisis de la década de 1980 afectó a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Esos países enfrentaron una agenda de “reformas estructurales” vinculadas al nivel elevado de la deuda externa y a las exigencias de los organismos de financiamiento internacional (FMI, Banco Mundial y BID). La deuda externa empujó a los gobiernos a un compromiso general con reformas de mercado por medio de la privatización de los sistemas públicos de pensiones. Según Mesa-Lago y Müller (2004), ya a mediados de los años 90 las agencias calificadoras de riesgo incluían la reforma estructural de las pensiones como un punto positivo en sus mediciones del riesgo de los países. De acuerdo con los autores:

El alto endeudamiento aumentaba la probabilidad de que las Instituciones Financieras (IFs) se involucraran en los procesos de reforma de las pensiones. En la década de los 80, el FMI y el Banco Mundial comenzaron a condicionar los préstamos de ajuste estructural a la reforma de las pensiones, convirtiéndose en poderosos actores externos en varios países latinoamericanos fuertemente endeudados.

Para enfrentar la crisis de la década de 1980 los países adoptaron medidas diferenciadas, lo que no sorprende considerando la heterogeneidad de la Región. Las diferencias sociales, económicas, geográficas y demográficas, marcan países cuyas historias políticas son singulares. Esa diversidad también está presente en la historia de los sistemas de seguridad social de los países de la región.

¹ Ana Fonseca es doctora en Historia de la Familia y Relaciones de Género por la Universidad de Sao Paulo. Actualmente es Investigadora del Núcleo de Estudios en Políticas Públicas de la Universidad de Campinas. Durante el primer mandato de Lula da Silva fue Vice-ministra del Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil y Coordinadora del Programa Bolsa-Familia. Desde que dejó los cargos públicos ha trabajado como consultora para las oficinas regionales del PNUD y la FAO en análisis de políticas sociales y programas de transferencias condicionadas de efectivo, tema sobre el cual ha publicado en Brasil y en América Latina.

Algunos países contaban con sistemas de protección que tuvieron un carácter más universalista (la cobertura variaba entre 70 y 85%). Tienden a ser aquellos con sistemas más antiguos, que remiten a la década de 1920. Era el caso de Argentina, Chile y Uruguay. Otros países han sido históricamente más excluyentes desde el punto de vista de la cobertura. Este grupo está integrado por la mayor parte de los países de América Central, exceptuando Costa Rica y Panamá, y algunos de América del Sur: Ecuador y Paraguay (SOLANO, 2007). En el grupo intermedio, la historia de la seguridad social se remonta a las décadas de 1930 y 1940. En esta categoría –que incluye a México, Colombia y Perú –la cobertura variaba entre 45% y 20%. Finalmente, en el grupo con una historia más reciente, a partir de la década de 1950, la cobertura ha sido inferior a 20%. En este grupo de sistemas de protección “tardíos” se encuentran Bolivia y El Salvador (MESA-LAGO, 2004).

LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN EN AMÉRICA LATINA Y LA REFORMA

En la Región, las estrategias para superar la crisis siguieron un doble movimiento. Por un lado se implementaron medidas de privatización de empresas y servicios públicos, apertura comercial, incremento de impuestos con la finalidad de reducir el déficit fiscal y lograr superávit, recortes en el empleo público, entre otras. Por el otro lado, se realizaron reformas en la seguridad social. El sistema público, percibido como excluyente hacia los más pobres, sumido en el desequilibrio financiero y marcado por la ineficiencia administrativa, fue objeto de duras críticas. Los ataques tomaban como referencia los sistemas más antiguos (con poblaciones con más edad) que necesitaban de crecientes subsidios del Estado.

En este marco, parte de las estrategias implementadas consideraron la “privatización” de los principales programas de seguro social (las pensiones de vejez, invalidez y seguro de enfermedad-maternidad o/y sistemas nacionales de salud), por medio de reformas en la seguridad social. También involucró el establecimiento de redes mínimas de protección social (MESA-LAGO, 1999). El sistema público de protección social, de base contributiva, involucraba pensiones por vejez, discapacidad, accidentes, enfermedad, etc. Las reformas estructurales lo modificaron radicalmente substituyéndolo completamente por el sistema privado, introduciendo un componente privado adicional al sistema público o, finalmente, creando un sistema privado que compitiera con el público.

Esas modificaciones fueron clasificadas por Mesa-Lago en tres modelos. El primero, **sustitutivo**, fue implementado en Chile en 1981, en Bolivia en 1997, en México en 1997 y en El Salvador en 1998. El segundo modelo, denominado **paralelo**, fue adoptado por Perú en 1993 y por Colombia en 1994. El tercero, **mixto**, por Argentina en 1994, Uruguay en 1996 y Costa Rica en 2001. Estos sistemas-modelo constan generalmente de cuatro elementos: contribución, prestación, régimen financiero y administración, aunque como son modelos nunca se encuentra en un país determinado un modelo “puro”, pues muchas características se mezclan.

En el **sistema privado (sustitutivo)**, la contribución es definida, la prestación no es definida, el régimen financiero es de capitalización plena e individual (CPI) y la administración es privada, excepto en algunos países. En México, por ejemplo, la administración es múltiple. Según Mesa-Lago, en este modelo, el sistema público se cierra (no se permiten nuevos afiliados) y es substituido por un sistema privado. Sin embargo, en el caso de México, cuando la reforma fue promulgada todos los que ya estaban asegurados tuvieron derecho a elegir, en el momento de la jubilación, la opción más conveniente: la regulada por el sistema público de prestación definida (cerrado) o la basada en la cuenta individual del sistema privado. (MESA-LAGO, 2004)

En el **sistema paralelo**, a diferencia del privado, el sistema público no se cierra pero es reformado. Esto sucede de manera integral en Colombia y parcial en el Perú. Además, se crea un nuevo sistema privado y los dos compiten entre sí. El sistema público mantiene sus cuatro

características tradicionales: contribución no definida, prestación definida, régimen financiero de reparto o capitalización parcial colectiva (CPC) y administración pública². En Colombia el régimen financiero es de CPC en vez reparto. El sistema privado también mantiene sus cuatro características típicas: contribución definida, prestación no definida, régimen financiero de capitalización plena e individual, administración privada o múltiple. En Colombia la administración es múltiple. (MESA-LAGO, 2004)

De acuerdo con Mesa-Lago, en el **modelo mixto** hay una integración entre sistema público y sistema privado. El sistema público no se cierra. Las personas integradas en él tienen derecho a una pensión básica (primer pilar). Al mismo tiempo, el sistema privado garantiza una pensión complementaria (segundo pilar). El pilar público y el pilar privado presentan, respectivamente, sus cuatro características típicas. No obstante en el sistema privado, la administración es múltiple en los tres países que adoptaran este modelo: Argentina, Uruguay y Costa Rica.

Cuando se examinan las alteraciones introducidas por las reformas estructurales descritas, se observa un cambio en el contrato social. Las alteraciones fundamentales fueron sintetizadas por Mesa-Lago y Müller de la siguiente manera:

- (1) de provisión colectiva a provisión individual (...).
- (2) del financiamiento a través de un sistema de reparto o parcialmente financiado a capitalización plena.
- (3) del Estado al Mercado como principal proveedor de los beneficios de pensión.
- (4) de la solidaridad-equidad a la competencia-eficiencia como principio clave del sistema.

Es importante subrayar que la adopción de uno u otro modelo de reforma en los sistemas públicos de pensiones fue objeto de intensas luchas políticas. En Perú, por ejemplo, el proyecto de ley basado en el sistema chileno no logró aprobación parlamentaria. Sin embargo, el poder ejecutivo investido de poderes extraordinarios, posibilitó la “oportunidad” de incluir la privatización de las pensiones en un paquete de reformas estructurales. El decreto presidencial aprobado en 1991, reflejando un arreglo político, creó un modelo paralelo. Esa reforma fue rechazada por sindicatos, pensionados, empleados del Instituto de Pensiones y Seguros Sociales y, demás de que los especialistas consideraban que el modelo paralelo era violatorio de la Constitución, que sólo permitía pensiones privadas en forma complementaria. Con el “Auto-Golpe” de abril de 1992, que cerró el Congreso y suspendió la constitución, el Gobierno publicó un nuevo proyecto que se acercaba al modelo chileno y nuevamente enfrentó fuerte oposición. A fines de 1992, con las elecciones para la Asamblea Constituyente, los reformistas neoliberales retrocedieron y se retornó al sistema paralelo (Mesa-Lago y Müller, 2004).

En Colombia, en 1992, había tres propuestas en debate: mantener el sistema público pero con reforma paramétrica³; crear un sistema mixto combinando en forma obligatoria un componente público y uno privado o adoptar el modelo chileno. El modelo mixto parecía contar con amplia adhesión, pero los “economistas neoliberales apoyados por las instituciones financieras internacionales, controlaban posiciones económicas claves en el Gobierno”. Ellos defendían el modelo sustitutivo chileno, así como el Presidente de la República, que presentó el proyecto al Congreso. La propuesta fue criticada vigorosamente por funcionarios públicos, sindicatos, sectores del congreso y expertos. En diciembre de 1992 el proyecto fue retirado, pero se presentó nuevamente a mediados del 1993.

² La contribución es definida cuando el afiliado sabe cuanto irá a pagar y la prestación es definida cuando sabe cuanto puede recibir.

³ Las reformas paramétricas son aquellas que introducen pequeños cambios en algunos parámetros del sistema tales como: alteraciones en las reglas de elegibilidad con elevación de la edad para la jubilación, cambios en la estructura de las contribuciones, penalidades por jubilación en edad temprana.

Este nuevo intento de aprobar el modelo sustitutivo provocó nuevas críticas y forjó un acuerdo para que, en diciembre de 1993, por ley, fuese aprobado el modelo paralelo.

Costa Rica también fue escenario de intensas luchas políticas. Entre fines de 1995 y mediados de 1998 fueron elaboradas siete propuestas de reforma: “cinco estructurales seguían el modelo mixto, una estructural copiaba el modelo sustitutivo y una paramétrica.” La propuesta sustitutiva, defendida por el Banco Mundial, sufrió una derrota contundente a fines de 1997. En mayo del 1998, el nuevo gobierno abrió un proceso nacional de negociación –Foro Nacional de Concertación– que incluía la reforma de pensiones. La Comisión de Pensiones del Foro fue compuesta por 30 miembros con amplia representación que examinó los lineamientos generales presentados por el gobierno en julio de 1998 y en septiembre. Por decisión de consenso, la comisión decidió apoyar el modelo mixto de reforma (Mesa-Lago y Müller, 2004).

Esta breve síntesis histórica demuestra que las reformas enfrentaron oposición en los distintos países, lo que no evitó que fueran implementadas. Sin embargo, las presiones sociales fueron importantes para conducir a la realización de negociaciones que suavizaron el impacto de las reformas y garantizaron en un número de países la presencia del Estado en la protección social.

NAVEGANDO EN LA CRISIS

En los momentos más dramáticos de la crisis y el comienzo de la implementación de las reformas vinculadas al ajuste estructural, en la mayoría de los países de la región había baja cobertura y ausencia de protección para las situaciones de desempleo. Solamente Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela garantizaban prestaciones monetarias para las personas cuando perdían sus empleos y México y Ecuador aseguraban una pensión cuando el desempleo afectaba a personas de edad avanzada. Estos aspectos, sumados a que la asistencia social estaba limitada a pocos países y contaba con escasos recursos, condujeron al agravamiento de la pobreza. En este contexto, en América Latina y el Caribe surgieron las denominadas **redes de protección social**, destinadas a la focalización en los grupos más vulnerables. (MESA-LAGO, 2006; FONSECA y VIANA, 2007).

Los paquetes de reformas estructurales estaban orientados por un paradigma de liberalización económica que operaban bajo el supuesto de que el papel del Estado era básicamente garantizar la acción de las fuerzas del mercado (SZÉKELY, 2006). Al mismo tiempo, y a pesar de algunas diferencias entre los países de la región, los indicadores sociales permitían percibir que la implementación de esas directrices incidía en un aumento en las desigualdades sociales y en la precariedad en las condiciones de vida de los ciudadanos/as. Este aspecto resulta evidente en el análisis entre las alteraciones económicas en curso y las transformaciones sociales, realizado por la CEPAL. El *Panorama Social de América Latina* (CEPAL, 1995) muestra que, a pesar de la disminución de la pobreza en algunos países a comienzos de los años noventa, hubo reversiones en otros. Esa publicación destacó que el crecimiento económico no estaba generando suficientes empleos como para absorber productivamente a la fuerza de trabajo. El *Panorama Social de América Latina* señaló también que subsistían diferencias pronunciadas entre las tasas de desocupación abierta que afectaban a los hogares de distintos estratos de ingreso.

Al comparar las cifras de personas pobres e indigentes en América Latina, observamos que en 1990 hubo un gran incremento de las dos categorías en relación a 1980. En este año la incidencia de la pobreza fue de 40,5% y la de la indigencia de 18,6%. En 1990 fue de 48,3% y 22,5% respectivamente. En 1997 hubo una disminución expresiva de ambos grupos en relación a 1990 (43,5% y 19%). Entre 1999 y 2002, según la CEPAL, la tasa de pobreza se mantuvo casi constante. La variación fue de apenas 0,2 puntos porcentuales. No obstante, la pobreza extrema ascendió 0,9 puntos porcentuales.

En consecuencia, el número de personas pobres en América Latina fue 10 millones mayor que el de 1990. A su vez, resulta preocupante verificar que la mayor parte del aumento respondió a un ascenso de la indigencia. Las personas en situación de indigencia se incrementaron en 8 millones, lo que estaría reflejando un proceso de agravamiento de la pobreza. (CEPAL, 2003, p. 50).

Este análisis indica que la “receta” para la región favoreció la agudización de la pobreza. Claro que esto no sorprende, considerando que las propuestas privatizantes de las políticas sociales quebraban o constreñían la solidaridad del financiamiento. Además, en el marco de su implementación tuvo lugar la defensa del desmantelamiento de los servicios sociales de alcance universal y la concentración del gasto público en los grupos más vulnerables por medio de los programas llamados “focalizados” (SOJO, 2007). En este sentido, hubo una ruptura radical en relación al principio de solidaridad que sostenía las políticas sociales y los sistemas de protección social del siglo XX. Es importante recordar que este principio expresaba un doble compromiso: conciliar la independencia individual con la responsabilidad colectiva. (PROCACCI, 2003, FONSECA y ROQUETE, 2005).

En la historia de los sistemas de protección social, la redefinición de las relaciones sociales en función del principio de la solidaridad fue posible por medio de la reafirmación de la autoridad del Estado y de la extensión de sus atribuciones. Su lógica adiciona el derecho social como nuevo elemento en el abanico de los derechos existentes. Esta inclusión requiere que el Estado asuma nuevas funciones, pues no se trata sólo de proteger y posibilitar la coexistencia de las libertades individuales, es necesario también regular las relaciones sociales. Los modernos sistemas de protección social fueron construidos como resultado del compromiso con este nuevo derecho que pretende sobrepasar la noción de que cabe exclusivamente a los individuos la responsabilidad de superar todas sus dificultades. Los sistemas de protección social institucionalizan esa responsabilidad que, por lo tanto, se torna colectiva y pública.

Las reformas de las políticas sociales que tuvieron lugar en América Latina a la mitad de la década de 1980 muestran una ruptura con la noción de solidaridad como principio estructurante de la protección social. En este marco se produce la focalización en los sectores más pobres o más vulnerables a la crisis y al ajuste, que hicieron parte de las propuestas de reforma de las políticas sociales formuladas por algunos gobiernos de la región y por organismos como el Banco Mundial. (SOJO, 2007).

Sin embargo, se dieron algunas excepciones. En Brasil por ejemplo, el debate sobre la reforma siguió un camino diferente del transitado por otros países de la Región. Durante el primer gobierno civil, elegido de modo indirecto en 1985, tuvo inicio un proyecto de reformas con la finalidad de democratizar al sistema y reforzar sus bases de financiamiento. El principio de seguridad social, involucrando los seguros sociales, de salud y de asistencia social como derechos de ciudadanía fue establecido en plena redemocratización y con un proceso constituyente que resultó en la Constitución de 1988. Sin embargo, la institución de estos derechos no fue acompañada por la creación de una estructura ministerial para implementarlos. El principio de la seguridad social se materializó en dos leyes que permitieron percibir la ampliación y extensión de los derechos sociales. Esa ampliación involucró la expansión de la cobertura y el debilitamiento del vínculo contributivo (aportes o pagos) como principio estructurante del sistema.

En la década de 1990, en plena vigencia de estas leyes que garantizan derechos universales, Brasil fue escenario de un apasionante debate: universalización versus focalización. La discusión siguió caminos particulares en el sentido de que la focalización fue concebida como medio para garantizar el acceso a derechos universales. De esta manera, la focalización fue pensada como una acción complementaria a las políticas universales. Es decir, la focalización no fue planeada como sustitutiva.

En este sentido, Costa Rica también es un caso singular en la Región. A pesar de contar con un sistema de protección reciente, que remite a la década de 1950, en este país la cobertura social siempre fue de tradición universalista.

FOCALIZACIÓN

En América Latina, el concepto de focalización fue revisado en la década de 1980. En la década de 1970 el concepto era asociado a la idea de crecimiento con redistribución y el eje de análisis se hallaba en el examen de las causas estructurales de la pobreza. En esos años, las intervenciones formaban parte de un conjunto de políticas de redistribución de ingreso. Sus instrumentos redistributivos involucraban, entre otros aspectos, la provisión de bienes de consumo público, impuestos sobre el ingreso personal y sobre la riqueza. Sojo afirma, de manera pertinente, que la focalización no estaba centrada en la política social y en materia de política social no se planteaba que se redujera a programas para los pobres (SOJO, 2007).

La “innovación” presente en el concepto de focalización consiste en que el foco de las preocupaciones está apenas en amortiguar el impacto del ajuste estructural. En este sentido, es innegable que la utilización de dicho concepto está lejos de ofrecer resistencia al ajuste. Este aspecto resulta evidente al prestar atención al desplazamiento del énfasis presente en la focalización: subraya la necesidad de mitigar los síntomas de la pobreza, en lugar de destacar el combate a sus causas.

LAS REDES MÍNIMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL (RMPS)

Las RMPS fueron introducidas con el objetivo de enfrentar el empobrecimiento resultante del ajuste estructural y para mejorar la eficiencia de la acción de los ministerios y de la asistencia social. Con este objetivo, los recursos debían ser focalizados hacia la población más pobre para compensar la pérdida de ingresos, crear empleos y mejorar la infraestructura por medio de algunas obras. Las Redes se diseminaron en la Región desde finales de la década de 1980 con la creación, entre otros, de los Fondos abajo enumerados:

- Bolivia (Fondo de Emergencia Social , FES, 1997), transformado en Fondo de Inversión Social (FIS).
- Nicaragua (FES, 1990).
- Chile (Fondo de Solidariedad e Inversión Social - FOSIS, 1990).
- Honduras (Fondo Hondureño de Inversión Social - FHIS, 1990).
- Venezuela (FIS, 1990).
- Panamá (FES, 1990), transformado en Fondo de Inversión Social (FIS, 1996).
- El Salvador (Fondo de Inversión para el Desarrollo Local - FISDL, 1991).
- Perú (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, 1991).
- Uruguay (Programa de inversión Social (PRIS, 1991) transformando em Fortalecimiento del Área Social (FAS).
- Colombia (Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social – FIS, 1992).
- Guatemala (FIS, 1993).
- Ecuador (Fondo de Inversión Social de Emergencia – FISE, 1993).

Cuando las redes fueron implantadas pocos países cumplían con los criterios y características de una red de seguridad ideal (HICKS y WODON, 2001). De acuerdo con los autores, esas características son: estar basados en un análisis acabado de quiénes tienden a resultar más afectados por la crisis y qué clase de mecanismos utilizan normalmente para enfrentarlas; ofrecer una cobertura suficiente a la población a la que se desea llegar, especialmente a los grupos más vulnerables y excluidos; estar bien focalizadas en los pobres; hallarse bajo la supervisión de

instituciones bien constituidas; ser anticíclicas; ser sustentables desde el punto de vista fiscal; poder entregar beneficios con rapidez y lograr que la mayor parte posible de los costos se dirijan a incrementos netos del ingreso de los beneficiarios; complementar y no sustituir los programas de redes de seguridad y otros mecanismos de protección de carácter privado.

En los países de América Latina y el Caribe, los fondos de emergencia surgieron antes que los fondos de inversión y fueron diseñados para acciones de corto plazo (entre cuatro y seis años). Sus programas estaban orientados para el alivio de los problemas generados por el ajuste estructural, sobre todo por medio de la creación rápida de empleos de modo a garantizar algún ingreso a los más afectados. Los fondos de inversión (como un rebautizo de los fondos de emergencia) fueron concebidos como de más largo plazo (aunque en Chile y en El Salvador sean permanentes) y dirigidos a la creación de empleos duraderos, involucrando capacitación de la fuerza de trabajo.

Los fondos fueron mayoritariamente pensados e implementados como organismos independientes de los ministerios sectoriales. En otras palabras, operaban de forma externa a las estructuras de los ministerios, y solían estar vinculados a las presidencias nacionales. Este modelo institucional presumía de ofrecer ventajas en relación a las estructuras ministeriales, en términos de agilidad y eficiencia. En la práctica, esa estructura provocó relaciones competitivas con los ministerios, incrementó la fragmentación administrativa y causó la duplicidad en las acciones. Los fondos disponían de recursos financieros externos. Entre 43% y 85% del montante era originario del Banco Mundial, del BID y de la cooperación internacional como parte de un paquete del ajuste estructural. Disponían también de recursos humanos mejor remunerados en comparación con el sector público. Los fondos tenían la atribución de examinar y financiar los proyectos presentados por ONGs, gobiernos locales y otros organismos. (HICKS y WODON, 2001).

A lo largo de los años, los Fondos fueron diversificando sus campos de actuación: creación de empleo, obras de infraestructura, generación de ingresos, desarrollo local, entre otros. Los Fondos continúan activos en muchos países (El Salvador y Chile por ejemplo), es decir que todavía perduran como parte de la estrategia del combate a la pobreza. No obstante, no tienen el protagonismo alcanzado en la década de 1980 y comienzos de 1990. Actualmente, uno de los principales desafíos a ser enfrentados por los gobiernos reside en encontrar caminos para hacer confluir las acciones intersectoriales. Considerando que los Fondos actuaban en varias áreas de política social, sobreponiéndose a los ministerios sectoriales, cabe preguntarse cuál sería el lugar institucional a ser concedido a ellos en el futuro. Los Fondos, como bien expresó Siri, ahora necesitan encontrar su propio nicho dentro de las reformas gubernamentales y las estrategias de largo plazo de los países para la reducción de la pobreza. (SIRI, 2003)

En síntesis, la idea de concentrar los recursos en la población en situación de pobreza fue adquiriendo fuerza en los países latinoamericanos a partir de la década de 1980, en el marco de las transformaciones estructurales. En este contexto emergieron los fondos sociales y en la Región hubo una rápida expansión de programas focalizados en la pobreza, que introdujeron dificultades adicionales a los ministerios sectoriales. En este sentido, los comentarios de Acuna y Repetto (2006) describen de manera clara la situación:

Ante la falta de una instancia rectora en la materia, o su marcada debilidad en caso de existencia, los diversos organismos estatales fueron asumiendo responsabilidades en el combate a la pobreza, lo cual en muchos casos provocó importantes transformaciones en las prácticas organizacionales de ministerios no acostumbrados a este tipo de intervenciones focalizadas.

CAMBIOS EN LA FOCALIZACIÓN

En la Región, la pauta dominante en materia social ha sido considerar que los programas sociales debían dirigirse exclusivamente a los pobres. La focalización, en los términos ya comentados, sería el instrumento que permitiría a los gobiernos reducir la pobreza con mayor eficacia y al menor costo. Sin embargo, las intervenciones destinadas a minimizar los efectos sociales del ajuste en lo que se refieren a pérdida del empleo o disminución de ingresos, entre otros, han sufrido algunos cambios.

En mediados de la década de 1990 comenzaron a surgir posiciones críticas en relación a la focalización. SOJO (2007) enumera algunas de las razones que incidieron en este cambio de enfoque. En ellas confluyen aspectos empíricos y analíticos que surgieron de evaluaciones, estudios de caso y consideraciones políticas:

- (a) escasa consideración de las especificidades de la pobreza en los programas focalizados (los programas de generación de empleo de los fondos) que afectaba el desempeño;
- (b) incremento de la fragmentación institucional de las políticas universales como resultado de relaciones competitivas con el ámbito sectorial;
- (c) evaluaciones sobre el desempeño de los fondos realizadas por las instituciones que los financiaran o apoyaran;
- (d) tiempo previsto de duración de los fondos podría postergar reformas sectoriales y debilitar la capacidad de los ministerios para asignar recursos con criterios sectoriales;
- (f) efectos negativos en mediano o largo plazo de la combinación de dos ideas: 1) la apreciación negativa de las políticas universales y 2) la creencia en la posibilidad de erradicar la pobreza por medio de programas focalizados;
- (g) aspectos destacados por la experiencia asiática, en la que menores desigualdades de ingreso impulsaron el crecimiento de manera positiva
- (h) concepciones acerca de desarrollo que “niegan las contraposiciones entre crecimiento y equidad, que reconocen una relación complementaria entre Estado y mercado “, inclusive dentro del Banco Mundial;
- (i) consideraciones relativas a la necesidad de un mayor alcance y amplitud de las políticas sociales, teniendo en cuenta que las mudanzas estructurales requieren coaliciones políticas de apoyo.

Sin negar la importancia de los aspectos comentados por Sojo, otras lecturas posibles de los problemas vinculados a la focalización (como aparece en los diversos fondos y en la reforma de los sistemas de pensiones), son sugestivas. Esas lecturas remiten a la noción de justicia social presente en la tesis de la focalización. En esa conceptualización, el Estado debe mayoritariamente garantizar las leyes necesarias para la operación del mercado. Y la función del mercado es distribuir ventajas económicas. KERSTENETZKY (2005) denomina esta concepción de “justicia de mercado” o “mercado centrada”. Una sus vertientes admite las incertidumbres del mercado. Por ese motivo atribuye al Estado la función de proveer una red subsidiaria de protección destinada a la atenuación de los impactos negativos. En este sentido, la política social es residual y dependiente de la eficiencia económica o un elemento subordinado a la eficiencia económica.

MANEJO SOCIAL DEL RIESGO

En año 2000, en el marco de las controversias sobre la focalización surgió un nuevo aspecto en el debate. Se trata de la propuesta del manejo social del riesgo. Sojo, la autora que examinó de manera tan pertinente la tesis de la focalización, denomina este nuevo aspecto de “focalización remozada”.

En febrero del 2000, un documento del Banco Mundial, *Manejo Social del Riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá* (HOLZMANN y JORGENSEN, 2000) presentó una estrategia revisada de reducción de la pobreza. El documento define el nuevo marco de la protección social:

El nuevo marco conceptual de manejo social del riesgo que se ha propuesto (...) se puede aplicar en forma productiva para replantearse los programas de Protección Social al igual que su diseño y ejecución. (...) El nuevo marco ya ha sido utilizado para replantearse los fondos de inversión (...), para evaluar los desafíos y oportunidades de la seguridad de los ancianos en el Este Asiático (...) y para elaborar documentos de estrategias del sector en regiones de diversas características económicas y sociales (...)

Según los autores, el nuevo marco replantea las áreas tradicionales de la Protección Social, involucra tres estrategias de manejo del riesgo: prevención, mitigación y superación de eventos negativos. Involucra también tres niveles de formalidad del manejo del riesgo: informal, de mercado y público. Además, integra actores diversos situados en planos diferentes: personas, hogares, comunidades, ONGs, diversos niveles de gobierno y organizaciones internacionales. Este conjunto de actores está inserto en un contexto de información asimétrica, en el que hay distintos tipos de riesgos.

En el nuevo marco, la protección social es definida como intervenciones públicas para asistir a las personas, sus hogares y la comunidad, en el sentido de mejorar el manejo del riesgo y proporcionar apoyo a los que se encuentran en situaciones de extrema pobreza. La primera de las tres estrategias es la **reducción del riesgo como prevención**. Incluye, entre otras, gestión macroeconómica, salud pública, medio ambiente, educación, capacitación y regulación del mercado laboral. La idea es que al reducir la probabilidad de riesgo se aumenta el ingreso esperado de las personas y se reduce la inestabilidad del mismo, aumentando el bienestar. Las estrategias para impedir o reducir la ocurrencia del riesgo en los ingresos abarcan un amplio espectro. En términos prácticos, los autores presentan una matriz con algunos ejemplos (cuadro I).

CUADRO I. Reducción del Riesgo

ESTRATEGIAS-SISTEMAS	INFORMAL	DE MERCADO	PÚBLICAS
Reducción del Riesgo			
	<ul style="list-style-type: none"> • Producción menos arriesgada • Migración • Practicas de alimentación y destete adecuadas • Participación en actividades de higiene y otras para prevenir enfermedades 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en el trabajo • Conocimientos del mercado financiero • Estándares laborales empresariales motivados por el mercado 	<ul style="list-style-type: none"> • Buenas políticas macroeconómicas • Capacitación previa • Políticas laborales • Intervenciones para disminuir el trabajo infantil • Políticas de invalidez • Prevención del SIDA y otras enfermedades

Fuente: HOLZMANN y JORGENSEN, 2000

La segunda estrategia es el alivio o **mitigación del riesgo**. Ella debe anticiparse a la perturbación y por este camino puede reducir su impacto. Esta estrategia involucra:

- (a) *la diversificación de la cartera*: reduce la variabilidad del ingreso al basarse en diversos activos con rentabilidades no perfectamente correlacionadas. Según los autores, esto exige la adquisición y administración de diferentes activos, como capital físico, financiero, humano y social en sus diferentes formas. Ejemplos: si los individuos sólo pueden invertir en capital humano, aún es posible que lo diversifiquen en diferentes ocupaciones; si las mujeres no pueden poseer o heredar propiedades y tampoco tienen acceso a instrumentos financieros seguros, pueden adquirir oro y joyas.
- (b) *mecanismos formales e informales de seguro*: las características de los seguros formales o de mercado son simples y consisten en el pago de una prima con base al riesgo que genera futuros pagos contingentes al Estado. Los sistemas de seguro informales son diversos y muchas veces la “institución” que realiza las funciones de aseguradora y no aseguradora (familia y la comunidad) son encubiertas.
- (c) *cobertura del riesgo cambiario* – tiene mayor importancia para los mercados financieros y estos sistemas parecen no funcionar en un entorno de prestaciones formales y relacionadas con el trabajo y el ingreso.

CUADRO II. Mitigación del Riesgo

ESTRATEGIAS-SISTEMAS	INFORMAL	DE MERCADO	PÚBLICAS
Mitigación del Riesgo			
Cartera	<ul style="list-style-type: none"> • Múltiples trabajos • Inversión en activos humanos, físicos y activos reales • Inversión en capital social (rituales, regalos recíprocos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión en múltiples activos financieros • Micro finanzas 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de pensión • Transferencias de activos • Protección de derechos de propiedad (énfasis en mujeres) <p>Apoyo para ampliar mercados financieros a los pobres</p>
Seguros	<ul style="list-style-type: none"> • Matrimonio/familia • Organizaciones comunitarias • Tenencia compartida • Trabajo vinculado 	<ul style="list-style-type: none"> • Rentas anuales para la vejez • Seguros de invalidez, accidentes y otros 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro obligatorio de desempleo, vejez, invalidez, supervivencia, enfermedad, etc.
Cobertura del Riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • Familia ampliada • Contratos de trabajo 		

Fuente: (HOLZMANN y JORGENSEN, 2000).

Finalmente, el tercer componente es la superación – **aliviar el impacto del riesgo** -- y las posibilidades por niveles de formalidad, conforme ejemplos en el cuadro III.

CUADRO III. Superación del Riesgo

ESTRATEGIAS-SISTEMAS	INFORMAL	DE MERCADO	PÚBLICAS
Superación del riesgo			
	<ul style="list-style-type: none"> • Ventas de activos • Pedir prestado • Transferencia dentro de la misma comunidad/caridad • Trabajo Infantil • Pérdida en capital humano • Migración temporal/estacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Venta de activos financieros • Pedir prestado a bancos 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo en caso de desastres • Transferencias/Asistencia social • Subvenciones • Obras públicas

Fuente: HOLZMANN y JORGENSEN, 2000.

La propuesta es, como afirman los autores, una revisión del tema de los fondos. Además, otro punto relevante es la afirmación de que ya no se trata sólo de combatir los síntomas de la pobreza:

Se centra menos en los síntomas y más en las causas de la pobreza, proporcionando a los pobres la oportunidad de adoptar actividades de mayor riesgo y de mayor rentabilidad, y evitando mecanismos informales poco eficientes y poco equitativos para compartir los riesgos.

Más allá de esos aspectos positivos, es importante lanzar una mirada crítica a la propuesta destacando algunos puntos para la reflexión. En primer lugar, para los autores, un concepto clave en lo que se refiere a los niveles de formalidad es la noción de **informal**, o sea, la familia, la comunidad, la caridad. Es importante recordar que la mayoría de los ciudadanos/as pobres están en este nivel. Los posibles mecanismos de protección dilapidan sus escasos recursos recurriendo al trabajo infantil, la venta de los pocos activos que poseen y la migración, por ejemplo. Los aspectos descriptivos de las estrategias adoptadas por los pobres evidencian los límites que tienen para enfrentar las situaciones. Como los ciudadanos/as pobres no pueden costear el acceso a los servicios y beneficios, el corolario debería ser un rol más vigoroso del poder público.

La propuesta, tal como es presentada, provoca la impresión de un retorno a un tiempo premoderno, en el que las familias (con sus diversos modos de conformación) y las instituciones comunitarias se hacían cargo de la protección. Es verdad que la familia es una de las instituciones presentes en todos los modelos de protección social, así como las instituciones comunitarias, de filantropía o de caridad. En términos descriptivos, el antiguo sistema movilizaba la familia, la comunidad, las asociaciones filantrópicas y religiosas.

En el documento relativo al manejo social del riesgo no hay registro de esfuerzos relativos a la des-familiarización y des-mercantilización de la protección social. El bienestar es principalmente dependiente de la capacidad de pago (compra de protección en el mercado), del apoyo de las familias, comunidades, acciones filantrópicas o de caridad ya que el Estado tiene bajo protagonismo en la protección social. De esta manera, los autores ignoran la importancia de la solidaridad, principio de la protección social.

La protección social consiste en la acción colectiva de proteger de los riesgos o, dicho de otra manera, en la necesidad de neutralizar o reducir el impacto de determinados riesgos sobre el

individuo y la sociedad por medio de la **solidaridad** en el financiamiento. (FONSECA y VIANA, 2007). En este sentido, como bien sintetiza la CEPAL:

La solidaridad es el principio que postula la participación diferenciada de las personas en el financiamiento de la política social (...) La solidaridad coadyuva a asegurar la universalidad y la equidad en el acceso a las prestaciones sociales, dadas las circunstancias que determinan las diferencias en las condiciones económicas o en los riesgos.

La participación del Estado o el aseguramiento público es pertinente incluso para la ampliación del bienestar o como compromiso con la ciudadanía. Esto queda claro en Brasil con las prestaciones sin bases contributivas a los adultos mayores y a los discapacitados para el trabajo, oriundos de familias pobres que reciben un salario mínimo mensual como una especie de pensión solidaria. Una situación análoga tiene lugar en Costa Rica, donde se garantiza un programa de pensiones de asistencia social para cubrir a toda la población pobre mayor de 70 años. Algo similar sucede en México, donde el Programa Oportunidades garantiza un ingreso mínimo a los adultos mayores.

Otro ejemplo en Brasil involucra los pequeños Agricultores Familiares, las Municipalidades, los Estados y la Unión en el Seguro Zafra. El Seguro tiene como objetivo garantizar un ingreso mínimo a los agricultores cuya producción (maíz, frijoles, arroz, algodón y yuca) de base familiar puede verse afectada por las sequías. Para ser parte del fondo, los agricultores participan con 1%, las Municipalidades con 3%, los Estados con 6% y el gobierno Federal con 20%, y se completa a cada tres años, acompañando el ciclo de una posible sequía. El porcentaje es aplicado sobre el valor establecido para cada cosecha. Así, las contribuciones financieras para la formación del Fondo de Garantía Zafra, en valores actuales, son: R\$ 5,50 o [U\$ 3,30] del productor, R\$ 16,50/ de la Municipalidad (U\$ 9,88), R\$ 33,00 del Estado (U\$ 19,76) y R\$ 110,00 de la Unión por productor (U\$ 65,87). El programa se anticipa a la migración hacia las ciudades, busca disminuir la demanda por servicios para emergencias, inyecta más recursos en las municipalidades que fortalecen el comercio local y generan oportunidades de ocupación e ingresos

Dentro de las posibilidades de desarrollo económico, la protección social puede ser garantizada por medio de contribuciones obligatorias y/o con cargo al presupuesto nacional (impuestos generales). Esa protección depende de la aceptación de la sociedad, de pactos fiscales, de acuerdos políticos sobre los beneficios y servicios que deben ser garantizados en forma universal y aquellos que deben ser selectivos.

En la propuesta de política social presentada como un nuevo marco que replantea la “protección social tradicional” a partir del riesgo y del aseguramiento, existe una dicotomía entre aseguramiento y protección social. En esta dicotomía la característica del sistema de protección social es reducido a algunos tipos de transferencia a los más pobres y a servicios con algunas políticas sectoriales: educación, salud -- sobre todo prevención --, y asistencia social. De esta manera, la protección social se transforma en políticas focalizadas de combate a la pobreza como una atribución del Estado. En ella está ausente la solidaridad en el financiamiento como principio de la protección. (VIANA e LEVCOVITZ, 2005) Este problema es sintetizado por Sojo:

El aseguramiento individual en el mercado, la provisión de servicios para los pobres mediante redes de protección y la focalización contrapuesta a la universalidad, conforman una estrategia de política social que dispone una responsabilidad pública mínima en materia de protección social, deposita el financiamiento y la prestación de los demás servicios en manos privadas y reitera la desestimación del principios de solidaridad del financiamiento.

No se trata, sin duda, de plantear una alternativa, una elección entre focalización o universalización. La focalización puede ser pensada en conjunto con políticas universales y como un compromiso con la equidad. Puede funcionar como un trampolín para garantizar que grupos específicos de la

sociedad accedan a derechos formalmente iguales, pero extremadamente distantes en la vida real, en su efectiva realización como un servicio público. Dicho de otra manera, lejos de ser conflictivo, asignar más recursos para los más pobres es consistente con el principio de la universalidad y es esencial para la equidad.

Finalmente, los sistemas de protección social son mixtos (contributivos y no contributivos) y el énfasis debería recaer sobre el derecho a la protección como un derecho de los ciudadanos/as.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACUÑA, C. H. y REPETTO, F. (2006) La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina. IN: Banco Interamericano de Desarrollo. Dialogo Regional de Política.
- CEPAL (2000). Equidad, desarrollo y ciudadanía. Documento presentado en XXVIII periodo de sesiones de la reunión ministerial de CEPAL, Abril 2000, México <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4425/lcg2071.pdf>
- CEPAL (2003). Panorama Social de América Latina 2002-2003. CEPAL, Santiago.
- FONSECA, A. y ROQUETE, C. (2005). Proteção Social e programas de transferência de renda: o caso do Programa Bolsa-Família. IN: VIANA, Ana L. , ELIAS, Paulo E. M. E IBAÑEZ, Nelson (orgs). Proteção Social: dilemas e perspectivas. São Paulo: Editora Hucitec.
- FONSECA, A. y VIANA A. (2006) Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais: o caso da Bolsa- Família".IN: FLEURY, Sonia (org). Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: EAP-FGV.
- FONSECA, A. y VIANA A. (2007) Direito à saúde, atenção básica e transferencias condicionadas de renda na América Latina. IN: Ciência & Saúde Coletiva, vol. 12, nº 6. Rio de Janeiro: ABRASCO.
- HICKS, N. y WODON, Q. (2001) Protección social para los pobres en América Latina. Revista de la CEPAL nº 73.
- HOLZMANN, R. y JORGENSEN, S. (2000). Manejo Social del Riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. Banco Mundial. Documento de trabajo N° 006.
- KWRSTENETZY, C.L. (2005) Políticas Sociais: focalização ou universalização? IN: Texto para Discussão, n. 180. RJ: Universidade Federal Fluminense.
- MESA-LAGO, C. (1999) Desarrollo social, reforma del Estado y la seguridad social, al umbral del siglo XXI. IV Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. México.
- MESA-LAGO, C (2004). La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones. IN: HUJO, Katia, MESA-LAGO, C. y NITSCH, Manfred (eds). ¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas. Caracas: Nueva Sociedad.
- MESA-LAGO, C (2006). Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI. BID.
- MESA-LAGO, C. y MÜLLER, K. (2004) La política de la reforma de pensiones en América Latina. IN: HUJO, Katia, MESA-LAGO, C. y NITSCH, Manfred (eds). ¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas. Caracas: Nueva Sociedad.
- PROCACCI G. & BEC C. (2003) De la responsabilité solidaire – Mutations dans les politiques sociales d’aujourd’hui. Paris: Syllepse.

- SIRI, G. (2003). Empleo y Fondos de Inversión Social en América Latina. OIT. Oficina Subregional para los Países andinos.
- SOJO, A. (2003) Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL nº 80.
- SOJO, A. (2007). La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales Revista de la CEPAL.
- SOLANO, C.B. (2007) América Latina: regimenes de bienestar en transición durante los años noventa. IN: Caderno CRH: revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA. Vol. 20, Nº 50. Salvador: UFBA.
- SZÉKELY, M. (2006) Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina. Documento preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- VIANA, A. L. e LEVCOVITZ, E. (2005). Proteção social: introduzindo o debate. IN: VIANA, Ana L. , ELIAS, Paulo E. M. E IBAÑEZ, Nelson (orgs). Proteção Social: dilemas e perspectivas. São Paulo: Editora Hucitec.