

MODELOS DE PROTECCION SOCIAL

*Sonia Fleury
Carlos Gerardo Molina
Octubre, 2000*

- **Introducción**
- **El desarrollo de los sistemas de protección social**
- **Hacia una caracterización de los modelos de política social en América Latina**
- **Conclusiones**

Introducción

En esta sesión trataremos dos temas principales: el desarrollo de los sistemas de protección social y la caracterización de los modelos a que dan lugar, particularmente los de seguridad social, que predominaron en América Latina hasta finales de los años ochenta.

Las políticas sociales resultan de la compleja trama que involucra, entre otros, las ideologías dominantes, los valores socialmente consensuales, los conflictos de intereses, los arreglos institucionales, los conocimientos y técnicas de actuación propios a cada sector. La historia de los países ha demostrado que esta configuración, aún siendo singular a cada caso, puede ser comprendida a partir de algunas características generales que conforman los modelos de protección social que aquí se presentan. El diseño de políticas sociales está, en consecuencia, referido a estos modelos. Sin embargo, las políticas sectoriales específicas pueden orientarse por más de un modelo, conformando sistemas alternativos, que responden a sus exigencias particulares.

En relación con el desarrollo de los sistemas de protección social vamos a considerar las condiciones que posibilitaron la emergencia de la *cuestión social*, a partir de las transformaciones que tuvieron lugar con la revolución industrial. Fue el reconocimiento de la pobreza como un problema social el que creó las condiciones para el desarrollo de poderosos mecanismos institucionales de protección social que, en el contexto europeo, fueron conocidos como el Estado de Bienestar Social (Welfare State).

Las políticas de combate a la pobreza y a la desigualdad se institucionalizaron, entonces, en complejos sistemas de protección social, involucrando aspectos diversos, tales como la alteración de las finanzas públicas, el surgimiento y la extensión de bs derechos sociales y la organización de los servicios sociales. Las diferencias en los sistemas de protección social serán discutidas a partir de algunas explicaciones teóricas y del establecimiento de tipos ideales de sistemas, en el sentido propuesto por Weber, es decir de construcciones teóricas de tipos *puros*, que abstraen las características esenciales que se traducen en modelos analíticos explicativos de una realidad sin duda mucho más compleja.

El segundo tema abordado es la revisión de algunos intentos de caracterización de los modelos de protección social en América Latina y particularmente de la institucionalización de la protección social como sistemas de seguridad social. Es pertinente observar que, a diferencia de lo que sucede en los países industrializados, para América Latina los modelos de protección se abren en dos vertientes, que existen paralelamente y que interactúan entre sí: la una concentrada en la seguridad social, la otra en sectores como la educación y la salud pública. Ambas vertientes se nutren de las consideraciones teóricas y desarrollos del primer tema, pero tienen diferencias importantes en la forma como terminan institucionalizándose.

La seguridad social se caracteriza por una importante estratificación de los grupos cubiertos así como por la exclusión de gran parte de la población, concretamente la que no pertenece a la economía formal; la segunda vertiente se caracteriza por políticas que ofrecen iguales beneficios, aunque con alcances muy diversos, para la población que cubren que básicamente es la que no está incluida en los sistemas de seguridad social. Este artículo se concentra básicamente en la revisión de los sistemas de protección de la primera vertiente, aunque abre, también, las puertas a la discusión de la segunda que será tratada en extenso en los artículos sectoriales complementarios.

Nuestra discusión se centra, así mismo, en el proceso histórico de constitución y conformación de los sistemas de protección social, que llega hasta lo sucedido en la década de los años ochenta. Este periodo de estudio permite entender de dónde venimos y sienta las bases para análisis posteriores. En efecto, a partir de ese momento estamos asistiendo a una intensa dinámica de reformas de las políticas sociales, con el objetivo de institucionalizar nuevos sistemas de protección, que merece un tratamiento en extenso que será abordado en las sesiones de reformas sectoriales subsiguientes.

En consecuencia, trataremos la protección social sobre todo a partir de los sistemas institucionalizados de la seguridad social, como ha sido tradicional en la literatura. Este marco se ampliará, en ocasiones, para discutir algunos resultados globales de las políticas sociales, como por ejemplo los relacionados con el gasto social y la calidad de vida en América Latina y el Caribe. El período de análisis llega hasta finales de los años 80.

En general, hay un hecho que sobresale en la caracterización de la protección social en América Latina y el Caribe: la incapacidad de los modelos adoptados para enfrentar exitosamente, hasta el momento estudiado, la problemática de la pobreza y todavía menos la búsqueda de igualdad.

El desarrollo de los sistemas de protección social

Consideraciones generales

La evolución de los sistemas de protección social en el Estado moderno forma parte del proceso de aceptación de la pobreza como una cuestión social que se inserta en la agenda de las políticas públicas.

La llamada "Cuestión Social" fue el reconocimiento de un conjunto de nuevos problemas vinculados a las condiciones modernas de trabajo urbano, a partir de las grandes

transformaciones sociales, políticas y económicas generadas por la revolución industrial en la Europa del siglo XIX (Gómes, 1979).

En el proceso de construcción de los estados nacionales modernos, al romperse con el modelo de relaciones tradicionales de autoridad, en el cual se intercambiaba protección por dependencia entre los pobres y las clases superiores, se abre la posibilidad y la necesidad de atribuirle el status de ciudadano a los individuos, con el reconocimiento de una igualdad humana básica.

La pobreza, liberada de las relaciones de tutela, pasa a ser vista como un problema político, institucional y conceptual, o sea, como una cuestión social. El debate teórico sobre la pobreza intenta buscar las causas que están en la raíz del problema, sean ellas encontradas en la diferencia entre el aumento de los pobres y el aumento de la riqueza (Malthus), en la necesidad de eliminar el excedente poblacional, en términos cuantitativos y cualitativos (el neodarwinismo de Spencer y Summer) o en la lógica de la acumulación del capital al producir un ejército industrial de reserva (Marx).

El debate político-institucional se orientó, entonces, por la búsqueda de la separación entre pobreza y pauperismo, considerándose la primera como aceptable - como estímulo al trabajo en los términos de la doctrina de la utilidad de la pobreza - y el segundo como inevitable, aunque inaceptable.

La emergencia de la cuestión social es parte del proceso más general de desarrollo del capitalismo, en el cual las relaciones sociales y económicas fueron duramente afectadas por los procesos de industrialización y urbanización, que rompieron las relaciones tradicionales de autoridad y de solidaridad, y generaron nuevos actores colectivos con nuevas demandas políticas.

Las reivindicaciones por igualdades socioeconómicas en un contexto de democracias de masas generó un conjunto de políticas e instituciones, como respuesta a los problemas de la pobreza y de la desigualdad. Ese conjunto fue denominado *Welfare State* o Estado de Bienestar Social, incluyendo bajo ese nombre, tanto las políticas e instituciones como la extensión de los derechos sociales de ciudadanía.

Diferentes definiciones del *Welfare State* enfatizan aspectos particulares del mismo fenómeno, tales como:

- suma de medidas desarrolladas por la sociedad con el fin de enfrentar sus problemas sociales (Titmuss, 1974, p. 47);
- protección gubernamental mínima de niveles básicos de ingresos, nutrición, salud, y educación, asegurados a cada ciudadano como un derecho, no como caridad (Wilensky, 1975, p. 30);
- una política en la cual las responsabilidades estatales van además de la mera conservación del orden interno y externo, en la dirección de una responsabilidad pública por el bienestar de los ciudadanos (Alber, 1988, p. 451);
- la política de los gobiernos relacionada con la acción con impacto sobre el bienestar de los ciudadanos, al proporcionarles servicios o renta (Marshall, 1965, p. 7);

- el uso del poder estatal para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo y para mantener a la población no trabajadora en las sociedades capitalistas (Gough, 1979, p. 45);
- el *Welfare State* es visto como una articulación de los conflictos distributivos, en particular, un conflicto entre principios de mercado y principios de ubicación política, centrados en torno a los arreglos institucionales de las políticas sociales (Esping-Andersen, 1985, p. 227);
- el término *Welfare State* designa un conjunto de respuestas políticas al proceso de modernización, consistiendo en intervenciones políticas en el funcionamiento de la economía y en la distribución social de las oportunidades, que apuntan a promover la seguridad y la igualdad de los ciudadanos en el sentido de posibilitar la integración social de sociedades industriales altamente movilizadas (Alber, 1981, p. 456).

Para muchos autores, el *Welfare State* fue una respuesta al proceso de desarrollo de las sociedades capitalistas industrializadas y a sus consecuencias - incluyendo, entre ellas, el aumento de la división del trabajo, la expansión de los mercados y la pérdida de las funciones de seguridad de las organizaciones tradicionales como la familia -, en busca de estabilidad y seguridad, generando un nuevo tipo de solidaridad, en un contexto de alta movilización social.

Sin embargo, el *Welfare State* fue producto de una situación histórica concreta, como bien llama la atención Flora (1986, p. XIII) cuando afirma que éste es una invención europea igual que el Estado nacional, la democracia de masas y el capitalismo industrial. La cadena de raciocinio es claramente recorrida: industrialización, gran cambio poblacional en la dirección campo/ciudad, ruptura de los lazos y redes tradicionales de solidaridad e integración, grandes unidades productivas y la creación de grupos relativamente homogéneos de trabajadores, movilización y organización de la nueva clase trabajadora, evolución de la democracia de masas con la creación de partidos obreros y socialistas, aumento de la productividad del trabajo y de la riqueza acumulada, consolidación de un cuerpo burocrático estatal y dominio de las técnicas administrativas, aumento de la intervención del Estado y creación de mecanismos redistributivos vía políticas sociales e institucionalización del conflicto industrial y redistributivo.

Como bien expresó Esping-Andersen (1985, p. 245) el *Welfare State* no es simplemente un producto del poder de movilización política sino, más apropiadamente, poder institucionalizado. En este sentido, podemos afirmar que el *Welfare State* alteró profundamente no solamente las relaciones entre los ciudadanos, el mercado y el Estado, sino que cambió la naturaleza misma del capitalismo en dirección a una regulación estatal de las condiciones de reproducción de los trabajadores.

Si bien todos los países, industrializados o no, tuvieron que enfrentarse con el mismo problema como consecuencia de la inseguridad generada a partir de las alteraciones del patrón de relaciones sociales tradicionales, las respuestas que los países dieron a esta situación difirieron ampliamente. Rimlinger (1971) identificó tres tipos de respuestas dadas a la emergencia de la problemática social, en diferentes países: negar la protección social como incompatible con el orden social capitalista, incorporar las nuevas demandas al antiguo patrón de relaciones de autoridad vía una modernización conservadora, incorporar las nuevas demandas como forma de promover la instauración de un nuevo orden socioeconómico.

Básicamente, se pueden identificar dos vías de transición al capitalismo (en Lenin, Gramsci y Barrington Moore) en las cuales podemos percibir que el tratamiento de la cuestión social recibe diferentes encuadres (Fleury 1997, capítulo 2). La vía liberal, en la cual la burguesía es económicamente dominante y políticamente hegemónica, y la vía de la modernización conservadora, en la cual la ausencia de una clase hegemónica es reemplazada por el rol activo del Estado en la conducción del proceso de modernización capitalista. En el primer caso, el predominio de la ideología liberal de la clase hegemónica rechaza el proteccionismo social y basa la construcción de las instituciones democráticas en los principios de igualdad de los individuos y auto-regulación del mercado.

En la modernización conservadora, tanto la ausencia de enfrentamiento como la existencia de una coalición entre las clases dominantes tradicionales y la burguesía emergente, torna el proteccionismo, ahora estatal, en una consecuencia natural del nuevo arreglo de las fuerzas sociales.

Estas diferencias explicarían no solamente el origen de los sistemas de protección social en un país de industrialización rezagada como Alemania, sino también el modelo de políticas sociales desarrollado en las diferentes transiciones al capitalismo industrial.

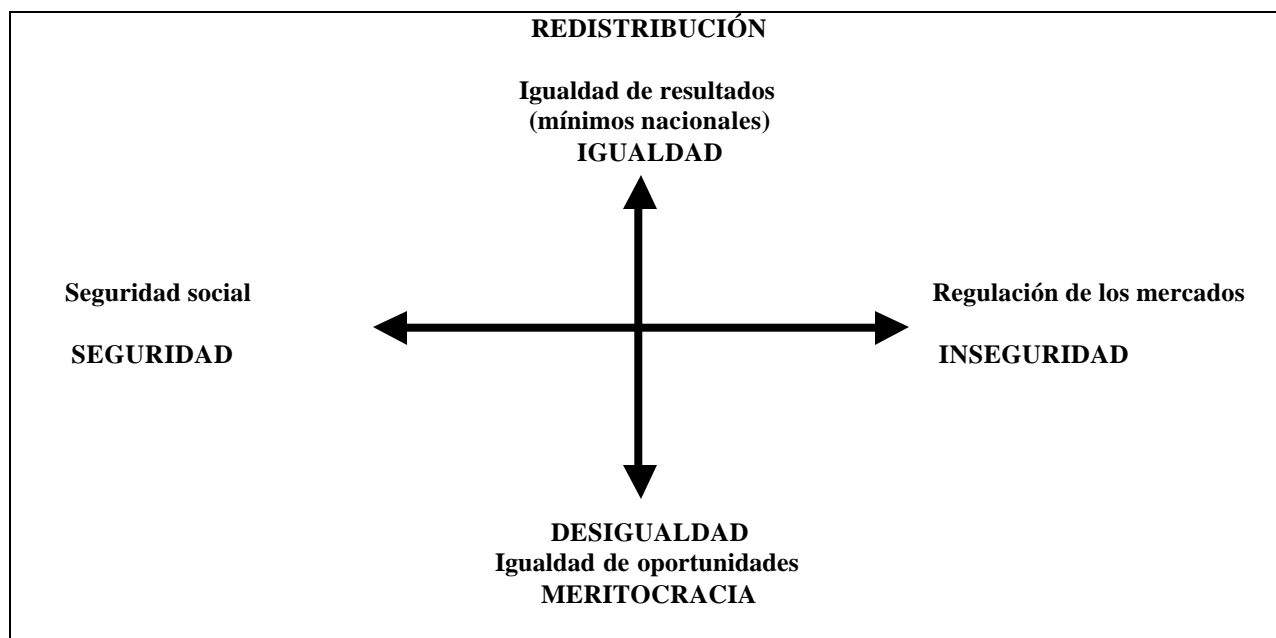
En los estudios sobre el desarrollo de los sistemas de protección social está claramente planteada la articulación entre un proceso económico - la industrialización -, un proceso social - la emergencia de nuevos actores y la transformación de las relaciones sociales- y un proceso político - las luchas sociales que generaron respuestas políticas e institucionales -. Sólo a través de esa articulación es posible comprender la trayectoria de las políticas sociales.

Como esta articulación es siempre particular, cada país genera una situación propia con relación a su sistema de protección social, a pesar de los determinantes involucrados en la vía adoptada de transición al capitalismo industrial.

Los estudios comparados sobre el proceso histórico del desarrollo de las políticas sociales son la base sobre la cual se fueron construyendo las diferentes tipologías de la protección social. Los esfuerzos de teorización y abstracción de los elementos comunes y de los diferenciadores de los modelos de protección social llevaron al desarrollo de algunos esquemas de clasificación, a través de los cuales se pretende organizar la diversidad de experiencias, permitiendo su comparación.

Flora y Heidenheimer (1981, p. 38) identifican en las variables igualdad y seguridad las principales demandas que originaron los sistemas de bienestar social. Sin embargo, la opción por igualdad de oportunidades o por igualdad de resultados por un lado, y la opción por seguridad social o por regulación del mercado por otro, generaron sistemas basados en principios distintos, de meritocracia o de redistribución.

En el primer caso, la igualdad de oportunidades y la regulación de los mercados no garantiza la seguridad y la igualdad social, porque el sistema de protección está basado en los esfuerzos y habilidades de cada uno de los individuos. En los sistemas redistributivos, en cambio, el Estado interviene para garantizar la seguridad social como la igualdad de resultados mínimos.



Al tratar los modelos de protección social, uno tiene que considerar que se trata de tipos ideales, o sea que aunque sus características hayan sido abstraídas de los casos históricos, en las realidades concretas coexisten las características de los diferentes modelos. Puede darse el predominio de uno de ellos, pero no existen los modelos puros.

Sin embargo, la identificación de las características de cada uno de los modelos nos permite entender su racionalidad y nos ayuda a comprender la realidad a partir de las distintas lógicas de organización de la protección social. Más aún, la descripción de las características de cada modelo permite percibir que cada sistema de protección social involucra las diferentes dimensiones inherentes al campo de las políticas sociales. O sea, se trata de una ingeniería social cuyos fundamentos son los valores e ideologías sobre los cuales se edifican las instituciones sociales.

Tipos ideales de protección social

Analizando algunos casos históricos en países industrializados y las diferentes propuestas de tipologías, Fleury (1997, capítulo 3) llega a formular una propuesta que pretende agrupar las diferentes características de los tipos ideales de protección social. En esta tipología, además de los elementos ideológicos y valorativos que están en la base de los sistemas, se señalan los elementos organizativos e institucionales que viabilizan la implementación de las opciones políticas adoptadas en cada caso. Por ende, en esta tipología se subrayan las relaciones entre los modelos de protección social y las condiciones de ciudadanía generadas en cada caso.

Los diferentes modelos pueden ser entendidos a partir de la modalidad de protección social que provee los criterios de organización de la incorporación de las demandas sociales, por medio de una institucionalidad específica. Así encontramos las siguientes modalidades de la protección social: **asistencia social, seguro social y seguridad social**. Por otro lado, tomando la expresión

jurídica y política de la articulación Estado/Sociedad en cada uno de las modalidades, encontramos, respectivamente, las relaciones de **ciudadanía invertida**, **ciudadanía regulada** y **ciudadanía universal**. Los rasgos principales de los tres tipos identificados pueden ser resumidos en el cuadro 1:

Cuadro 1. Modelos de Protección Social

Rasgos / Modalidad	Asistencia	Seguro	Seguridad
Denominaciones	“Residual”	“Meritocrático”	“Institucional”
Ideología	Liberal	Corporativa	Social-Democ.
Principio	Caridad	Solidaridad	Justicia
Efecto	Discriminación	Manutención	Redistribución
Status	Descalificante	Privilegio	Derecho
Finanza	Donaciones	% Salarial	Presupuesto
Actuarial	Fondos	Acumulación	Público
Cobertura	Focal	Ocupacional	Repartición
Beneficio	Bienes/serv.	Prop./Salario	Universal
Acceso	Prueba de medios	Afiliación	Mínimo vital
Administración	Filantropía	Corporativa	Necesidad
Organización	Local	Fragmentada	Pública
Referencia	"Poor laws"	Bismark	Central Beveridge
Ciudadanía	Invertida	Regulada	Universal

Fuente: Sonia Fleury, 1997, p. 141.

El modelo de asistencia social

El modelo de protección social cuyo eje central reside en la asistencia social tiene lugar en contextos socioeconómicos que enfatizan en el mercado, que se auto regula y no debe ser interferido, y donde las necesidades son satisfechas de acuerdo a los intereses individuales y la capacidad de cada uno de adquirir los bienes y servicios. Los valores dominantes enfatizan la libertad y el individualismo y la igualdad de oportunidades, capaces de generar condiciones diferenciadas de competencia en el mercado. El énfasis en el mercado brinda a la acción pública un lugar mínimo, apenas como complementaria a este mecanismo básico, asumiendo en consecuencia un carácter compensatorio y discriminatorio sobre aquellos grupos sociales que demostraron su incapacidad para mantenerse adecuadamente en el mercado. Por eso, el modelo es también conocido como residual.

Para aquellos que fracasan, habrá necesidad de organizar fondos sociales, compuestos con donaciones financieras o en especie, guiados por individuos, grupos y asociaciones, e incluso hasta por agencias gubernamentales, imbuidos por una perspectiva caritativa y educadora (más importante que dar el pez es enseñar a pescar). La organización tiene base en el voluntariado, y una de sus características es la falta de diferenciación entre la acción pública y privada. Otra es su carácter temporal, de emergencia y puntual, generando estructuras fragmentadas y discontinuas de atención social.

Las acciones asistenciales deben dirigirse a los focos de pobreza o grupos vulnerables. Los beneficios serán concedidos a aquellos que demanden a una agencia local, de acuerdo con las disponibilidades y la demostración o prueba (test de medios) de la incapacidad de los individuos para suplir, por sí mismos, sus necesidades personales y familiares. El acto de recibir un beneficio, aunque tenga carácter semi-permanente, no transforma al individuo en poseedor de un derecho, ya que su concesión dependerá permanentemente del poder discrecional de un funcionario.

En ese sentido, la asistencia social tiene más un carácter propiamente preventivo y punitivo que una garantía de los derechos de la ciudadanía, lo que se evidencia en los rituales de descalificación de los involucrados en tales prácticas, y hasta en la pérdida de otros derechos de la ciudadanía. Su referencia histórica son las "Poor Laws", que regularon el mercado de trabajo en los países anglosajones. Por esas razones, se denomina esta relación social como ciudadanía invertida (Fleury, 1984), ya que el individuo o grupo objetivo pasa a ser objeto de la política como consecuencia de su propio fracaso social.

El modelo del seguro social

El segundo modelo, el del seguro social, tiene como característica central la cobertura de los grupos ocupacionales a través de una relación contractual. Su referencia histórica viene del sistema implantado por Bismarck en Alemania. Inspirado en el seguro privado, se diferencia de éste tanto por ser sancionado por el Estado (lo que le quita la posibilidad de afiliación voluntaria) y por la presencia de una burocracia fuerte y actuante, que reconoce y legitima las diferencias entre los grupos ocupacionales, en búsqueda de la lealtad de los beneficiarios. Basado en los principios de solidaridad que surgieron con la formación de la clase trabajadora industrial, no deja de conjugar estos valores con los principios meritocráticos, por los cuales los individuos deberán recibir compensaciones basadas en proporción a sus contribuciones al seguro.

El esquema financiero del modelo del seguro social revela una asociación entre política social e inserción laboral, ya que recibe contribuciones obligatorias de empleadores y empleados, como porcentaje de la planilla salarial, a las cuales suele sumarse una contribución estatal. El modelo tripartito de gestión expresa claramente la naturaleza corporativa de este mecanismo de organización social, cuyo objetivo es el mantenimiento del mismo estatus socioeconómico, en situaciones de pérdida de la capacidad de trabajo, asegurándole al cotizante condiciones semejantes a las que tenía como trabajador activo.

La acumulación de las reservas se adecuaba a esta perspectiva, como también la relación proporcional entre contribución y beneficio. La organización altamente fragmentada de las instituciones sociales expresa la concepción de los beneficios como privilegios diferenciados de las categorías de trabajadores. En la medida en que los derechos sociales son condicionados para la inserción laboral de los individuos, Wanderley G. dos Santos (1979) la denominó "ciudadanía regulada", por referencia a la regulación ejercida por la inserción en la estructura productiva.

El modelo de seguridad social

En el tercer modelo, la protección social asume la modalidad de seguridad social, designando un conjunto de políticas públicas que, inspiradas en un principio de justicia social, garantiza a todos los ciudadanos el derecho a un mínimo vital, socialmente establecido. Su referencia histórica es el Plan Beveridge, de 1942 en Inglaterra, donde se estableció un nuevo modelo de orden social, basado en desvincular los derechos sociales de la relación contractual establecida para los asalariados. El carácter igualitario del modelo está basado en el aseguramiento de un patrón mínimo de beneficios de forma universalizada, independientemente de las contribuciones anteriores. El acceso a los beneficios sociales depende únicamente de la necesidad de los individuos.

Al desvincular los beneficios de las contribuciones se establece un mecanismo de redistribución a través de las políticas sociales, que tienen como objetivo corregir las desigualdades generadas en el mercado. Ese modelo fue también llamado institucional en la medida en que genera un sistema de políticas e instituciones públicas, capaz de asegurar, de forma integrada y centralizada, la coordinación de la ejecución de esas políticas.

El Estado juega un papel central tanto en la administración como en el financiamiento del sistema, que destina recursos importantes del presupuesto público para el mantenimiento de las políticas sociales. Los recursos del sistema no son acumulativos, siendo el mecanismo actuarial el "de reparto", en la medida en que los gastos son cubiertos con el total de recursos recaudados. En ese sentido, se dice que se establece un compromiso entre generaciones, en el cual la generación actual que es la que está contribuyendo, está pagando los beneficios de la generación que le antecedió, y así sucesivamente. Se reconoce en este modelo de política social el predominio de la relación de ciudadanía universal, en la medida en que los beneficios sociales son asegurados, como derechos, de forma universalizada a todos aquellos que los necesiten.

Algunas observaciones adicionales

Conocidos los tres modelos de protección social e identificadas sus diferencias, algunas observaciones adicionales deben ser añadidas:

- A pesar de sus diferencias, entre los tres modelos hay un supuesto básico común acerca del modelo de desarrollo económico necesario para su implementación. Se supone la existencia de un círculo virtuoso de la economía, en el cual el desarrollo económico es capaz de generar una tendencia al pleno empleo, acompañada del crecimiento de la masa salarial. Por fuera de esas condiciones ninguno de esos modelos resulta viable, sea porque: el residuo de pobres se transforma en mayoría; o los trabajadores en el mercado formal se reducen con relación al mercado informal; o los recursos fiscales son insuficientes para sostener el patrón universalizado de derechos adquiridos.
- Resulta necesario clarificar que no existe un curso ascendente e irreversible de desarrollo de la protección social. Aunque algún país, como Inglaterra, pueda haber iniciado su historia de políticas sociales con el modelo asistencial y llegado posteriormente a la seguridad social, representando un tránsito de una ideología predominantemente liberal a una socialdemócrata,

eso no significa que esa sea una regla. En un país desarrollado, como los Estados Unidos, puede seguir prevaleciendo una ideología liberal y un sistema asistencial.

Según Esping-Andersen (1995), hay una disfunción creciente entre los esquemas de seguridad social y las nuevas necesidades y riesgos que resultan de los cambios en la estructura familiar, la estructura ocupacional y el ciclo de vida. Sin embargo, las respuestas a la crisis del *Welfare State* fueron muy distintas, de acuerdo a los mecanismos políticos y de representación de intereses y de construcción de consenso político previamente creados en cada sociedad.

- No existen sistemas concretos que reproduzcan los modelos puros. Ni Bismarck en Alemania, ni Beveridge en Inglaterra, tuvieron sus planes para la protección social integralmente aprobados o implementados. Todos los grandes reformadores de las políticas sociales tuvieron que enfrentarse con intereses constituidos y con la existencia de instituciones que alterarían los planes iniciales. En ese sentido, cuando se habla de una realidad concreta, tratamos de identificar las ideologías y modelos hegemónicos, que conviven contradictoriamente con otras modalidades y las subordinan a la lógica dominante.

Hacia una caracterización de los modelos de política social en América Latina

Buena parte de los estudios sobre el desarrollo de la protección social¹ en América Latina, al igual que sus congéneres en los países industrializados, estuvieron centrados en las políticas e institucionalización de la seguridad social², incluyendo el seguro social para pensiones y salud. Este acercamiento si bien limita, para el caso de América Latina, el alcance de la protección social pues deja por fuera lo sucedido tanto con sectores amplios de la población en particular la no vinculada a la economía formal, como con las dinámicas propias de algunos sectores como el educativo y el habitacional, aporta valiosas enseñanzas a la comprensión de la conformación de la protección social en la región.

En efecto, el proceso de institucionalización de la seguridad social es esencial para entender lo sucedido con el grueso de la protección social de la región, no sólo por sus complementariedades con los otros sectores sino también por sus innumerables vasos comunicantes con ellos. Es por ello que buena parte de esta sección se ocupa del desarrollo de la seguridad social, con el convencimiento que allí hay claves importantes para entender los posibles desarrollos de los modelos de política social de la región. Posteriormente, en esta misma sección, se hace alusión a otras categorías que amplían el ámbito de la seguridad social.

Caracterización de las políticas de la seguridad social, una de las bases para entender la protección social en la región

A diferencia de otras políticas sociales como la educacional o la habitacional, la seguridad social se distingue por agrupar un conjunto de beneficios- en especie o monetarios - cuyas

¹ En su sentido más amplio, tal y como se trató en la primera parte

² En esta parte trataremos indistintamente el Seguro Social y la Seguridad Social porque no nos estamos refiriendo a los modelos puros anteriormente descritos pero sí a los sistemas concretos de protección, que son llamados indistintamente por ambos nombres en los diferentes países de América Latina. En el caso de Brasil, el nombre adoptado es Previdência Social.

características tradicionalmente están asociadas a la existencia de una norma legal que asegura el ejercicio como derecho contractual; la definición de mecanismos financieros e institucionales de carácter corporativo; y la vinculación del beneficio a las contribuciones previas y al riesgo involucrado.

En América Latina pueden ser encontrados algunos de los más antiguos, fuertes y complejos mecanismos de ingeniería política e institucional en el campo del seguro o seguridad social. Los países pioneros en la introducción de leyes de protección social de este tipo, en el Cono Sur, antecedieron a países como los Estados Unidos y a otros que hoy día se destacan en el campo de la protección social como los países nórdicos. Considerando el volumen de recursos involucrados (según la CEPAL, el gasto social total oscilaba entre 14% y 17% del PIB para los países pioneros en los años 80, y el gasto en seguridad social entre el 6% y el 9% del PIB), el número de empleos generados y el total de beneficios concedidos, el fenómeno de la seguridad social no puede ser despreciado en América Latina y el Caribe, simplemente con la afirmación que con él no se alcanza a construir un Estado de Bienestar Social pleno.

El estudio comparativo desarrollado por Mesa-Lago (1978), permitió clasificar diferentes países de América Latina y el Caribe de acuerdo a un conjunto de variables y agruparlos en tres grupos, de acuerdo al criterio de antigüedad de los sistemas de seguridad social: los pioneros, los medianos y los tardíos.

Dicha clasificación se basa en criterios históricos y destaca particularmente el momento en el cual cada país empezó a ocuparse de la protección social de sus habitantes por medio de sus políticas públicas. El punto de arranque es importante tanto porque permite ubicar las corrientes de desarrollo que se vivían en la época y que le dan un sello muy claro a la orientación de las políticas sociales, como también porque entre más temprano se haya iniciado dicha atención son mayores los grados de madurez institucional alcanzados. La madurez institucional se relaciona tanto con la cobertura alcanzada como con la relación entre contribuyentes y beneficiarios al sistema. A mayor madurez, crece la cobertura como también el número de beneficiarios por contribuyente.

Los países pioneros son los que tempranamente, hacia los años 20, empezaron el desarrollo de medidas de protección social para su población. Entre ellos se encuentran: Uruguay, Argentina, Chile, Brasil y Cuba (Cuadro 2). Este último, dado el curso particular de su desarrollo político, no sigue siendo estudiado en comparación con los demás.

En los demás países se identifica el origen fragmentado del sistema donde cada institución protege un grupo ocupacional diferente por medio de subsistemas independientes. No es sorprendente entonces, que la evolución de los sistemas, según Mesa-Lago (1989, p. 3), resultara en una seguridad social estratificada, con una estructura piramidal en la cual hay en el ápice relativamente pocos grupos de asegurados protegidos por los subsistemas privilegiados, en tanto en la base queda la mayoría de la población cubierta por sistemas más pobres.

Como consecuencia de la presión de los grupos con sistemas más débiles, la evolución de estos sistemas se tradujo en una cierta masificación, aunque estratificada, de privilegios, en tanto la expansión de la cobertura no elimina la estratificación previamente existente. Dichos beneficios

responden a los intereses y poder corporativo de los grupos de asegurados, generando irracionalidades, crisis financieras y ausencia de políticas igualitarias.

Cuadro 2. Países Pioneros

		Argentina	Uruguay	Chile	Brasil
Seg. Social	1970	68,0	95,4	75,6	27,0
Pob. Cubierta sobre PEA^a	1980	69,1	81,2	62,8 ^c	87,0
	1990-95	81,4	-	100,0 ^c	-
Seg. Social	1980	78,9	86,1	67,3	96,3
Pob. Cubierta sobre Total^b	1985-1988	74,3	87,7	100,0 ^d	-
	1990-95	-	-	100,0 ^d	-

Fuente: Mesa-Lago, C. y Bertranou, F. 1998, cuadro 7.

Notas: ^a = Cubierta por seguridad social, generalmente por los programas en pensiones y enfermedad - maternidad.

^b = Cubierta por salud a través del programa de enfermedad - maternidad.

^c = 1980 - 1994.

^d = Incluye el BPS, el Ministerio de Salud Pública, las mutuales y los servicios de las fuerzas armadas.

Un segundo grupo, el intermedio, inicia sus acciones de protección social en los años 40, bajo la influencia causada por la difusión del Plan Beveridge (propuesta de un modelo de seguridad social universal, en 1942 en Inglaterra) por medio de la OIT. Este grupo intermedio está compuesto por Costa Rica, Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela. Diferentemente al grupo anterior, en el cual el desarrollo de la protección social estuvo vinculado a un proyecto de industrialización y a demandas de los trabajadores urbanos, los países agrupados en el segundo grupo carecen de una identidad común. El cuadro 3 evidencia algunos trazos comunes de este grupo, como su baja cobertura, el alto volumen de gastos en salud, la existencia de sistemas más unificados, etc.

Cuadro 3. Países Intermedios

		Bolivia	México	Ecuador	Colombia	Venezuela
Seg. Social	1970	9,0	28,1	16,3	22,2	24,4
Pob. Cubierta sobre PEA^a	1980	18,5	42,0	25,9	30,4	49,8
	1990-95	-	43,7	28,0	-	-
Seg. Social	1980	25,4	53,4	9,8	15,2	45,2
Pob. Cubierta sobre Total^b	1985-1988	21,4	53,7	15,8	16,0	49,9
	1990-95	21,3	58,4	17,2	-	-

Fuente: Mesa Lago, C. y Bertranou, F. 1998, cuadro 7.

Notas: ^a = Cubierta por seguridad social, generalmente por los programas en pensiones y enfermedad - maternidad.

^b = Cubierta por salud a través del programa de enfermedad - maternidad.

Por último, en la clasificación de Mesa Lago, están los países tardíos, quienes sólo entre a finales de los años 50 e inicios de los 60 empiezan el desarrollo de la protección social. Entre ellos están los países centroamericanos menos desarrollados (que no incluyen a los 14 países del Caribe de habla inglesa), siendo ellos República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití. Las características comunes de este grupo, ilustradas en el cuadro 4, son su

extremadamente baja cobertura, la alta concentración de los servicios - prácticamente confinados a la capital - y la inexistencia de una agencia administrativa central.

Cuadro 4. Países Tardíos

		República Dominicana	Nicaragua	El Salvador	Guatemala	Honduras
Seg. Social	1970	8,9	14,8	9,6	27,0	4,2
Pob. Cubierta	1980	11,6	16,8	19,7	35,9	14,4
sobre PEA^a	1990-95	12,7	14,3	22,6	27,6	-
Seg. Social	1980	-	18,9	8,8	15,2	7,3
Pob. Cubierta	1985-1988	4,2	22,0	11,0	13,1	10,3
sobre Total^b	1990-95	5,6	13,0	14,2	16,3	13,0

Fuente: Mesa Lago, C. y Bertranou, F. 1998, cuadro 7.

Notas: ^a = Cubierta por seguridad social, generalmente por los programas en pensiones y enfermedad - maternidad.

^b = Cubierta por salud a través del programa de enfermedad - maternidad.

Es interesante destacar, sin embargo, que para los países anglo-parlantes, por el contrario, con mayores recursos y con una visión diferente de Estado, sí se alcanzaron, a pesar de su desarrollo tardío, coberturas universales y sin gran estratificación, como evidencian los datos del cuadro 5. Estos logros se asocian en gran medida con la herencia de los modelos ingleses y de los modelos universales que se mantuvieron después de la independencia de estos países, que los aproxima a los modelos de aseguramiento universal.

Cuadro 5. Países Caribeños

		Bahamas	Barbados	Jamaica
Seg. Social	1970	85,3	75,3	58,8
Pob. Cubierta	1980	85,9	79,8	80,9
Sobre PEA^a	1990-95	-	-	-
Seg. Social	1980	-	-	-
Pob. Cubierta	1985-1988	-	-	-
Sobre total^b	1990-95	98	-	-

Fuente: Mesa-Lago, C. y Bertranou, F. 1998, cuadro 7.

Notas: ^a = Cubierta por seguridad social, generalmente por los programas en pensiones y enfermedad - maternidad. ^b = Cubierta por salud a través del programa de enfermedad - maternidad.

La clasificación con base en una variable histórica para identificar las condiciones de emergencia y el grado de madurez del sistema no pueden, sin embargo, ser tomada como un determinismo inexorable. Cuba y Costa Rica, que Mesa-Lago clasificó respectivamente, como un país pionero y como país intermedio, tomaron un curso posterior imprevisible, dentro de la lógica histórica propuesta. En ambos casos, las variables políticas explican mejor el curso subsecuente que la maduración misma del sistema.

Aunque los grupos de países intermedios y tardíos sean poco consistentes en su caracterización, no permitiendo una previsión del curso posterior del desarrollo de sus sistemas, el trabajo de Mesa Lago fue fundamental al identificar la estratificación de la cobertura, conjugada con un mayor o menor grado de fragmentación institucional, como las características centrales de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe.

En la raíz de la estratificación, el autor encuentra el poder de los grupos de presión para negociar con el Estado privilegios diferenciales. Mesa-Lago (1978, p. 9) inscribe su análisis en la perspectiva *pluralista* de las ciencias sociales: “Sin negar la importancia que el Estado, los partidos políticos y la burocracia han tenido en ciertos países y períodos históricos, considero a los grupos de presión como la fuerza más significativa, aquella que mejor y sistemáticamente explica el surgimiento y estratificación de la seguridad social a través de la historia de América Latina. Las otras fuerzas frecuentemente operan en respuesta a, en anticipación a, o como mediadores de las demandas de los grupos de presión.

En contraste, Malloy (1986, p. 18), con base en su estudio del desarrollo de la seguridad en Brasil, niega la importancia decisiva de los grupos de presión en la estructuración de la seguridad social y atribuye un papel crucial a las élites burocráticas. Estas, con su estilo patrimonialista de gobernar pero sin desconocer las presiones derivadas de los sectores organizados de la sociedad, les responden selectivamente, a través de los instrumentos de política social, anticipándose o dirigiendo tales presiones hacia un sistema de ingeniería institucional que atenúa los conflictos y preserva el poder.

Es cierto que en algunos países el papel del Estado fue protagónico en tanto en otros los grupos organizados de trabajadores ejercieron una presión que explica la emergencia y desarrollo de la seguridad social. Sin embargo, en ambos casos, la seguridad social se conformó como un sistema de privilegios estratificados, sin universalizar la condición de igualdad y sin asegurar los derechos ciudadanos. Así, importa entender la dinámica estructural del poder en nuestras sociedades. Ella se funda en el uso de criterios particulares para la asignación de los recursos públicos, en un proceso de negociación entre grupos sociales y sectores de la burocracia, que genera, por un lado, privilegios diferenciales e incorporación discriminada, dificultando la formación de identidades colectivas y, por otro, cooptación y legitimación del uso patrimonial del poder. Fundamentalmente, la institucionalización de la protección social en tales circunstancias es parte de la negación de la ciudadanía universal en América Latina y el Caribe (Santos, 1979, Abranches, 1982, Fleury, 1997a, Fedozzi, 1997).

Algunos de los trazos más característicos de la seguridad social en los países de América Latina y el Caribe, desarrollados desde su origen hasta el inicio de los procesos recientes³ de reformas, son:

Cobertura poblacional

A pesar de las grandes diferencias entre países, que se presentan a continuación, América Latina y el Caribe presentaban en años recientes una cobertura inferior al 50% de su población (BID, 1991). En este sentido, una característica central es la exclusión de gran parte de la población de los beneficios de los sistemas de seguridad social. La principal razón de ello es la vinculación entre beneficios sociales y la inserción en el mercado formal de trabajo. Los grupos poblacionales excluidos son aquellos que viven en situaciones de pobreza, urbana o rural, demostrando que la lógica de expansión de la cobertura no estuvo conectada con un proyecto de combate a la pobreza.

Dentro de quienes están protegidos persisten, asimismo, diferencias derivadas del patrón de financiamiento y de beneficios, caracterizando la estratificación como constitutiva del sistema.

Beneficios

La pauta de beneficios de la seguridad social incluye jubilaciones y pensiones, atención a la salud y programas asistenciales diversos. Posteriormente, algunos países incluyeron el seguro de desempleo. Su característica central es la existencia de un vínculo entre contribución y beneficios, propio de todos los sistemas meritocráticos o de seguro.

En el caso de la atención a la salud hay aspectos específicos que merecen ser considerados:

- Como la atención tiene origen en la necesidad de recuperación de la fuerza de trabajo, la medicina es básicamente curativa;
- la existencia de una red de salud de seguridad social y otra en cabeza del Ministerio de Salud, genera sobreposiciones, irracionalidades e ineficiencias impidiendo la conformación de un sistema nacional de salud;
- la frecuente reducción de los recursos presupuestarios públicos para el sector salud lleva a que el sistema de seguridad social sea el predominante en el sector, con la consecuente centralización, especialización y reducción de las prácticas preventivas de salud colectiva.

Estructura y gestión

Hay, en América Latina y el Caribe, grandes variaciones de acuerdo al nivel de fragmentación, centralización y participación de los trabajadores. En los países pioneros, el modelo original era altamente fragmentado y la estructura de gestión tripartita. En años más recientes, este modelo va sufriendo desde pequeñas reformas, que aumentaron el control del Estado y crearon mecanismos de integración, hasta casos en los cuales los trabajadores fueron excluidos de la

³ En este artículo estamos tratando de las características de los sistemas de protección social anteriormente a las reformas que tuvieron inicio en los '80, porque los modelos de reforma serán abordados en otro artículo.

gestión de la seguridad social, que se transforma en un órgano totalmente estatal. En los países donde el sistema es más reciente, existió una mayor centralización desde su origen.

Teniendo en cuenta el volumen de recursos que manipula y el alcance de las personas afectadas por las decisiones y políticas (beneficiarios, funcionarios, proveedores), es sorprendente constatar la poca transparencia de la gestión de la seguridad social en América Latina y el Caribe.

Financiamiento

La principal fuente de financiamiento de los sistemas de seguridad social ha sido los recursos provenientes de las contribuciones de empleadores y empleados como porcentaje del salario urbano. Este patrón de financiamiento es altamente restrictivo en nuestras sociedades, pues es dependiente del tamaño del mercado formal y de la masa salarial. Además, es procíclico, con tendencia a disminuir en momentos de descenso del ciclo económico, o sea, cuando más necesaria es la protección social. Otra consecuencia es la elevación del costo de la mano de obra, al elevar los costos de contratación, factor que afecta mayoritariamente a las empresas intensivas en trabajo, que son las pequeñas y medianas. Ello dificulta en buena medida que las nacientes empresas, medianas y pequeñas, se vinculen al sector formal de la economía.

Con la maduración del sistema, el crecimiento de los privilegios, y la disminución del número relativo de aportantes en relación con los beneficiarios - más por reducción del mercado formal de trabajo que por la transición demográfica que solamente empieza a verificarse en algunos pocos países - son grandes los riesgos en relación con la sostenibilidad de los sistemas.

Otro problema nace de la vinculación entre contribución y beneficio, factor de naturaleza político-ideológica, que se levanta en contra de la universalización de la cobertura a los que no tienen capacidad contributiva. Sin embargo, el argumento no se sostiene, cuando se observa que la mayor parte de los recursos son aportados por las empresas, que pasan estos costos a toda la sociedad a través de los precios de sus productos.

En relación con el manejo de los recursos uno de los problemas centrales ha sido el uso político hecho por los parlamentarios y gobernantes, que ampliaron beneficios y cobertura sin tener en cuenta la existencia de fuentes de financiamiento para ello. La asignación de los recursos siguió el modelo adoptado por las demás políticas públicas de América Latina y el Caribe, es decir de acuerdo a la oferta, aunque ella sea altamente concentrada, sin mecanismos de evaluación y sin incentivos a la productividad. Todos estos factores contribuyen para la baja productividad e ineficiencia en la gestión de los sistemas de protección social.

Un problema crónico en América Latina y el Caribe es la evasión de las contribuciones que, añadido a la corrupción, explica parcialmente la inestabilidad financiera del sistema.

Caracterización de las políticas de protección social con base en el nivel de gasto social

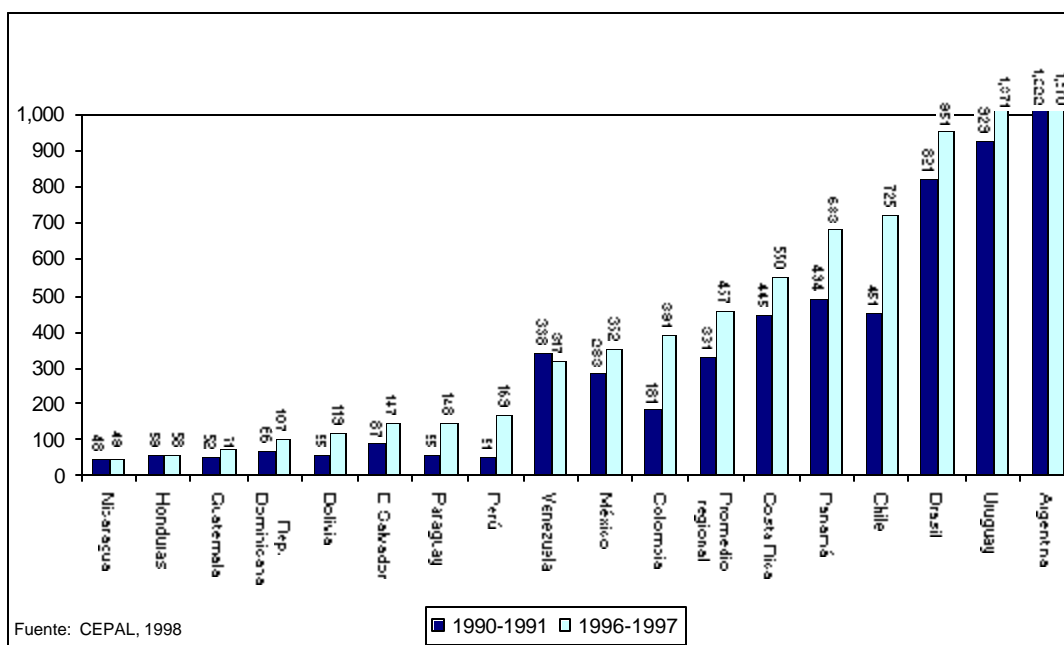
Otra manera de analizar las políticas de protección social, popularizada por los trabajos de la CEPAL, se concentra en el análisis del comportamiento del gasto de los sectores sociales. La

gran ventaja de este enfoque es que permite tratar también los gastos en educación y con salud, que se realizan fuera de las instituciones de la Seguridad Social. Además, permite percibir la importancia que los gobiernos nacionales atribuyen, en la práctica, a los sectores sociales.

Analizando el comportamiento del gasto social en América Latina y el Caribe, merecen inicialmente ser destacadas algunas características respecto a su nivel y su estabilidad del gasto. Este nivel es tanto una expresión de la importancia dada a los sectores sociales —y cómo los grupos favorecidos cuando se convierten en verdaderos involucrados logran evitar que sea recortado—, como también es igualmente cierto que está sujeto al tamaño y crecimiento de las economías en las que se desenvuelven.

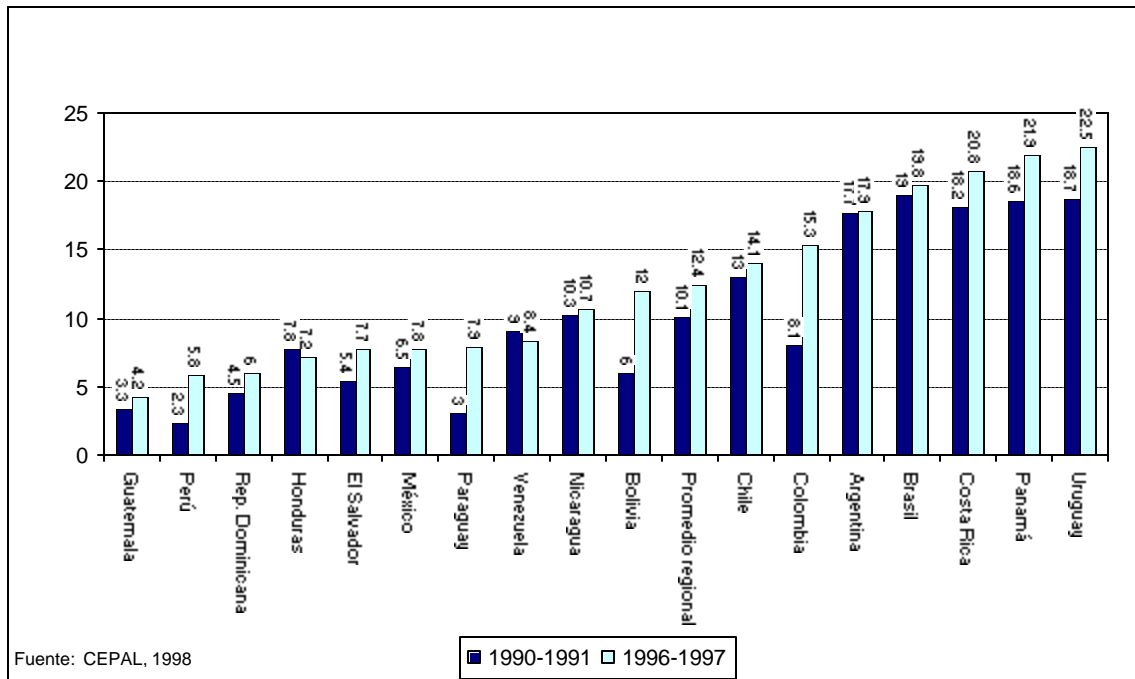
En ese orden de ideas, la CEPAL (1998), por ejemplo, ha hablado de al menos tres subregiones dentro de América Latina y el Caribe, según el nivel de gasto social per cápita. El cuadro 6 presenta un ordenamiento de los países latinoamericanos según este nivel de gasto.

Cuadro 6. Gasto público social per cápita (US\$ de 1997)



La primera subregión definida por esta clasificación, la de gastos superiores, está comprendida por aquellos países que gastan más que el promedio de América Latina y el Caribe, y que para 1998 significaban niveles de gasto público per cápita superiores a los 400 dólares per cápita (para 1996 eran los que tenían gastos superiores a los 200 dólares). Este nivel de gasto no es despreciable en el contexto internacional, sobre todo si se observa que para llegar a estos niveles se ha tenido que pasar por esfuerzos elevados relativos al tamaño de la economía. En efecto, estos países son los que tienen mayores participaciones de gasto social sobre el PIB, como se puede apreciar en el cuadro 7. Estas participaciones son comparables sino superiores a las de regiones similares (Molina, 2000b).

Cuadro 7. Gasto público social (% del PIB)

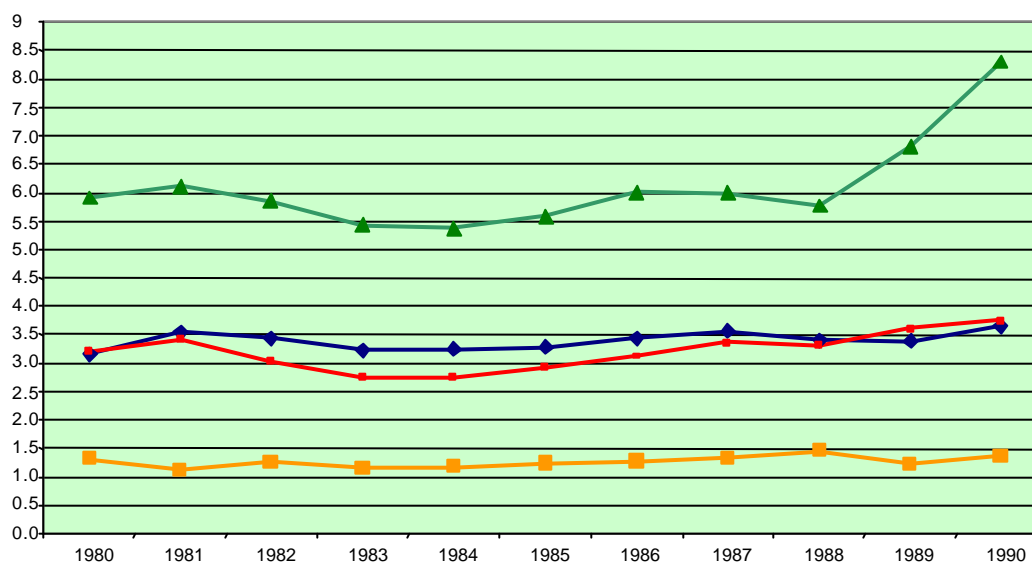


La segunda subregión está compuesta por los países que tienen un rango intermedio de gasto, que para 1998 oscilaba entre 200 y los 400 dólares per cápita (para 1996 oscilaba entre 70 y 200 dólares). La tercera subregión corresponde a la más retrasada, en la cual los gastos sociales son inferiores a los 200 dólares para 1998 (ó 75 dólares para 1996). Se destacan, entonces, no sólo las grandes diferencias del nivel del gasto social entre países (Argentina tiene un gasto per cápita 30 veces superior al de Nicaragua), sino que además con los niveles de gasto de al menos dos de estas subregiones, los resultados que pueden ser obtenidos son bajos.

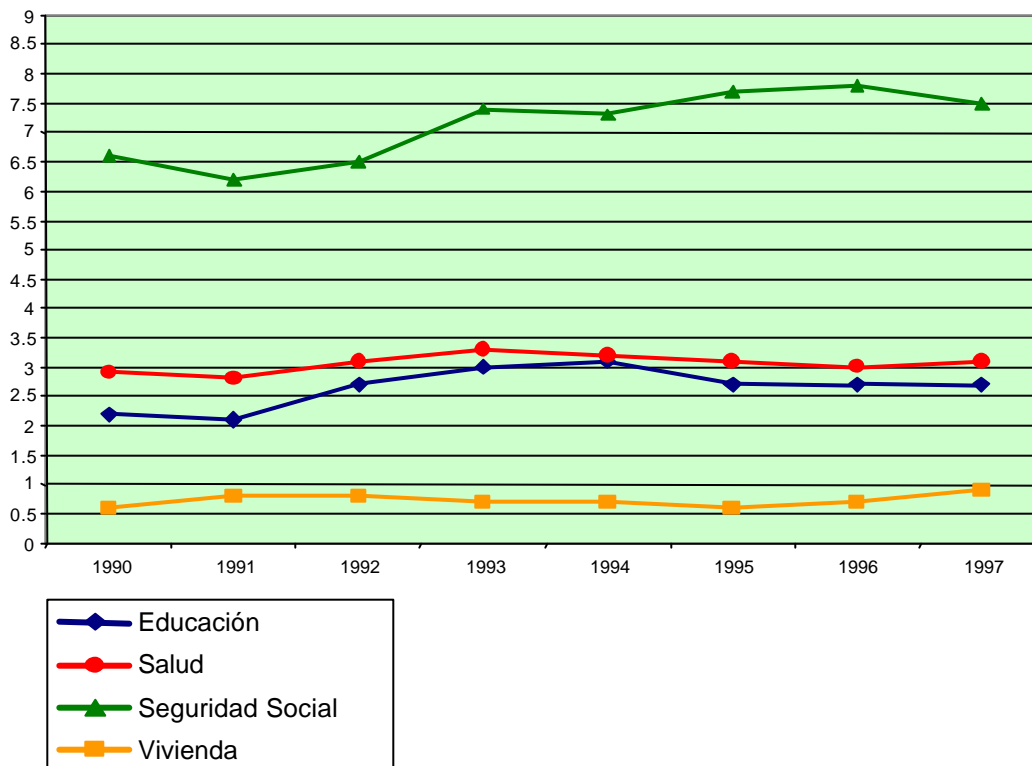
Parte importante de estos gastos corresponde a la seguridad social (cuya participación ha venido creciendo), gastos que están dominado por las características que se han venido anotando para el modelo de protección social. Los cuadros 8a y 8b ilustran una desagregación de los gastos correspondientes a la seguridad social en América Latina.

El énfasis dado a los sectores sociales en su momento inicial, como también la madurez y respaldo que ellos han venido obteniendo a través del tiempo, son determinantes importantes del nivel del gasto y no debe, por tanto, sorprender que haya buena correspondencia entre las dos clasificaciones mencionadas (Mesa-Lago, 1998 y CEPAL, 1998). Es de destacarse también que el peso del gasto de la Seguridad Social en los países pioneros, en relación con los demás sectores sociales, es asimismo la más elevada.

Cuadro 8a. Evolución del gasto social por sectores en América Latina
% PIB. 1980-1990



**Cuadro 8b. Evolución del gasto social por sectores en América Latina
%PIB. 1990-1997**



Fuente: Carlos G. Molina. 1999.

Caracterización de las políticas de protección social con base en el efecto redistributivo del gasto social

De otra parte, en estudios más recientes, Filgueira (1997) con base en los trabajos de Esping-Andersen, critica el énfasis dado en las clasificaciones o caracterizaciones al nivel absoluto de gastos, que va de la mano con los datos de cobertura alcanzado y madurez del sistema. Propone caracterizar o clasificar los modelos de política social (que incluyen a los sistemas de seguridad social) añadiendo la variable de cómo se gasta, y particularmente teniendo en cuenta el efecto redistributivo del gasto. Así, con base en la pionera clasificación de Mesa-Lago, propone una nueva clasificación en la que incorpora, además del grado de madurez institucional de la política y del nivel gasto, el efecto redistributivo del gasto público social, es decir qué tanto el gasto público social permite disminuir las brechas entre los grupos sociales.

El autor propone la siguiente tipología para clasificar los sistemas existentes en América Latina hasta los años 70, o sea, antes de las reformas recientes⁴:

- universalismo estratificado;
- regímenes duales; y
- regímenes excluyentes.

El primer grupo, compuesto por Uruguay, Argentina y Chile, tiene sistemas sociales que alcanzan a casi toda la población -por eso los llama universales- pero los beneficios a los distintos grupos de la población son distintos -por eso son estratificados-, respondiendo generalmente a intereses corporativos. Si bien hay diferencias en los beneficios entre grupos, estas son menores a las que existirían si no mediara el gasto público social, que entonces tiene un efecto redistributivo.

La explicación para este hecho se encuentra en la economía política del desarrollo nacional y en la administración política de estos países. En otras palabras, el éxito de modelos de exportación anclados en bienes primarios con baja demanda de mano de obra, la fuerza de los trabajadores inmigrantes sindicalizados y el arreglo corporativo institucionalizado, serían las variables explicativas que permitieron que los sistemas fueran universales, que se diera redistribución aunque no hasta el punto de eliminar la estratificación inicial.

En los regímenes duales, grupo compuesto por Brasil y México, cerca de la mitad de la población está protegida por los sistemas sociales, en tanto que la otra mitad, en cambio, no lo está. Por eso se trata de sistemas duales. Son países cuyo desarrollo económico se caracterizó por una elevada heterogeneidad regional, siendo su característica el proceso de sustitución de importaciones apoyado por las rentas provenientes de economías primarias con alta intensidad de mano de obra. En los grupos poblacionales asegurados predomina, entonces, un modelo de incorporación corporativo y los sistemas de protección amortiguan la estratificación, teniendo el gasto de nuevo un carácter redistributivo. En los sectores populares de las zonas de menor desarrollo económico predominan formas clientelistas y patrimonialistas de incorporación.

⁴ Aunque la tipología sea para todos los países de la región el autor solamente la aplica al estudio de algunos de estos países.

En el tercer grupo, con regímenes excluyentes, son unos pocos los que se benefician del gasto público social. Los niveles de cobertura son bajos y, en general, hay una apropiación por parte de las élites de los beneficios sociales (aunque en educación los mismos países se presenten como regímenes duales). Esta apropiación de los beneficios hace que el Estado se convierta en un Estado depredador, que ahonda las diferencias. En este grupo estarían: República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador. (Véase Cuadros 9, 10 y 11). En estos cuadros, si bien se respeta la clasificación hecha por Filgueira, se incluyó información reciente —décadas de los años 80 y 90— que no hace parte de su análisis y los indicadores presentados sólo coinciden parcialmente con los propuestos por él. Valga decir que sus indicadores son población cubierta por seguridad social, gasto social como porcentaje del PIB, inmunización BCG para menores de un año, tasa de cobertura de la educación primaria y secundaria, incidencia de la pobreza, analfabetismo, mortalidad y esperanza de vida.

Cuadro 9. Países de Universalismo Estratificado

		Argentina	Uruguay	Chile
Gasto social Como % PIB	1980 ^a	16,2	13,6	17,6
	1990 ^a	16,6	18,4	12,9
	1995 ^b	19,4	22	13,3
	1997 ^b	17,5	22,6	14,1
% pobreza urbana¹	1979/1981	7	9	-
	1986/1987	-	-	38
	1989/1990	-	12	33
	1993/1995	-	6	23
	1996/1997	-	6	19
% pobreza rural¹	1979/1981	16	21	-
	1986/1987	-	-	45
	1989/1990	-	-	34
	1993/1995	-	-	26
	1996/1997	-	-	26
Gini urbano¹	1979/1981	-	-	-
	1986/1987	-	-	0.485
	1989/1990	0.423*	-	0.471
	1993/1995	0.439*	-	0.473
	1996/1997	0.439*	-	0.473
Gini rural¹	1979/1981	-	0.379	-
	1986/1987	-	-	0.387
	1989/1990	-	0.353	0.486
	1993/1995	-	0.3	0.409
	1996/1997	-	0.3	0.402
Distribución gasto público educación por quintiles²	Q1	-	-	35
	Q2	-	-	26
	Q3	-	-	18
	Q4	-	-	14
	Q5	-	-	7
Distribución gasto público salud por quintiles³	Q1	31	-	32
	Q2	18	-	26

Q3	26	-	21
Q4	18	-	15
Q5	7	-	6

Fuentes: ^a = Cuadernos de la CEPAL #80; ^b = División de desarrollo social de la CEPAL.

¹ = Panorama Social, CEPAL 1998, cuadros II.2, 16 y 23; ² y ³ = IPES 1998, BID, gráficos 8.23 y 8.27 respectivamente. Pobreza: % de hogares bajo la línea de pobreza.

Las cifras refieren sólo a uno de los años indicados. * Gini urbano sólo corresponde al Gran Buenos Aires.

Cuadro 10. Países Duales

		Brasil	México
Gasto social	1980 ^a	13,8	8,6
Como % PIB	1990 ^a	20,6	7,9
	1995 ^b	12,3	8,4
	1997 ^b	11,9	8,6
% pobreza urbana¹	1979/1981	30	-
	1986/1987	-	-
	1989/1990	36	34
	1993/1995	33	29
	1996/1997	25	38
% pobreza rural¹	1979/1981	62	-
	1986/1987	-	-
	1989/1990	64	49
	1993/1995	53	47
	1996/1997	46	53
Gini urbano¹ (Gran Buenos Aires)	1979/1981	0.493	-
	1986/1987	-	-
	1989/1990	0.528	0.424
	1993/1995	0.519	0.405
	1996/1997	0.538	0.392
Gini rural¹	1979/1981	0.407	-
	1986/1987	-	-
	1989/1990	0.456	0.345
	1993/1995	0.473	0.33
	1996/1997	0.46	0.334
Distribución gasto público educación por quintiles²	Q1	16	-
	Q2	17.5	-
	Q3	20	-
	Q4	22	-
	Q5	24	-
Distribución gasto público salud por quintiles³	Q1	-	-
	Q2	-	-
	Q3	-	-
	Q4	-	-
	Q5	-	-

Fuentes: ^a = Cuadernos de la CEPAL #80; ^b = División de desarrollo social de la CEPAL.

¹ = *Panorama Social, CEPAL 1998, cuadros II.2, 16 y 23;* ² y ³ = *IPES 1998, BID, gráficos 8.23 y 8.27 respectivamente. Pobreza: % de hogares bajo la línea de pobreza. Las cifras refieren sólo a uno de los años indicados.*

Cuadro 11. Países Excluyentes

		Bolivia	Ecuador	Rep. Dom	Nicaragua	El Salvador	Guatemala	Honduras
Gasto Social Como % PIB	1980 ^a	6,7	11,4	5,4	10,0	9,0	6,0	6,2
	1990 ^a	4,5	8,4	4,7	11,3	5,2	3,5	7,9
	1995 ^b	9,2	11,1	5,6	12,1	6,5	3,9	7,9
	1997 ^b	13		6,2	10	7,8	4,5	-
% Pobreza Urba.¹	1979/1981	-	-	-	-	-	41	-
	1986/1987	-	-	-	-	-	54	53
	1989/1990	49	56	-	-	-	-	65
	1993/1995	46	52	-	-	40	-	70
	1997/1998	47	50	32	66	39	-	67
% Pobreza Rural¹	1979/1981	-	-	-	-	-	79	-
	1986/1987	-	-	-	-	-	75	81
	1989/1990	-	-	-	-	-	72	84
	1993/1995	-	-	-	-	58	-	76
	1997/1998	-	-	34	-	62	-	80
Gini Urbano¹	1979/1981	-	-	-	-	-	-	-
	1986/1987	-	-	-	-	-	0.464	-
	1989/1990	0.484	0.381	-	-	-	0.479	0.487
	1993/1995	0.435	0.397	-	-	0.382	-	0.459
	1996/1997	0.455	0.388	0.432	0.443	0.384	-	0.448
Gini Rural¹	1979/1981	-	-	-	-	-	-	-
	1986/1987	-	-	-	-	-	0.472	-
	1989/1990	-	-	-	-	-	0.432	0.465
	1993/1995	-	-	-	-	0.355	-	0.467
	1996/1997	0.531	-	0.392	-	0.317	-	0.427
Distribución gasto Público educación Por quintiles²	Q1	-	15.5	-	-	-	-	-
	Q2	-	17	-	-	-	-	-
	Q3	-	21	-	-	-	-	-
	Q4	-	23	-	-	-	-	-
	Q5	-	24	-	-	-	-	-
Distribución gasto Público salud Por quintiles³	Q1	-	21	-	-	-	-	21
	Q2	-	24	-	-	-	-	25.5
	Q3	-	22.5	-	-	-	-	23
	Q4	-	20	-	-	-	-	19
	Q5	-	13	-	-	-	-	13

Fuentes: ^a = Cuadernos de la CEPAL #80; ^b = División de desarrollo social de la CEPAL. ¹ = Panorama Social, CEPAL 1998, cuadros II.2, 16 y 23; ² y ³ = IPES 1998, BID, gráficos 8.23 y 8.27 respectivamente. Pobreza: % de hogares bajo la línea de pobreza. Las cifras refieren sólo a uno de los años indicados.

La clasificación propuesta por Filgueira es también bastante coincidente con las anteriores. Las diferencias provienen, claro, del énfasis en el efecto redistributivo del gasto que queda captado sólo en la última clasificación. Diferentemente de Mesa-Lago que identifica la estratificación como la variable crucial en la caracterización de los sistemas de protección social, el trabajo de Filgueira combina estratificación con exclusión para entender y tipificar los sistemas existentes en América Latina y el Caribe.

Este hecho se hace sobre todo evidente cuando se analiza la cobertura de los programas sociales a la luz de toda la población y no sólo en relación con la que está cubierta por los sistemas de seguridad social. En América Latina, la brecha entre las dos poblaciones es en extremo marcada y la diferencia en los tratamientos a la población asegurada (básicamente a través de los sistemas de protección) y a la no asegurada (básicamente a través de políticas sociales —de alcance universal o concentradas en este grupo de población—) están en la base o no de la exclusión. Este tema de vital importancia da lugar al análisis de los modelos de política social por sectores que serán analizados en sesiones posteriores.

Al analizar no solamente el monto de los gastos sino también su orientación el autor concluye, al mismo tiempo, que es necesario aumentar el gasto social en América Latina y el Caribe como darle un mejor direccionamiento. Las consideraciones de orientación del gasto son, además, una buena herramienta para analizar el impacto diferencial de las propuestas de reformas en cada uno de los casos propuestos.

A la clasificación de Filgueira se le pueden incluir variantes, incluyendo, por ejemplo, una cuarta categoría, llamada de países universalistas, y conformada por Costa Rica y Cuba. Ellos tendrían, al igual que el primer grupo coberturas universales, pero, y esa es la diferencia, sin el componente de estratificación. La existencia de este igualitarismo sólo es posible en tanto haya una decidida y sostenida política social que apunte en esa dirección y que, por tanto, no vincule los beneficios con los ingresos de los beneficiarios y que, además, ofrezca compensaciones, tanto a través de la oferta como de la demanda, a las deficiencias que presentan los grupos desfavorecidos y que impiden el uso y permanencia de ellos en los servicios sociales. Este tipo de política es, ciertamente, más difícil de poner en práctica porque exige que el interés colectivo esté, declarativamente y en la práctica, por encima de los intereses particulares.

Los dos casos que más se aproximan al Estado del Bienestar Social, aunque originados en contextos económicos y políticos completamente distintos, no pueden continuar tratándose como excepciones, porque no se acomodan a los modelos propuestos. Ellos merecen un análisis de las condiciones de su emergencia y sostenibilidad, que trascienda los prejuicios relativos al tamaño del país o a la mera opción política por ellos adoptados.

Conclusiones

La articulación entre el contexto económico, político y social que tiene lugar a partir de la industrialización y la emergencia de la cuestión social es claramente identificada en la historia del desarrollo de los sistemas de protección social. Sin embargo, esta articulación no puede ser vista como un determinismo, sino como una relación mediada por un conjunto complejo de variables que se interrelacionan y se influyen mutuamente.

En el gráfico a continuación se intenta mostrar ese complejo sistema de mutuas determinaciones que articula el contexto económico con el surgimiento y consolidación de los sistemas de protección social.



Tomamos como punto de partida los procesos de industrialización y urbanización porque es en estos contextos donde las necesidades sociales son politizadas y se convierten en una cuestión social. Es decir, suelen transformarse en demandas sociales y ingresar en la arena política.

La transformación de necesidades sociales en demandas es producto de la interacción y de la capacidad política de los agentes económicos y sociales generados en este contexto de transformación. La mayor parte de los estudios identifica en la homogeneidad de la clase trabajadora, su alta capacidad de organización, su proyecto reformista y las posibles alianzas con los trabajadores rurales la variable clave para la emergencia de sistemas más universales de protección social.

Cuando esta condición no se presenta, los sistemas de protección social suelen perpetuar la fragmentación de los trabajadores en diferentes categorías de beneficiarios o excluidos de las políticas sociales. La existencia de procesos económicos exitosos es también crucial para la

definición de las condiciones de financiamiento de los sistemas de protección social que serán diseñados.

Igualmente, la existencia de mecanismos institucionales privados o estatales es determinante de la capacidad y recursos que cada sociedad tiene para implantar su sistema de protección social. Las instituciones y los actores institucionales basan su actuación en los valores y ideologías que son hegemónicas en cada sociedad, estableciendo criterios de inclusión, redistribución y exclusión de las políticas sociales.

Los sistemas de protección social son, por lo tanto, un producto de este intrincado juego de fuerzas sociales, que se materializa en una institucionalidad propia, que son los sistemas de organización y las modalidades de gestión de las políticas sociales. Estas organizaciones pueden ser analizadas por su patrón de gastos, cobertura o beneficios concedidos, pero también pueden y deben ser evaluadas por los resultados de su actuación que se expresan en los indicadores sociales.

Sin embargo, los sistemas de protección social no son meramente el producto de una dada situación económica, política y social, porque al diseñar estos sistemas estamos interfiriendo en esta realidad, generando nuevas condiciones. Así, el mix público/privado existente a partir de cada uno de los sistemas de protección social es capaz de alterar el peso de los agentes económicos en términos del balance entre estado y mercado.

Por otro lado, los sistemas de protección social, al incluir de forma universal o estratificada, y al excluir algunos individuos de la protección social, está definiendo modalidades diferentes de ciudadanía, o sea, de relación entre Estado y sujetos sociales. En otros términos, a partir de los modelos de protección y más generalmente de las políticas sociales se está, constantemente, rediseñando la composición de la estructura social en términos de la distribución de poder y de recursos.

En resumen, las políticas sociales son fruto de la dinámica de la esfera pública conformada en cada sociedad, al mismo tiempo en que son un factor esencial en la materialización y transformación de la misma esfera pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Abranches, Sergio. 1982. *The Politics of Social Welfare Development in Latin America*, IPSA.
- Alber, Jens. 1988. "Continuities and Changes in the Idea of the Welfare State" en *Politics and Society*. 16, No. 4 pp. 451-68.
- _____. 1981. "Government Responses to the Challenge of Unemployment Insurance in Western Europe" en Flora and Heidenheimer. *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Press.
- Barrington Moore, J.R . 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lords and Peasants in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- Beveridge, W. 1987. *Las Bases de la Seguridad Social*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BID. 2000. *Desarrollo, más allá de la economía*. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 1998. *América Latina frente a la desigualdad*. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 1996. *¿Cómo organizar con éxito los servicios sociales?*. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL. 1998. *Panorama Social de América Latina*. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Dos Santos, Wanderley G. 1979. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus.
- Esping-Andersen, Gosta. 1985. "Power and Distributional Regimes" en *Politics and Society* 14, No. 2, pp. 223-256.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen , Gosta. 1995. "O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial" en *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*. No. 35, pp. 73-111.
- Fedozzi, Luciano. 1997. *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial.

- Filgueira, Fernando. 1997. "Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". Versión revisada y modificada del documento presentado en el marco del proyecto "Social Policy Citizenship in Central America", Social Science Research Council. Guadalajara, 1997.
- Fleury, Sonia. 1997. *Estado sin ciudadanos*. Buenos Aires, Argentina: Lugar Editorial S.A.
- _____. 1999. "Políticas sociales y ciudadanía" en CD-ROM. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- _____. 1984 . *Assistência versus Previdência na Política Social Brasileira*, DADOS, Vol. 27, No. 3.
- Flora, Peter (editor). 1986. *Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War II*. New York: Walter de Gruyter.
- Flora y Heidenheimer (ed). 1981. *The Development of Welfare State in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Press.
- Franco, Rolando. 1996. "Los paradigmas de la política social en América Latina" en *Revista de la CEPAL* No. 58.
- Gómes, Angela C. 1979. *Burguesia e Trabalho . Política e Legislação Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus.
- Gough, Ian. 1979 . *The Political Economy of the Welfare State*. London: The Mac Millan Press Ltd.
- Gramsci, Antonio . 1971. *La Política y el Estado Moderno*. Barcelona: Ediciones Península.
- Lenin, V.I. 1980. *Programa Agrário da Social Democracia. Ciências Humanas*. São Paulo.
- Malloy, James. 1986. *Política de Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Graal.
- Marshall, T.H. 1965. *Política Social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores
- Mesa-Lago, Carmelo. 1978. *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification and Inequality*. University of Pittsburg.
- Mesa-Lago, Carmelo y Fabio Bertranou. 1998. *Manual de economía de la seguridad social*.Montevideo, Uruguay: CLAEH.
- Molina, Carlos Gerardo. 1999. "Entrega de los servicios sociales" en CD-ROM. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

- _____.2000a. "Reforma educativa". Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Publicación pendiente.
- _____.2000b. "Gasto Público Social". Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Publicación pendiente.
- Muñoz Gomá, Oscar. 1991. "Estado, desarrollo y equidad: algunas preguntas pendientes". *Colección estudios CIEPLAN* N°31: 11-30.
- Naciones Unidas. 1996 y 1998. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Rimlinger, G. 1971. *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York: John Wiley y Sons, Inc.
- Titmuss, Richard, 1958. *Essays on the Welfare State*. Londres: George Allen and Unwin Ltd.
- Wilensky, Harold. 1975 . *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press.