

RECÍPROCAMENTE

DIÁLOGOS SOBRE INCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EN EUROPA.

01/2014



ERRADICAR LA POBREZA
Y PROMOVER LA IGUALDAD

¿Objetivos convergentes?



Revista para el diálogo sobre inclusión social en América Latina y en Europa
Área Protección social y políticas de empleo Programa EUROsocial II

WWW.EUROSOCIAL-II.EU

COMITÉ EDITORIAL



DISEÑO Y MAQUETACIÓN



ILUSTRACIONES: CARLA LADAU



ÍNDICE

	pág.
INTRODUCCIÓN	2
EDITORIAL	4
ENTREVISTAS	6
PUNTOS DE VISTA	
DEMOGRAFÍA	12
FISCALIDAD	22
GEO ZOOM	32
FOCUS	40

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del autor y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

EUROSOCIAL CONOCIMIENTO ABIERTO PARA LA COHESIÓN SOCIAL



El término **conocimiento abierto** se refiere a la disposición pública de la información y el saber, y a la eficiencia en la transferencia de ese conocimiento; que no debe ser un producto, un objetivo en sí mismo, sino una vía para incorporar lecciones aprendidas del pasado, que tengan impacto e influencia en futuras actuaciones. Aunque se refiere normalmente a acciones en línea, es también instrumento y objetivo de otras iniciativas.

EUROsociAL es un programa de cooperación entre Europa y América Latina cuyo objetivo es contribuir a cambios en políticas públicas que mejoren la cohesión de nuestras sociedades.

Este objetivo ambicioso se aborda con un instrumento sencillo: promover el conocimiento colectivo y abierto, mediante el aprendizaje entre pares, entre instituciones homólogas, que pueden asesorarse mutuamente para hacer efectivo el cambio deseado. Subyace en el programa, por tanto, el espíritu del conocimiento abierto, para producir, intercambiar, y aplicar conocimientos que tengan impacto en las reformas de políticas públicas.

La tarea de mejorar la cohesión social es una tarea compleja que debe poner atención a una amplia diversidad de políticas públicas interrelacionadas que contribuyan a aglutinar a los ciudadanos en torno a un proyecto común, de manera inclusiva e igualitaria. Por ello EUROsociAL trabaja cuatro grandes macro-áreas de políticas públicas: Justicia y Seguridad; Gobernanza Democrática; Finanzas Públicas; y Políticas Sociales

Para apoyar el cambio en estas áreas de política pública promoviendo el conocimiento abierto, EUROsociAL se dota de una estructura también compleja, pero eficaz, integrada por 40 socios, que movilizan a más de 200 instituciones públicas europeas y latinoamericanas, especializadas. Éstas ponen su conocimiento, su saber hacer y su *expertise* a disposición de otras instituciones comprometidas con el cambio para la cohesión social. Todo esto representa por sí mismo una gran alianza entre las instituciones de nuestras dos regiones: Europa y América Latina.

La experiencia europea de los estados del bienestar es particularmente relevante en una de las áreas del programa, la Protección social, corazón y núcleo central de las políticas de cohesión. En América Latina por otro lado se han desarrollado iniciativas innovadoras y diferentes para garantizar este derecho social, especialmente entre los más vulnerables. Abrir estas experiencias y conocimientos a todos los países del entorno euro-latinoamericano, como manera de catalizar cambios y mejoras, es la aspiración de EUROsociAL.

INMA ZAMORA

Directora del Programa EUROsociAL II

APRENDER RECÍPROCAMENTE

Desde el comienzo de EurosociAL vamos señalando que Europa y América Latina pueden **aprender recíprocamente** de sus respectivos procesos de construcción y revisión de los sistemas de protección social. Los tres años transcurridos de EurosociAL nos confirman en esta convicción. Las dos regiones hoy están más cerca que en el pasado, pueden dialogar mejor. América Latina ha logrado grandes avances para forjar un modelo inclusivo de ciudadanía, atento por tanto a la dimensión social y a las responsabilidades del Estado para garantizar los servicios que la aseguren. Queda atrás la fase pionera de los programas de transferencias monetarias, que hoy aparecen cada vez más como una medida ciertamente necesaria, pero que debe estar anclada en una arquitectura más amplia de servicios y prestaciones sociales.

Se perfila claramente el enfoque de derechos como principio rector de este proceso de cambio y la conciencia de retos inmediatos e ineludibles, en particular el abordaje de las desigualdades sociales persistentes y la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de protección social. Europa, por otro lado, está enfrentando una crisis de grandes proporciones. Una crisis que no es solamente económica, sino que afecta también las bases de sus regímenes de bienestar. Pese a que precisamente estos regímenes han permitido contener los efectos de la recesión, en estos años han aumentado las desigualdades sociales, la pobreza y la exclusión social. Pero la crisis es también un acelerador de un largo proceso de reconfiguración de los sistemas de protección social. Cimentados en la fase de los llamados treinta años gloriosos y reformados después, en mayor o menor medida, según los países, actualmente un punto de acuerdo en el viejo continente es la necesidad de repensar los sistemas de bienestar. Rediseño orientado a adecuar la protección social a los desafíos del presente que se mantendrán en el futuro, tales como el envejecimiento de la población y la falta de conjunción entre crecimiento económico y crecimiento del empleo. Aunque las respuestas nacionales y las visiones son diferentes, en el seno de la Unión Europea se proponen orientaciones y directrices que representan una vía de mediación y convergencia. Tal es el caso, por ejemplo, del Paquete de Inversión Social, articulado en torno a la noción de actuaciones sociales preventivas y a lo largo de todo el ciclo de vida de las personas, impulsando la formación de capital humano y social, y no solamente para paliar condiciones de desventaja. Es evidente en este caso la cercanía a los enfoques de protección social que están imponiéndose mayoritariamente en América Latina, donde el ciclo de vida y la interrupción del ciclo reproductivo de la pobreza destacan como ejes vertebradores de las políticas sociales.



EurosociAL es un programa de cooperación. En apoyo a las políticas de protección social de los países de América Latina EurosociAL está movilizand experiencias públicas latinoamericanas y europeas. Con la revista RECÍPROCAMENTE este programa intenta ahora dar un paso más: su ambición es ofrecer un instrumento para que las dos regiones se conozcan en mayor profundidad y aprendan mutuamente de sus experiencias y reflexiones en materia de políticas sociales. El primer número de la revista interpela la pretendida convergencia entre las políticas de lucha contra la pobreza y las políticas para una mayor igualdad social. La versión impresa que está leyendo es un adelanto de la versión digital que se difundirá a gran escala entre el público latinoamericano y europeo en sus versiones en español e inglés. Adicionalmente, este espacio de diálogo birregional sobre políticas para la inclusión social se verá reforzado con el portal de contenidos, información y opinión www.reciprocamente.net, al que le invito a acudir con asiduidad e iniciativa. Confío en su colaboración para contribuir activamente al enriquecimiento de la reflexión colectiva que RECÍPROCAMENTE se propone en favor de la cohesión social en ambas regiones.

FRANCESCO MARÍA CHIODI

Instituto Ítalo Latinoamericano - Coordinador Área Políticas Sociales EUROsociAL II

EL DESAFÍO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EN EUROPA

CONSTRUIR UNA SOCIEDAD MÁS COHESIONADA ES UN RETO NECESARIO TANTO EN AMÉRICA LATINA COMO EN EUROPA. EN EL PRIMER CASO NACE DE UNA DEUDA HISTÓRICA AL SER EL CONTINENTE CON DESIGUALDADES MÁS ACENTUADAS; EN EL SEGUNDO, EN EL MOMENTO HISTÓRICO ACTUAL, SE HACE NECESARIO MÁS QUE NUNCA AL PERCIBIR LOS EFECTOS DE UNA CRISIS LARGA Y PROFUNDA QUE HA INCREMENTADO TANTO LA POBREZA COMO LA DESIGUALDAD. PERO TAMBIÉN AMBOS CONTEXTOS OFRECEN IMPORTANTES EXPERIENCIAS EN POLÍTICAS SOCIALES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL. EN SÍNTESIS, AMBAS REGIONES TIENEN MUCHO QUE COMPARTIR Y APRENDER RECÍPROCAMENTE. ESTA PUBLICACIÓN SE PROPONE SER UN PUENTE QUE FACILITE ESTE PROCESO.

América Latina, en su heterogeneidad socio-demográfica y político-institucional, tiene una larga historia común en términos de asignaturas pendientes en materia de inclusión social, con la pobreza y la desigualdad como expresiones más relevantes. Las diversas trayectorias que sus países han seguido desde inicios del siglo XX para enfrentar “la cuestión social” han permitido distinguir diversos tipos de abordajes, con éxitos dispares en cuanto a sus resultados, y no siempre constantes en términos de la presencia activa del Estado como máximo responsable de atender las críticas situaciones sociales de amplios sectores de la población latinoamericana.

En tiempos recientes, última década del siglo XX como etapa emblemática, la tendencia política dominante en la región fue concentrar la atención en la pobreza, en especial la extrema pobreza. Primero a través de una multiplicidad de programas focalizados dispersos en la institucionalidad de cada país, y luego con la innovación que representaron los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), América Latina se abocó en casi su totalidad, vía estas intervenciones que hoy existen en 18 países, a afrontar el necesario desafío de cambiar la tendencia de la reproducción inter-generacional de la pobreza.

El éxito de la estrategia presenta claroscuros: por un lado, las transferencias propiamente dichas han cumplido, según los países, un rol dispar en cuanto a la mejoría de los ingresos de los hogares en situación de pobreza, a la par que el aumento de la demanda de servicios sociales vía la condicionalidad ha generado avances en la cobertura educativa y sanitaria, pero dejando al descubierto los problemas de calidad de dichos servicios, y la integración de los mismos en el ámbito territorial. Asimismo, la promesa de los PTC de mejorar los ingresos genuinos de largo plazo vía su articulación virtuosa con el mercado laboral muestra, hasta el momento, más asignaturas pendientes que éxitos probados.

Es justamente en el marco de los límites de una protección social acotada a transferencias condicionadas donde resurgió en toda América Latina la postergada tarea de afrontar la desigualdad. No sólo en materia de ingresos, sino también de oportunidades y resultados. Un aprendizaje que la región en su conjunto ha hecho y está haciendo en el presente, es que enfrentar al mismo tiempo la pobreza y la desigualdad no son objetivos antagónicos, aún cuando los retos políticos, fiscales y técnico-operativos son de mayor alcance cuando el propósito es afrontar de modo estructural las múltiples dimensiones de la desigualdad, no solamente relacionada a la distribución del ingreso. Nuevas coaliciones políticas e importantes reformas fiscales emergen como dos pre-requisitos para el logro de una protección social más integral en su abordaje, y con enfoque de derecho que trascienda lo retórico.

Por su parte, se podría decir que el Estado moderno en Europa nace con el deseo fundacional de una sociedad abierta y liberal basada en la igualdad y la solidaridad: *liberté, égalité, fraternité* fueron las palabras-bandera de un reto que alimenta el continuo proceso reformista. El [modelo social europeo \(MSE\)](#), urdido en el periodo posbélico, se ha fraguado como una fina red de reconocimiento a derechos sociales fundamentales y de políticas sociales articuladas con eficacia en favor de toda la población.

Sin embargo, en las década de los noventa del siglo pasado, parece ponerse en cuestión el modelo: tras el *thatcherismo* y todos los experimentos neoliberales que en el mundo anglosajón abatieron las bases del [consenso social](#), se sucede el camino hacia una

convergencia de todas las economías en una moneda única, urgiendo el imponer criterios de competitividad a la vieja Europa en un mundo globalizado. Los vínculos restrictivos a la dimensión del gasto público suponen de hecho una reconsideración de la amplitud de la protección social y del *welfare*.

El estallido de la crisis en el año 2007, y sus efectos inmediatamente posteriores, de alguna manera han exacerbado el debate: por un lado la contracción económica pretende imponer importantes políticas de austeridad en el mismo momento en que la existencia de sólidas políticas sociales de protección se sienten más necesarias que nunca. Europa vuelve a hablar de pobreza, de fragmentación social y de disgregación como nunca se había hecho desde que se establecieron los fundamentos de la Unión Europea. Los jóvenes, especialmente en los países mediterráneos, aparecen como la primera generación a la que espera una regresión en la calidad de vida. Los resultados de las recientes elecciones europeas ven florecer el grupo de los partidos llamados “euroescépticos” que aprovechan la ola de descontento para expresar un rechazo al proyecto de Unión con una mezcla variable de componentes de populismo xenófobo, antisistema o nacional-integrista.

En este contexto adquiere mayor relevancia el esfuerzo institucional que la UE ha realizado en la programación de la Estrategia EU2020, donde la lucha contra la pobreza y la exclusión social se colocan de nuevo al centro del proyecto político: la necesidad de un “[crecimiento inteligente, sostenible, inclusivo](#)” se expresa en medidas muy concretas, en las cuales la Comisión identifica las prioridades de cada país, pondera las reformas nacionales y emite Recomendaciones que deben ser acogidas. También, como expresión de los nuevos tiempos, ha sido creada la “Plataforma de lucha contra la Pobreza” con la finalidad de mejorar la acción coordinada.

En síntesis... Más allá de trayectorias diferentes a lo largo de varias décadas en términos de políticas sociales e impactos de las mismas en el bienestar de sus poblaciones, América Latina y Europa comparten hoy el gran desafío de lograr sociedades más cohesionadas, inclusivas. Ello permite indicar que el intercambio de experiencias en ambos contextos constituye una tarea tan necesaria como urgente. Si la globalización de los mercados puede suponer una involución en los derechos, más que nunca se hace necesaria una globalización de las estrategias para enfrentar pobreza y desigualdad al mismo tiempo.

De reflexionar sobre estos asuntos críticos se trata RECÍPROCAMENTE. Para ello, en este primer número habremos de presentar reflexiones desde ambas regiones (en lo específico pero sobre todo en el diálogo entre sí) acerca de la inclusión social, y lo que implica para su efectivo logro enfrentar no sólo pobreza sino también desigualdad.

En primer lugar, se han realizado [entrevistas](#) a personas muy reconocidas en ambos contextos, Clarisa Hardy y Lieve Fransen, proponiendo cuestiones convergentes que sirvan para iniciar el bienvenido diálogo bi-regional sobre las cuestiones ya planteadas. En segundo término, desde una perspectiva de “[puntos de vista](#)”, se ha solicitado a expertos abordar dos temas clave: las claves de la evolución demográfica en ambos contextos, gracias a las contribuciones de Fernando Filgueira y de Enrico Pugliese y Mattia Vitiello y sobre la sostenibilidad fiscal de las políticas de protección social, a partir de los aportes de Óscar Cetrángolo y de Jesús Ruiz-Huertas. En una sección dedicada a aspectos propios de cada contexto titulada “[Geo Zoom](#)”, Carlos Sojo coloca el foco de atención en los retos sociales de Centroamérica mientras que Dimitri Sotiropoulos describe la situación en el ámbito de un país significativamente afligido por la crisis como la Grecia. Por último, un [Focus](#) final ilustra la gobernanza en Europa y la importante función de las ONG a través del estudio de Bryan Harvey.

Invitamos entonces a los lectores a compartir esta experiencia. Se trata de aportar a un diálogo y aprendizaje recíproco entre América Latina y Europa que ya lleva décadas, pero que aún tiene mucho camino por recorrer.



LLUÍS FRANCESC PERIS CANCIO



FABIÁN REPETTO

ENTREVISTA A CLARISA HARDY



CLARISA HARDY.

Chilena. Psicóloga de la universidad de Chile, y diploma en antropología social de la universidad de Oxford. Ha sido docente, conferencista e investigadora en diversas universidades chilenas y extranjeras. Es directora de la junta directiva de la Universidad de Santiago (usach).

Experta en políticas sociales, fue ministra de planificación en el gobierno de Michelle Bachelet y trabajó como consultora de gobiernos latinoamericanos en la Argentina, Colombia, Guatemala, México, Perú y República Dominicana. Se desempeñó como consultora para diversos organismos internacionales (Pnud, Unicef, Bid y Cepal). Actualmente, es presidenta de la Fundación Dialoga.

1. ¿CUÁLES SON EN SU OPINIÓN LOS RETOS ACTUALES MÁS ACUCIANTES EN LAS POLÍTICAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA?

Para poder entender los retos más importantes que tiene hoy la política social en América Latina, lo primero es tratar de entender cuál es la realidad social de la región. En mi opinión, en los últimos años se la ha entendido de manera reductiva. Desde el punto de vista del quehacer de las políticas sociales, en América Latina sólo parecen existir o pobres o el resto de la sociedad. Esa es la mirada que hay que cuestionar, sobre todo si uno mira la América Latina convulsionada de los últimos tres, cuatro años. En Brasil está la movilización social que ya tiene más de un año; en el 2011 las movilizaciones estudiantiles en Chile; luego, las enormes movilizaciones que han tenido también otros países como la Argentina, México, Colombia. No son particularmente los segmentos más pobres. Han sido y son voces de alerta para decir: “ojo, la sociedades no están constituidas sólo de pobres y del resto de la sociedad, es mucho más complejo”. Y las políticas sociales que fueron pensadas sólo para esa mirada reductiva de la sociedad no fueron capaces de resolver adecuadamente los retos.

Por lo tanto, de manera tal vez muy simplificada, yo diría que efectivamente hay pobreza en América Latina, y sin duda es uno de los retos éticos, fundamentales, que se tienen que resolver, pero lo cierto es que en la última década lo más importante que ha ocurrido es que ha habido una sistemática reducción de la pobreza con el surgimiento de nuevos sectores sociales, esta vez no pobres, malamente llamados “sectores medios”, pero que en rigor constituyen los nuevos segmentos no pobres vulnerables de la región, las emergentes capas medias, que no son las capas

medias tradicionales. Estos nuevos sectores son los que se movilizan y frente a los cuales las políticas sociales claramente no están respondiendo de manera eficaz. Para los pobres están las políticas focalizadas que históricamente llevan dos décadas o más funcionando en la región. Los ricos, como suele decirse, se defienden solos frente al mercado. Según los últimos datos de un estudio que presentaré en un libro que acabo de terminar, esta enorme masa creciente en América Latina de sectores no pobres que no son ricos, tiene una magnitud de 60 y el 70% de la población, una fracción de unos veintitantos por ciento son sectores medios y sólo el dos por ciento de la población son ricos. Ése es el reto de inclusión. ¿Y por qué surge esto? Porque el punto no es cómo se resuelve la superación de la pobreza, que es en sí mismo un reto ético, sino la desigualdad. Porque la precariedad, la dificultad de los sectores no pobres de insertarse en la sociedad, es fruto de las enormes desigualdades que tiene la región. Hice esta larga introducción y preámbulo para decir que a mí me parece que el gran reto de América Latina es el de la desigualdad, a esta altura tanto o más exigente que el de superar la pobreza.

2. ¿QUÉ CONDICIONES POLÍTICO-INSTITUCIONALES Y FISCALES DEBIESEN DARSE EN AMÉRICA LATINA PARA ENFRENTAR CON ÉXITO LOS RETOS DE INCLUSIÓN?

El reto más difícil es el de la desigualdad, en el tránsito desde la exclusión a un modelo de integración, pero de integración muy desigual. Enfrentarla conlleva condiciones políticas y fiscales. Las condiciones políticas son por razones obvias: cómo se crean aquellos elementos de la sociedad que permitan que se

expresen de manera representativa, democrática, deliberativa, la gran masa de los ciudadanos que hoy día no se sienten reflejados en la respuestas de política de los programas de gobierno o en las legislaciones existentes. Por lo tanto, la condición básica de institucionalidad es una democracia moderna, participativa, con amplia deliberación ciudadana, con mucha presencia de un sistema político maduro que sea capaz de procesar los diferentes intereses que se dan en la sociedad y que pueda recoger de manera activa, de una ciudadanía cada vez más informada y educada, las respuestas que se deben promover. Si no hay democracias modernas, profundas, participativas, deliberativas, no será posible resolver una de las dimensiones fundamentales que es el gran acuerdo social y político para enfrentar la desigualdad. Pero esto no bastaría. No es posible acometer la tarea de integrar de manera crecientemente más justa e inclusiva a los distintos actores de la sociedad, si no existen los recursos fiscales suficientes. Por lo tanto, tiene que haber una sustentabilidad fiscal para este nuevo pacto social y político por la inclusión o por la cohesión social, dependiendo de la terminología que uno quiera utilizar. Y eso implica tener no sólo una mayor carga tributaria, sino una composición tributaria progresiva. Hoy día, por ejemplo, priman en América Latina recursos fiscales que provienen de los impuestos indirectos. El IVA es el más frecuente, es el que mayor peso tiene en la tributación. Pero resulta ser que el IVA es uno de los impuestos más regresivos. Proporcionalmente, paga mucho más un pobre que un rico, porque un pobre gasta casi todo lo que tiene de ingresos en alimentación y por lo tanto carga el grueso del IVA en alimentarse. En los sectores más ricos solamente es una proporción muy baja de los ingresos los que cargan a alimentación. Por lo tanto, eso es lo que significa tener no sólo más carga tributaria sino una composición tributaria progresiva: que paguen más los que más tienen. Eso implica gravar los impuestos a la renta -de las personas, de las empresas- cada vez en mayor proporción que los impuestos indirectos.

3. ¿CUÁLES SON EN SU OPINIÓN LOS LOGROS MÁS IMPORTANTES DE LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS? ¿Y CUÁLES SUS LÍMITES FUNDAMENTALES?

De partida es importante señalar que existen a esta altura en América Latina 18 países que, en mayor o menor medida, han llevado adelante estos programas de transferencias condicionadas, que explican en parte, no únicamente pero sí en parte, esta importante reducción de la pobreza que ha vivido sistemáticamente América Latina en la última década. ¿Cuál fue la virtud? Rompió este modelo asistencial que pensaba que

había que “asistenciar” a los más excluidos, a los más pobres de la sociedad, dándoles algunas transferencias monetarias, o subsidios, en dinero o en especie -alimentos, provisión de materiales escolares- que permitieran generar condiciones mínimas de dignidad y de sobrevivencia en los hogares, y se suponía que eso era suficiente. ¿Qué es lo que hicieron estos programas? Vincularon esto que era necesario, es decir, darle condiciones mínimas de subsistencia a las familias, con aquellas políticas sociales que generan capacidades y oportunidades, básicamente en salud y educación. Por primera vez, se determinó que las transferencias monetarias tenían que ir junto con esta provisión de servicios que son derechos sociales a los que no accedían los más pobres y excluidos de estas sociedades hace algunas décadas atrás en América Latina. Esa fue la gran contribución.

Gracias a que se condicionó la transferencia monetaria, a que las familias educaron a los niños, que las familias o las madres llevaron a los hijos a los consultorios para garantizar controles de salud de los menores, de los adolescentes, de las madres embarazadas, se logró obligar a los gobiernos. Curiosamente, se dice que las transferencias monetarias obligan al más pobre a que si va a recibir un subsidio, va recibir también educación, salud, pero también se encontraron con la sorpresa de que el Estado no cumplía la condición que era tener consultorios a donde atender a las familias, escuelas, jardines infantiles y, por lo tanto, esto obligó curiosamente a los Estados a generar aquellas inversiones sociales que hicieran posible que las familias recibieran las transferencias. Esto cambió en diez años en América Latina la manera en que se abordó la provisión por parte del Estado de servicios sociales que antes no se otorgaban, reflejado esto en el aumento de la inversión pública. Si uno mira los presupuestos sociales en América Latina, en los últimos años, se va a descubrir cuántos más recursos los gobiernos empezaron a destinar a salud, educación, primordialmente. Entonces estos programas cumplieron su propósito. Relevó la necesidad de que las prestaciones sociales sean prestaciones que se otorguen en todo el territorio a los que no tenían acceso a ellas. Ese es el gran mérito. Articuló subsidios monetarios con prestaciones sociales.

Pero ya cumplido este propósito, surge una nueva demanda. En países que van reduciendo la pobreza y aumentando esos sectores no pobres, clases medias nuevas vulnerables -vulnerables porque tienen trabajos precarios, porque los ingresos son insuficientes, porque no pueden acceder a la provisión de servicios vía mercado salvo con costos altísimos- empezó entonces ahora otra discusión, que es: ¿cómo se

hace para garantizar como Estado la provisión de servicios que cumplan con el criterio de universalidad de las políticas sociales por un lado, pero no sólo universalidad en los accesos, sino también en las calidades? Porque resulta que este es el nuevo fenómeno o la nueva cara de la desigualdad. Antes la desigualdad era si accedo o no accedo a un derecho. Hoy en día la pregunta es a qué calidad de derecho yo accedo.

4. ¿CUÁNTO SE HA AVANZADO RECIENTEMENTE EN AMÉRICA LATINA EN TÉRMINOS DE UNA PROTECCIÓN SOCIAL CAPAZ DE IMPACTAR EN UNA MAYOR IGUALDAD ENTRE TODOS LOS CIUDADANOS Y PARA UNA MAYOR COHESIÓN SOCIAL? ¿QUÉ EJEMPLOS RESALTARÍA?

Creo que América Latina avanzó de manera muy exitosa en superar la pobreza, algunos países mejor que otros, pero en general la región ha tenido un comportamiento muy positivo en esa materia. Sin embargo, no ha avanzado prácticamente en nada en reducir las distintas formas de la desigualdad. Cuando uno habla de inclusión no está hablando solamente de distribución del ingreso, siendo esto una condición básica. Si se observan las cifras de desigualdad de género, estas no sólo han persistido sino que han se han agravado con el tiempo. Paradójicamente, aumentan los niveles de escolaridad, hombres y mujeres tienen mayores años de estudios, las mujeres entran masivamente a la educación superior, incluso se titulan más las mujeres que los hombres, más rápidamente en las universidades, uno mira el comportamiento de la remuneración y cuantos más años de escolaridad, cuantas mayores responsabilidades en el mercado laboral tiene la mujer -a niveles gerenciales, directivos- la brecha salarial entre hombres y mujeres aumenta. Asimismo, la participación de las mujeres en el ámbito de las decisiones públicas, gubernamentales, en los parlamentos, sigue siendo muy inferior a la masculina, no obstante los progresos que han tenido. Entonces ahí tenemos un modelo de desigualdad que no sólo se explica en la mala distribución del ingreso. Tenemos desafíos de desigualdad territoriales, étnicos, etarios, tenemos problemáticas de los jóvenes -hoy día triplican las tasas de desocupación de los restantes grupos de edad-, de género, y sin duda la peor de las desigualdades que es la distributiva porque esa finalmente es la matriz a partir de la cual se construyen las demás desigualdades.

5. ¿QUÉ ASPECTOS LE PARECEN MÁS INTERESANTES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EUROPA? ¿CUÁLES SON LOS ELEMENTOS MÁS ESTIMULANTES PARA EL PROPIO CONTEXTO LATINOAMERICANO?

Europa, sin duda, debiera ser para América Latina un referente más bien cultural para abordar los diversos aspectos antes planteados. Acaban de producirse elecciones en la Unión Europea y claramente se ve cómo dominan más los grupos de centroderecha. Grupos pequeños que habría que mirar porque interrogan toda la cultura europea ya instalada. Pero más allá de las alternancias y de los gobiernos y los colores políticos, Europa construyó una suerte de consenso cultural expresado en el modelo social europeo de cohesión social. Es decir, esta sensación de que uno forma parte de una misma comunidad social y que hay un valor en la cohesión social que es anterior a todo y que, por lo tanto, ha generado una cultura conquistada de que los derechos sociales deben ser por definición universales. Muy en síntesis, eso es, en mi opinión, el producto de exportación más importante que los europeos pudieran entregarnos para América Latina.

Aparte de, obviamente, mirar cómo se han comportado sus modelos de bienestar, analizar cuáles son las fortalezas y debilidades de los distintos modelos, cómo los están revisando a la luz de los problemas que han tenido. Está claro que los cambios demográficos interrogan a los modelos de bienestar, los problemas de las bajas tasas de fecundidad, las migraciones, etc. Los europeos están tratando de responder de distintas formas a esto sin cuestionar esta concepción de una ciudadanía titular de derechos de los que el Estado se tiene que hacer cargo. Yo diría que esa es la gran lección que Europa le puede transferir a América Latina para que esta la procese con sabor y sello latinoamericano, porque estamos partiendo de realidades extraordinariamente distintas, con bastantes mayores fragilidades que las europeas. Pero creo que en ese sentido hay un intercambio interesante, porque nuestras fragilidades y nuestras debilidades pudieran ser también aleccionadoras a una Europa que hoy día observa con preocupación que crece la pobreza en algunos países y que la desigualdad empieza a campear ahí también donde no existía.

Por lo tanto, pienso que tenemos mucho que aprender de Europa, pero es el momento oportuno para que ambos países que están enfrentándose relativamente a situaciones parecidas, puedan aprender de las mutuas experiencias.

ENTREVISTA A LIEVE FRANSEN



LIEVE FRANSEN

Directora de Políticas Sociales y Europa 2020 en la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea. Doctora en Medicina, ha trabajado durante décadas como cooperante en África en la lucha contra el Sida. En el año 2001 fue nombrada Jefe de la Unidad de Desarrollo Social y Humano de la Comisión Europea. Ha escrito más de cien publicaciones y documentos para el Consejo y el Parlamento Europeo.

1. SI PARTIMOS DESDE UNA PERSPECTIVA AMPLIA, ¿EN SU OPINIÓN, CUÁLES SON LOS OBJETIVOS MÁS URGENTES DE LA ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA EN ESTE MOMENTO?

Socialmente hablando, yo creo que la Unión Europea se enfrenta con tres retos principales en una perspectiva amplia. El primer reto es la profunda y prolongada crisis con la que nos hemos enfrentado, en el corto plazo, y que aún estamos afrontando más bien como crisis social, a la vez que lentamente vamos saliendo de la crisis económica. El segundo reto es el envejecimiento demográfico: nacen menos niños, hay más adultos mayores, la vida es más larga – lo que es bueno, pero también es una situación que requiere un poco de atención. El tercer reto es una creciente desigualdad y segregación. Todo ello está pasando en Europa, pero también en otros continentes, como en América Latina. En mi opinión, éstos son los tres principales retos a nivel “macro”, que tienen como consecuencia un aumento de la desigualdad, una pobreza creciente, que en muchos países afecta especialmente a los niños. Muchos más niños son más pobres que los adultos mayores, esto es realmente un problema muy importante, por lo que debemos tener en cuenta los resultados y la insostenibilidad del sistema de bienestar tal como lo conocemos, por eso necesitamos importantes reformas. Lo que es urgente en todo esto es que necesitamos reformar nuestros sistemas sociales, nuestros sistemas de bienestar en Europa de manera tal que podamos adaptarlos a una sociedad que ha envejecido, a la crisis, al desempleo, problemas que están reduciendo los recursos aportados al sistema de protección social. Por lo tanto, necesitamos incrementar el empleo, la eficiencia, necesitamos crear más alianzas, necesitamos incrementar realmente la eficiencia de nuestros sistemas de bienestar,

lo que yo llamo “sistemas de inversión social”. Para mí, este es el reto a nivel “macro” al que nos estamos enfrentando en Europa, y algo de esto también se plantea en otros continentes, como América Latina, donde la crisis no afecta tanto a las poblaciones en este momento, pero donde sí todavía hay desigualdad y pobreza, especialmente entre los niños. Además, en los países de América Latina, el envejecimiento de la población es un problema menor, y por ello hay más oportunidades de construir sistemas de protección social que estén más preparados frente a eventualidades como la crisis y un menor crecimiento.

2. CON EL FIN DE INCREMENTAR LA EFICIENCIA Y CONSTRUIR UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL QUE FUNCIONE, EN SU OPINIÓN, ¿CUÁLES SON LAS INSTITUCIONES NECESARIAS PARA APLICAR LAS CONDICIONES FISCALES QUE SE NECESITAN PARA ALCANZAR ESTOS OBJETIVOS?

Europa ha desarrollado instrumentos muy fuertes para focalizarse en la sostenibilidad fiscal y el equilibrio macroeconómico. Esto fue necesario para salvar el euro y el desequilibrio entre la economía y el mecanismo fiscal institucional. Pero, por otro lado, hay instrumentos para monitorear el progreso y/o el no progreso social. Estos no se han desarrollado en la misma forma por lo que se necesita rebalancear el nivel institucional. El monitoreo de aspectos sociales y objetivos debe ser seriamente mejorado en el contexto europeo. Esto también es un problema político: debido a la crisis y a las medidas de austeridad que estamos tomando, Europa y la Comisión en particular, han perdido mucha credibilidad y legitimidad, por ello tener nuevas estructuras de gobierno, de alguna manera,

va a ser muy difícil desde el punto de vista político. Por ejemplo, estamos hablando de desarrollar un estabilizador automático a nivel europeo. Normalmente, los países mismos utilizan la protección social como un estabilizador automático en el contexto de una crisis. Los países de la eurozona han perdido este aspecto estabilizador y, por lo tanto, nos gustaría organizar esto más a nivel europeo. Esto requiere un cambio en el tratado que, a su vez, necesitará mucha más credibilidad, legitimidad y apoyo por parte de las poblaciones y de los países de los Estados miembros. Y esto no se va a dar necesariamente en este momento, lo que políticamente nos pone delante a una situación difícil. En pocos días vamos a conocer los resultados de las elecciones, y también sabremos quienes estarán en el Nuevo Parlamento y en la Nueva Comisión, y hasta qué punto existirá la voluntad las ganas y la ambición necesarias para todo esto. Desde el punto de vista fiscal, creo que el sistema europeo se está volviendo un poco más abierto, ya que la economía está un poco mejor que durante las crisis, así hay un poco más de estabilidad en la eurozona también. Algunos de los países, como Portugal e Irlanda, están saliendo de lo que se llama “países del programa” y de sus acuerdos de rescate financiero, lo que crea una apertura en estos países para hacer más y mejor, incluso en las áreas sociales. Es especialmente necesario apoyar a las poblaciones que han sido afectadas más por la crisis.

3. SI NOS MOVEMOS UN POCO DE LOS OBJETIVOS Y NOS CONCENTRAMOS, A PESAR DE LA DIFÍCIL SITUACIÓN ECONÓMICA Y DE LOS OTROS PROBLEMAS QUE HEMOS ANTICIPADO, EN LOS LOGROS QUE HEMOS ALCANZADO DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS, ¿CUÁLES LOGROS MENCIONARÍA UD?

Bueno, lo que veo más sorprendente es que en realidad hay algunos países, como Dinamarca, Suecia, Finlandia -en realidad la mayoría de los países nórdicos- que han invertido bien y lo suficiente en sus sistemas de protección social, por lo que han aguantado mejor la crisis. Han brindado bastante apoyo en protección social, pero ellos también han cambiado sus sistemas de protección social en “sistemas sociales de inversión” (El Estado de Bienestar en Suecia es básicamente llamado el Estado de inversión social más que el Estado de Bienestar). Digo esto porque nosotros estamos tratando de hacer lo mismo en otros países. Esto significa tratar y prevenir la pobreza, o prevenir que las personas se vuelvan desempleadas, invirtiendo en primera infancia y en

la juventud, para que adquieran las habilidades necesarias para que no tengan que dejar la escuela tan temprano y sean capaces de desarrollar realmente las habilidades útiles para el mercado que existe en este momento en Europa, porque es evidente que los que tienen más habilidades y competencias, por lo general, no se encuentran sin trabajo. Por ejemplo, la crisis en España nos enseñó que —en el momento del boom de la construcción— dos millones de personas jóvenes se fueron a trabajar en el sector de la construcción sin terminar su educación. Al mismo tiempo, estos jóvenes se casaron, tuvieron esposas quienes tampoco estaban cualificadas, ni habían participado en cursos técnicos, y ahora hay millones de personas que están sin trabajo. Este es el mayor problema no solo para España, sino para el resto de Europa.

Ahora, hablando de logros, pienso en los países que hicieron la inversión correcta en la personas más jóvenes, pero que también reformaron su sistema de pensiones y empleo por lo que estas personas trabajan por más tiempo (la gente vive más tiempo por lo que deben trabajar por más tiempo) y que contribuyen más a cualquier sistema de protección social, y a la forma de financiarlo. Estas personas, estos países son los más exitosos, y pienso que este es el mayor logro.

Es importante que otros países empiecen a considerar este ejemplo. Algunos de los países han desarrollado servicios personalizados, el desarrollo de habilidades personalizados, como Finlandia. Por ejemplo. Finlandia tiene unos de los mejores resultados en el sistema de educación, de acuerdo con los indicadores de PISA. ¿Y por qué pasa esto? No es porque su sistema de educación es el mejor en general, sino porque ellos se enfocan en situaciones individuales, aquéllas que necesitan una atención específica, para hacer que el nivel educacional de toda la población sea más alto: no solo el mejor logra prosperar, mientras que el resto se queda atrás, sino que el nivel general es más elevado. Lo mismo ocurre en los servicios sociales o servicios de empleo: no es suficiente proveer pasivamente transferencias en efectivo; se debe realmente ver lo que podemos hacer para ayudar a personas específicas, desempleadas o no cualificadas, para que puedan desarrollar sus capacidades, y por consiguiente, ser activas en el mercado laboral o mejor integradas en las sociedades.

Entonces, hay buenos ejemplos de cómo debería realizarse y de cómo podría hacerse exitosamente, pero también hay malos ejemplos, situaciones en las cuales la protección social se considera como una especie de “red de protección” para la gente. La red de protección está muy bien, pero las

personas no deberían quedarse atrapada en esa red para siempre: deberíamos ayudarlas a encontrar la salida. Este es el verdadero cambio de enfoque.

4. OTRO PROBLEMA QUE PARECE LLAMAR LA ATENCIÓN, TANTO EN EUROPA COMO EN LATINOAMÉRICA, ES LA DIFERENCIA —O LA COMPLEMENTARIEDAD— ENTRE POBREZA COMO TAL Y DESIGUALDAD EN UNA SOCIEDAD. USTED SABE QUE EN LAS ÚLTIMAS SEMANAS EL PRESIDENTE DE COREA ADMITIÓ QUE EL PAÍS HIZO MUCHO EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA, DESAFORTUNADAMENTE SIN TENER EN CUENTA EL CONCEPTO DE EQUIDAD Y COHESIÓN SOCIAL EN LA SOCIEDAD. ¿CÓMO VE ESTO?

Pienso que hemos demostrado cada vez más que la desigualdad, en todo el mundo, es mala para la economía, mala para la sociedad, mala para la cohesión social y, al fin y al cabo, se trata de un problema mayor que de la pobreza. Entonces, lo que necesitamos hacer es asegurar que haya sistemas que permitan mayor convergencia y equidad, que brinden más oportunidades a las personas de estar integradas en la sociedad y en el empleo. De todas maneras la pobreza es difícil de medirse, porque en Europa vemos la pobreza en términos relativos: cualquiera bajo un cierto nivel financiero en un país sería llamado “pobre”. Pero, la gente pobre en Luxemburgo es mucho más rica que la gente rica en Rumania. Entonces, la medición de la pobreza en Europa es muy relativa. De alguna manera, ésta mide parcialmente la desigualdad dentro de un país, pero no dentro del contexto europeo. En América, se mide la pobreza de una manera muy diferente; en términos absolutos, con la línea de pobreza (2 dólares por día). Antes era un dólar por día y ahora son dos, y en verdad eso significa pobreza extrema, y se puede ver muy bien que no es suficiente para vivir de una manera apropiada. Los indicadores de pobreza dicen una cosa, pero no dicen nada sobre desigualdad ni sobre lo que debería hacerse al respecto. Por eso estoy trabajando para tener más indicadores que midan la adecuación de los sistemas de protección social. Pienso que ésta es una de las mayores áreas donde Centro y Latinoamérica podrían realmente desarrollar una situación donde haya crecimiento. Entonces, de alguna manera, existe desigualdad y pobreza, pero también hay un crecimiento parecido al nivel que Europa tuvo hace 10 años. La lección de Europa debería ser que, cuando hay crecimiento, se debe usar para construir realmente sistemas para estar preparados para el menor crecimiento o

situaciones de crisis. Es decir, hacer sus sistemas, disminuir la desigualdad, desarrollar habilidades, invertir en los jóvenes, en fin, prevenir, más que corregir. De esta manera, su sistema y su sociedad serán más inclusivos, más equitativos para enfrentar una crisis que un día también podría llegar a Centroamérica y Suramérica.

5. ENTONCES, SI ENTIENDO BIEN, ESTE ES EL MOMENTO PARA LOS AMERICANOS DE CONCENTRAR TODOS LOS ESFUERZOS EN LAS REFORMAS DE ESTE SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL.

Sí, pienso que este es un tiempo fascinante para Latinoamérica, en que hay que utilizar las lecciones negativas de Europa, pero también utilizar sus propias lecciones, porque Brasil, por ejemplo, ha hecho mucho, como también lo ha hecho México, a pesar de que no es realmente un país suramericano. Hay muchas lecciones que también nosotros aprendemos de estos países. La activación, la posibilidad de servicios y las transferencias condicionadas que se han desarrollado en Latinoamérica. Un ejemplo: los padres obtienen dinero en efectivo para enviar sus hijos a la escuela, en vez de hacerlos trabajar o mantenerlos lejos de la escuela. Esto tiene peso en América Latina. Ahora nosotros estamos examinando si ésta es una vía útil para algunas de las difíciles situaciones en Europa, como la de involucrar a la población “gipsy” o a los grupos discriminados en algunos países, que también son los más pobres. Así todos podremos aprender los unos de los otros. Ahora ha llegado el momento para Latinoamérica de ir realmente hacia un sistema de protección social fuerte.

DEMOGRAFÍA, DESAFÍOS SOCIALES Y LA APUESTA A MODELOS SOLIDARIOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

¿Puede América Latina avanzar hacia un modelo de vocación universal en materia de protección e inversión social que sea al mismo tiempo eficiente y sostenible inter-temporalmente? No es posible abordar esta discusión sin contextualizarla en el marco de las transformaciones políticas y sociales recientes que se vienen produciendo en la región. Las transformaciones políticas tienen como primer eje el triunfo de la democracia electoral en la mayor parte de los países, y como segundo eje, lo que se ha llamado “el giro a la izquierda”. Frente a este contexto, es importante considerar cuáles son las alternativas en materia de fiscalidad y arquitectura social y cuáles de ellas contribuyen a forjar una coalición distributiva de sectores bajos y medios, donde estos sectores se sientan representados políticamente y en las políticas públicas que luego los protegen. En lo que refiere a la estructura social, se señalan algunos logros claros que la CEPAL ha evidenciado con datos que no admiten mayor discusión. Los últimos diez años marcan una importante caída de la pobreza; una caída moderada y en algunos casos importante, de la desigualdad; aumentos de las tasas de empleo; caídas de las tasas de desempleo y mejoras en la calidad del empleo. Esto no es homogéneo para todos los países de la región pero es la pauta dominante. Hay aliados claros de los logros mencionados anteriormente: el crecimiento económico; el bono demográfico; una fiscalidad social expansiva, muy importante en la construcción de nuevas políticas; un



FERNANDO FILGUEIRA

Uruguayo. Sociólogo, obtuvo su PhD por la Northwestern University de Illinois, EEUU. Se desempeñó como Representante Auxiliar de UNFPA en Uruguay y como Oficial de Asuntos Sociales en la CEPAL. Fue Director de Gestión y Evaluación del Estado, en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República del Uruguay, fue profesor del INDES y Coordinador Académico del Programa de Investigación sobre Exclusión Social, Pobreza e Integración Social de la Universidad Católica del Uruguay. Actualmente, entre otras actividades profesionales, es investigador principal del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en Argentina.

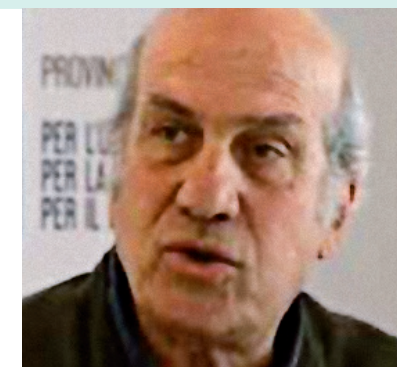
contexto macroeconómico estable y de baja inflación, que es una conquista de los modelos de estabilización; y una mejora en los logros educativos, tanto en primaria en los países que venían más rezagados como en la educación media. Sin embargo, hay deudas estructurales que no se solucionan con estos avances. En este sentido, una alta proporción de la población que sale de la pobreza no ingresa a la clase media, sino que ingresa a un sector de vulnerabilidad que en general carece de aseguramiento, ahorros y activos que les permitan enfrentar las situaciones derivadas de shocks exógenos o biográficos. Por otra parte, hay una marcada infantilización de la pobreza y una feminización de la pobreza —derivada de una incorporación segmentada de la mujer al mercado laboral— que atentan contra estos logros y su sostenibilidad. Una parte importante de la disminución de la desigualdad en la región, derivada de la disminución de la desigualdad de los ingresos laborales de la familia, tiene que ver con la incorporación de un segundo miembro a la fuerza de trabajo, esto es, las mujeres de los sectores de menores ingresos. Si esto se pudiera dar en proporciones mayores, entonces la reducción de la desigualdad y la pobreza también sería

CAMBIOS DEMOGRÁFICOS Y PROTECCIÓN SOCIAL: PROBLEMAS PARA EL MODELO SOCIAL EUROPEO

Europa no tiene un único sistema de bienestar. Sin embargo, se puede correctamente hablar de un “modelo social europeo”. Éste consiste en la existencia, en todos los países europeos, de un conjunto de políticas sociales —más o menos ricas y más o menos eficaces— en relación con la Seguridad Social (pensiones y subsidios de desempleo), los Servicios Sociales (medidas de reducción de la pobreza y de rentas mínimas de inserción), la Sanidad, que se caracteriza por la existencia de un Sistema Sanitario Nacional en todos los países europeos, las Políticas Educativas y de formación profesional públicas y una serie de otras medidas de menor importancia. Este modelo, que a menudo se pone en entredicho y que atraviesa dificultades considerables, particularmente agravadas por la crisis actual, puede ser considerado como todavía vigente.

ENRICO PUGLIESE

(Castrovillari, 1942) es Profesor Emérito de Sociología del Trabajo de la Facultad de Ciencias Políticas, Sociología y Comunicación de la Sapienza, Università di Roma donde enseña en el Doctorado de Sociología y Ciencias Sociales. Es miembro del IRPPS (Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali) del CNR (Centro Nazionale della Ricerca), del cual ha sido director del 2002 al 2009. Ha sido profesor durante décadas de la Università di Napoli Federico II, donde ha ejercido como Decano de la Facultad de Sociología. Ha publicado numerosos libros sobre el tema del trabajo y la desocupación, sobre las migraciones internacionales y sobre política social.



MATTIA VITIELLO

(PhD), Sociólogo, es investigador del Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali di Roma. Se ocupa de emigración e inmigración, en particular estudiando los procesos de integración de los inmigrantes, particularmente en referencia a la inclusión laboral. En los últimos años se ha focalizado en las políticas migratorias en su dimensión histórica. Entre sus publicaciones: *Il modello mediterraneo delle politiche migratorie: le politiche di ingresso e di stabilizzazione*, Donzelli, Roma, 2008; *Il lavoro degli immigrati in Italia e le politiche del lavoro*, Liguori Editore, Napoli 2012.



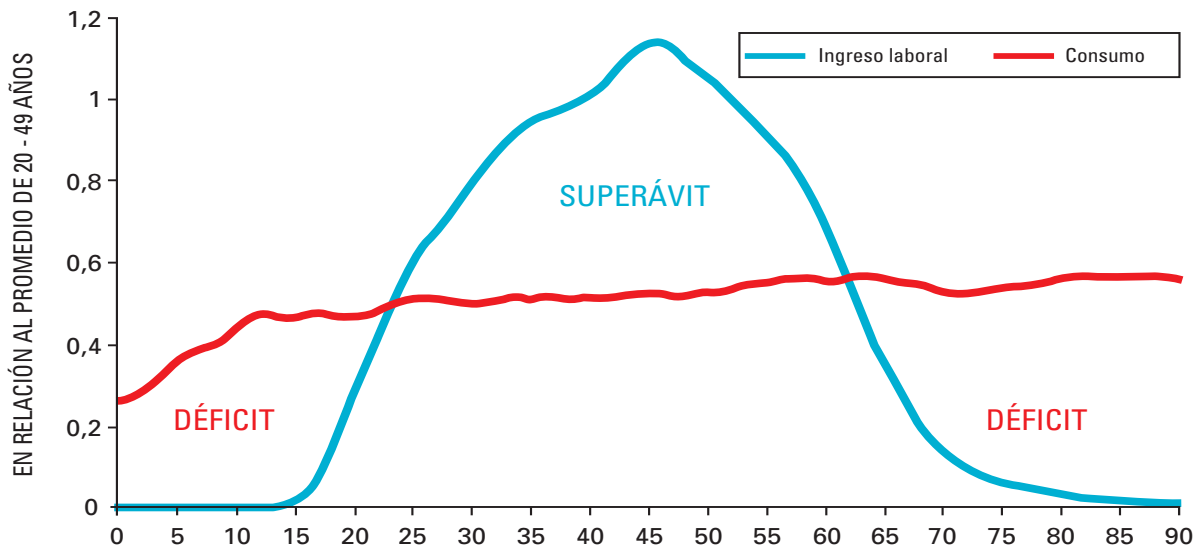
Los sistemas de bienestar nacional varían de un país a otro. Teniendo en consideración la tradicional subdivisión de los sistemas de bienestar en Europa (universal, meritocrático-contributivo y residual), en los países continentales y mediterráneos prevalece el meritocrático, mientras el universal es característico de los países escandinavos. Éste último implica la generalización de las políticas sociales en beneficio de todos los ciudadanos mientras que el primero se centra en cambio en la condición de trabajador contribuyente. El tercero, el más débil, limita los gastos de políticas sociales a la población empobrecida, y no sería propio del modelo social europeo.

mayor. Sumados a estos problemas estructurales hay cambios de tendencia que también afectan la sostenibilidad de los logros. Uno de ellos es el fin del súper ciclo de *los commodities*, no abrupto, pero ya anunciado. También, el cierre de la flexibilización cuantitativa (*quantitative easing*), especialmente en Estados Unidos, que implicará la disminución de flujos de capital y de las bajas tasas de interés. Otro riesgo, de tendencia estructural, es el del fin del bono demográfico. En efecto, en muchos países está terminando la etapa en que la población dependiente sobre la población activa disminuía.

¿Es sostenible entonces el progreso social que viene teniendo la región? Para abordar la pregunta es importante agrupar los límites estructurales bajo la idea de la fallas en el régimen de bienestar en la región e identificar sus variantes y sus constantes. El punto de partida para entender algunas de estas fallas parte de considerar el ciclo de vida con su impacto sobre ingresos y consumo y las claves demográficas de la región (ver figura 1). Lo que muestra el gráfico, básicamente, es que a lo largo del ciclo de vida las personas generan ingresos de distinta manera: al principio nada, luego bastante y sobre el final de su vida, poco o menos. La intersección de las curvas en el gráfico (ciclo de vida y consumo) dibuja una especie de “campana cortada”, donde se ve una parte superavitaria y otra deficitaria. Una persona a los 45 años consume menos ingresos que los que genera y las personas de hasta 15 años y de más de 70 generan déficit, en el sentido que consumen más ingresos que los que generan. Lo que hacen las sociedades es redistribuir, y lo hacen de tres formas: una es a través del Estado, extrayendo rentas de la parte superavitaria; la otra forma es a través de las propias familias que trasladan sus ingresos para el cuidado de su niños/as y personas adultas mayores; finalmente hay una tercera forma que es el ahorro individual.

Cuando empieza a cerrarse el bono demográfico y comienza el proceso de envejecimiento crece la tasa de dependencia, liderada por los adultos mayores. Esto implica que hay que hacer algunos ajustes para sostener los niveles de bienestar que la sociedad venía generando con los niveles de productividad dados.

FIGURA 1
Ciclo de vida y claves demográficas



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2010

Hay apuestas a futuro, indispensables para pensar este desafío. Una de esas apuestas es que la fecundidad no caiga más allá del entorno de la tasa de reemplazo y que sea lo más convergente posible: esto es, que los sectores medios y los sectores de menores ingresos tengan fecundidades similares. Una segunda apuesta es la fuerte inversión en infancia —no sólo por razones de igualdad sino para aumentar los niveles de productividad y eficiencia agregada de la economía—, una tercera apuesta refiere a los consumos básicos garantizados para familias con hijos y finalmente es necesario apostar a una mayor y más igualitaria incorporación de la mujer en el mercado laboral. Las configuraciones actuales en estos desafíos no presagian una ruta sostenible

Dos tendencias contradictorias aparecen transversalmente en los sistemas de bienestar europeos: un impulso hacia la universalización, es decir, a la extensión de beneficios sociales a todos los ciudadanos y otra hacia la “residualización” como reducción progresiva del conjunto de beneficios y la concentración de éstos exclusivamente en las categorías más marginales. Un ejemplo de la primera tendencia es la implementación de sistemas sanitarios nacionales en toda Europa. Un ejemplo de la segunda es el aumento de la contribución requerida a los ciudadanos para el acceso a los servicios, así como la difusión de prácticas de asistencia dedicadas sólo a sectores marginales de la población, a menudo con un carácter estigmatizante. En Italia, la *social card* (una modesta contribución económica en efectivo destinado a personas muy pobres) es el ejemplo más representativo.

Tanto en el modelo continental (que abarca países como Francia, Holanda, Bélgica y Alemania) como en el modelo mediterráneo, que para muchos es considerada una de sus variantes, el sistema no se basa sólo en la fiscalidad general (a diferencia de lo que ocurre con los sistemas universalistas) sino también y sobre todo en las contribuciones pagadas por los trabajadores y sus empleadores. Esta connotación es particularmente fuerte en la variante mediterránea, donde el sistema de bienestar en estos países es definido a menudo como laboral, en el sentido que en al centro del sistema no se encuentra el ciudadano como tal, sino el ciudadano con condición de trabajador.

Las principales características del sistema mediterráneo son la prevalencia de las transferencias monetarias (*benefits in cash*) con respecto a servicios públicos (*benefits in kind*). Como consecuencia, las pensiones inciden en el total de los gastos sociales en una proporción mucho mayor que en otros contextos. Es por ello que se le considera *age oriented*, en el sentido que favorecería más a los ancianos respecto a otros grupos demográficos. Sin embargo, es necesario recordar que esta convicción no toma en cuenta el hecho que los ancianos sufren mucho más de la carencia de servicios.

Es en este marco en el que se pueden identificar las causas de la crisis y las dificultades de los sistemas de *welfare* europeo y las transformaciones que está atravesando. El cambio más significativo es el demográfico, pero que no se puede entender como una variable independiente a la base del cambio social: la realidad demográfica y su evolución están asimismo drásticamente influenciadas por el contexto y por las distintas políticas sociales.

Al centro de los estudios y del debate político actual se encuentra el tema del envejecimiento de la población. Sin embargo no siempre se tiene en cuenta la diferente naturaleza de los procesos de envejecimiento. Por un lado, existe un “envejecimiento desde arriba” que consiste en el aumento en números absolutos de la población anciana debido al aumento de la expectativa de vida en todos los países, gracias a la capacidad de combatir las causas de muerte temprana y que viene facilitado principalmente por el desarrollo de sistemas nacionales de salud. Por otro lado, está el proceso de “envejecimiento desde abajo”, originado por el aumento en la incidencia de los ancianos en la población total determinada por la reducción progresiva de los nacimientos, especialmente en los países mediterráneos. En este caso, el proceso de envejecimiento está determinado por la decisión de las parejas jóvenes de retrasar el nacimiento del primogénito y de reducir el número de hijos. Se debe tener en cuenta que la reducción en las tasas de natalidad no sólo depende de la posibilidad de programar los nacimientos (que es una conquista social), sino también a las mayores dificultades que enfrentan las parejas jóvenes por los precarios medios de subsistencia y de falta de recursos para la atención al cuidado de los niños. En este último caso, no son los cambios demográficos los que influyen las políticas sociales, sino más bien las políticas sociales, o la carencia de las mismas, las que influyen en la estructura demográfica.

En relación con la dimensión y el alcance del envejecimiento en varios países, se ha observado un cambio de tendencia entre los países del área mediterránea y el resto del continente en los últimos años. Los primeros se caracterizaban, hasta hace pocos decenios, por una población más joven y con altas tasas de natalidad; en cambio, ahora se caracterizan por las bajas tasas de natalidad y mortalidad y, en consecuencia, el incremento de la población anciana. Este es el caso de Italia, que se ubica como el segundo país del mundo con mayor incidencia de los ancianos sobre la población total (sólo superada por el Japón). Los países europeos del Mediterráneo, por tanto, se enfrentan a un fenómeno no previsto en sus dimensiones y particularmente repentino. La población de adultos mayores aumenta en Europa, pero en los países mediterráneos se eleva a una tasa de crecimiento superior, con serias implicaciones para el sistema de bienestar en este momento crítico.

Otra problemática relevante que se encuentra en toda Europa, pero que en los países mediterráneos tiene una mayor incidencia, se refiere al nexo entre bienestar y transformación de la familia. En todos los países ha habido una reducción en el tamaño promedio de

de progreso social para los países de la región. El siguiente cuadro sinóptico que muestra las configuraciones en tres variables claves arroja un pronóstico complejo para la región. Al compararlas con otras regiones del mundo y al constatar nuestra similitud con el modelo europeo mediterráneo, resulta evidente que enfrentamos un futuro problemático.

CUADRO 1

	Noruega, Suecia, Islandia, Dinamarca, Finlandia	España, Portugal, Italia, Grecia	Brasil, Chile, Uruguay, Costa Rica, Argentina, México	USA, N.Zelanda, Australia, Irlanda. Gran Bretaña
Fecundidad	1,84 - 2,22	1,32 - 1,53	1,70 - 2,16	1,94 - 2,12
Convergencia Fecundidad	Alta y moderada	Moderada	Baja	Moderada y Baja
Empleo Feminino	Alto	Bajo	Bajo	Alto y moderado
Estratificación Empleo Fem.	Baja	Moderada	Alta	Alta y moderada
Probeza Infantil	Baja	Moderada y Alta	Muy Alta	Moderada y Alta
Relación Pob. Inf/Pob Gral	Menor	Mayor e Igual	Mayor	Mayor y Menor

Fuente: CEPAL, 2012 y OECD, 2013

El régimen de bienestar latinoamericano y el rol del Estado en ese régimen de bienestar presentan algunos problemas que debieran ser enfrentados para transformar los desafíos estructurales señalados. En este sentido, un primer problema es el consumo público y privado en infancia. El 75% del consumo de un niño promedio en los países de América Latina proviene de su propia familia y un 25% de lo que transfiere el Estado, o bien en dinero o bien en servicios. Es decir, hay un consumo sub-óptimo en infancia porque se deja librado al mercado y a la distribución original de los ingresos familiares una buena parte del consumo de nuestra infancia. Si a ello le sumamos una caída de la fecundidad no convergente y una baja de participación laboral de las mujeres de los sectores populares, estamos ante una configuración que es inter-temporalmente insostenible desde un punto de vista económico y fiscal, y ante una desigualdad que será muy difícil disminuir más allá de los logros recientes

La configuración virtuosa a la que habría que apostar es nórdica: una configuración de altas tasas de empleo femeninas y de personas adultas mayores; muy baja pobreza infantil, menor que la pobreza general; fecundidad convergente y en torno a tasas de reemplazo y un servicio intensivo y comunitario de servicios públicos de calidad. Para ello, hay que enfrentar una fiscalidad frágil y poco redistributiva, que en el pasado tenía claramente estos cuatro elementos: carga fiscal baja y poco progresiva; alta evasión y elusión; gasto fiscal pro-cíclico, poco redistributivo y desbalanceado generacionalmente; y mala calidad del gasto y de los servicios que genera.

En el presente, sin embargo, hay avances muy importantes, que moderan la prognosis negativa. En efecto, la región muestra hoy un aumento de la carga fiscal y de la intención progresiva, una mejora en la eficiencia recaudatoria, una menor pro-ciclicidad del gasto social y un aumento de programas netamente redistributivos; y aunque persiste la mala calidad de los servicios, aumentan las coberturas en salud y educación. Pero hay problemas estructurales que persisten o se agravan en estas mismas áreas, como se ve en la figura 2.

las familias y una creciente incidencia de adultos mayores solos (es decir, parejas de ancianos o ancianos solteros). En la transición de la tercera a la cuarta edad, las soluciones encontradas para satisfacer las necesidades del cuidado de este componente de la población son diferentes. En algunos casos, como en el inglés, los lazos familiares son más tenues junto con una alta presencia histórica de las mujeres en el mercado laboral, lo que en definitiva implica no poder contar con la tradicional disponibilidad de familiares para las labores de cuidado, llevando a la generalización del alojamiento en casas de reposo. En otros casos más virtuosos -que se registran principalmente en la Europa continental– prácticas eficientes de atención domiciliaria han permitido a los ancianos, aunque solos, vivir de manera independiente evitando la institucionalización. En los países de Europa Mediterránea, en particular en Italia y España, el elevado envejecimiento de la población unido a los cambios en la familia (con una composición menos pluri-generacional), junto con la mayor presencia de mujeres en el mercado laboral (y por consiguiente, menor disponibilidad para el cuidado) así como a la escasez de servicios, ha generado una dependencia del mercado para satisfacer la necesidad de cuidado de los ancianos. Es así que ha nacido una práctica clásica y bien consolidada en todos estos países, que es la de emplear mujeres inmigrantes para las labores de cuidado. En italiano estos asistentes familiares para el cuidado de los ancianos son llamados “*badanti*” (cuidadores). Sólo en Italia estos trabajadores, provenientes principalmente de Europa Oriental, son por lo menos un millón. Desde el punto de vista de los países de origen, el fenómeno provoca un efecto de *care drain*. Las familias de ancianos solos gastan una gran parte de su jubilación para pagar la asistencia comprando servicios de cuidado en el mercado laboral internacional. Esto explica alguno de los aspectos de la inmigración mediterránea, en particular la alta incidencia del componente femenino. De este modo, en la sociedad postindustrial y terciaria, la inmigración no sólo responde a la necesidad de la producción sino también a la de reproducción. En la actual situación, la demanda de labores de cuidado es todavía imponente. La ocupación femenina (en particular de las mujeres extranjeras) no se ha reducido en modo alguno durante los años de crisis. No es una casualidad que no se haya producido el previsto retorno de muchos inmigrantes a sus países.

Una última consideración respecto a la estructura demográfica es la relativa a los jóvenes. La reducción de las tasas de natalidad en los últimos decenios ha determinado en la situación actual una presencia más modesta de los grupos poblacionales en edad productiva (sobre todo los jóvenes). Sin embargo, a pesar de su reducción, los jóvenes son también los más afectados por los cambios en el mercado laboral con un fuerte aumento del desempleo, en particular en los países mediterráneos, donde la crisis es más grave y las perspectivas de recuperación más débiles y distantes.

Esta falta de empleo de los jóvenes en un sistema de bienestar contributivo implica una menor disponibilidad del gasto para la Seguridad Social, ya que ésta deriva de los pagos de los trabajadores empleados y de sus empleadores. El origen de las dificultades de los sistemas de bienestar contributivos está relacionado con problemas de política económica y ocupacional, cuyos efectos se perciben ya, pero que serán mucho más graves en el próximo futuro. Las políticas depresivas y de estancamiento impuestas por los Gobiernos y Organizaciones Internacionales en esta fase no sólo limitan los beneficios actuales del sistema de bienestar, sino también reducirán, de manera más que proporcional, las pensiones y otras prestaciones de las políticas sociales.

El “edificio” que tiene América Latina en el presente es segmentado, incompleto y –a largo plazo– disfuncional. Eso no quiere

FIGURA 2
Ciclo de vida y claves demográficas Fiscalidad en América Latina: problemas estructurales que persisten o se agravan



Fuente: Elaboración propia.

decir que no haya habido avances, pero se caracterizan por una ampliación de cobertura y de prestaciones que no logran superar en forma consistente la segmentación, incompletitud y disfuncionalidad mencionadas:

- Los sistemas de aseguramiento contributivos maduros lo son solamente en los criterios de elegibilidad. En el financiamiento son, de hecho, mixtos. Su sostenibilidad fiscal es compleja.
- Los sistemas de aseguramiento contributivos de base individual y en lógica de mercado separan a los sectores medios-altos y altos del financiamiento solidario de la protección e inversión social.
- Los sistemas universales (especialmente servicios) se encuentran fuertemente segmentados en calidad y en algunos casos, acceso.
- La región carece de un *welfare package* universal para infancia y familia que incluya licencias, transferencias monetarias y cuidados infantiles tempranos, en suma un sistema de acogida que colectiviza parte de los riesgos que enfrentan las nuevas cohortes.
- Las herramientas focalizadas se han expandido notoriamente en cobertura, pero sin alcanzar generalmente a los sectores vulnerables no pobres en infancia, aunque sí mayormente en tercera edad.

Para avanzar hacia un modelo de protección social universal, hay tres modelos posibles. Uno es el piso y la escalera de protección social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que propone –reconociendo la imposibilidad de alcanzar mediante los sistemas contributivos aseguramientos individuales– la creación de un piso de protección social universal de acceso a servicios esenciales y de seguridad económica. La “escalera” sigue con los seguros sociales contributivos, y luego, con los seguros voluntarios.

El otro modelo, promovido por Santiago Levy desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y que se está discutiendo para la reforma social mexicana, es el modelo eficientista de aseguramiento universal de los trabajadores. El argumento de Levy para este modelo es simple: “no todo el mundo pasa por la fábrica, pero todo el mundo pasa por la tienda”. Por lo tanto, debe generarse un sistema plenamente financiado por los impuestos al consumo y no por los impuestos sobre la nómina salarial. La preocupación central de Levy no es en rigor, equidad o igualdad, aunque se ganaría igualdad en México con su modelo, sino que es sobre todo,

RECÍPROCAMENTE DESDE AMÉRICA LATINA

Desde América Latina se observa el actual devenir del modelo europeo –y de sus variantes– con atención y no menos preocupación. A diferencia del intento de los años 90 en la región, la apuesta social vuelve a ser menos residual, y más inspirada en la tradición europea. Sin embargo como bien señala el documento sobre la evolución del *welfare* europeo, la actual crisis económica, sumada a cambios, si se quiere más determinantes aún y de carácter estructural, sin negar la vigencia del modelo, colocan serias advertencias sobre su sostenibilidad, en especial en la variante continental, y más aún en su formato mediterráneo. Creo que la lección más importante que surge de la reflexión que se presenta sugiere que América Latina debe evitar a toda costa continuar en la ruta que ha caracterizado a los modelos mediterráneos en el pasado si queremos evitar la cristalización de nuestras ya extremas desigualdades y al mismo tiempo pretendemos dar sostenibilidad al desarrollo económico. El modelo al que hacen referencia los autores se caracteriza por haber persistido en un modelo contributivo orientado al trabajador formal masculino ante cambios en tres esferas claves que requerían su adaptación: mercado, estructura de edades y arreglos familiares. La globalización trajo consigo una creciente demanda por flexibilizar el mercado laboral y por generar un sistema de aseguramiento colectivo frente a dicha creciente flexibilidad que se desanclara tanto cuanto fuera posible de las modalidades contributivas formales. Esto no se logra en el modelo mediterráneo, en donde el mercado laboral continua siendo rígido y el modelo favorece e incentiva en muchos casos las fronteras entre insiders y outsiders. En este modelo quienes pagan el mayor costo ante shocks o períodos recesivos son los jóvenes, las mujeres y los inmigrantes.

Cuando las cohortes de niños disminuyen y las de adultos mayores aumentan es importante considerar que el bienestar y consumo adecuado de bienes y servicios en el infancia constituye una suerte de bien público intertemporal, mientras que garantizar el mismo nivel de bienestar para cada estrato social en su longevidad es una función de utilidad privada. Para ello debe reformarse y desestratificarse el sistema de pensiones y fortalecerse las transferencias no contributivas y muy especialmente los servicios de cuidado, educación y salud a las cohortes más jóvenes. No parece haberse logrado ello, más allá de algunos esfuerzos en sanidad y prestaciones monetarias a familias con hijos en el *welfare* mediterráneo.

Finalmente, como bien señalan los autores, la ausencia de servicios de cuidado infantil que reconozcan el cambio que implica en las familias la incorporación de la mujer al mercado laboral producirán uno de tres resultados subóptimos (o una combinación de ellos): retraimiento de la mujer del mercado laboral (como lo evidencian la bajas participaciones laborales de la mujer en el mundo mediterráneos), caídas abruptas de la fecundidad, y, crisis de cuidado, tanto en relación a infancia como al creciente contingente de la cuarta edad que los requiere. Para evitar construir edificios de *welfare* que en contextos fiscales y demográficos aun favorables, nos lleven a estos cuellos de botella, y para evitar el canto de sirena liberal de dejar librado al mercado toda acción previa de los estados sociales, es necesario diseñar rutas fiscalmente sostenibles, económicamente dinámicas y solidarias, acordes a la inspiración del modelo social europeo.

FERNANDO FILGUEIRA

eficiencia: mayor eficiencia en el mercado laboral y ganancias en productividad. Este modelo eficientista da un rol importante a las políticas focalizadas porque es un sistema de aseguramiento de los trabajadores, no es un sistema de aseguramiento de la ciudadanía. En este caso, el aseguramiento se logra o bien por el vínculo familiar o bien por políticas focalizadas.

El tercer modelo universal es el de universalismo básico. Este modelo, a diferencia del modelo de Levy y del modelo de OIT, insiste en que la clave está en una fiscalidad social de garantías básicas universales financiadas por rentas generales. Esto implica discutir con dos potenciales limitantes: los modelos contributivos y los modelos focalizados. Debiera disminuir el peso fiscal de estos dos modelos e incrementarse el peso fiscal del modelo de prestaciones básicas universales (transferencias monetarias, pensiones universales a la vejez, desempleo básico y transferencias de infancia, servicios de calidad homogénea adecuados en cuidados, educación y salud).

Estos tres modelos han adquirido creciente legitimidad y reflejan que de una u otra manera los países de la región están procurando fortalecer el componente universal o fortalecer por lo menos los accesos a la cobertura universal de riesgos. Sin embargo, la ruta que hasta el momento eligió América Latina para ir reformando sus sistemas de protección social no es exactamente ninguna de las anteriores, siendo una ruta que requiere de muy altas tasas de crecimiento y altas tasas de expansión de la capacidad fiscal. Ello es así porque se apostó a mejorar los sistemas contributivos, a mejorar la focalización y se renunció a una parte del financiamiento solidario, al persistir los modelos privados o los modelos de capitalización individual o de aseguramiento individual que se crearon en los años noventa. En esa ruta, se renuncia a una parte de la “torta fiscal”, pero por otro lado se quiere mejorar la calidad de las prestaciones contributivas y expandir la cobertura en los sectores bajos que no llegan al aseguramiento contributivo. Esto se puede hacer en un contexto expansivo, económico y fiscal. Se trata de una arquitectura que a la larga es menos eficiente, menos igualitaria y menos cohesiva que apostar a modalidades universales básicas como punto de partida. Es cierto, sin embargo, que cuando hay path dependency, no hay modalidades básicas que se puedan construir sobre el vacío, por lo tanto hay que partir de los sistemas contributivos y delinear estrategias de transformación graduales, consistentes, estables y de largo plazo.

¿Será capaz la región de apostar a una ruta fiscalmente viable, inter-temporalmente sostenible y al mismo tiempo igualitaria de protección social? Para ello es necesario que los gobiernos de la región estén dispuestos a tomar decisiones complejas en donde la base de su apoyo se encuentre en una alianza básica de sectores medios y pobres, antes que en las políticas de corporativismos estrechos de sectores medios privilegiados y las políticas facilistas de focalización restringida.



NOTA SOBRE FINANCIAMIENTO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y LOS DESAFÍOS PARA MEJORAR SU IMPACTO DISTRIBUTIVO



ÓSCAR CETRÁNGOLO

Argentino. Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Master of Philosophy (Estudios de Desarrollo) de la Universidad de Sussex (Institute of Development Studies). Se desempeña como director de la Maestría en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, investigador del Instituto Interdisciplinario de Economía Política de la UBA (IIEP) y de la Universidad de Tres de Febrero (UNTREF). Entre 2001 y 2011 se desempeñó como Experto en Políticas Públicas de la CEPAL. Previamente fue Subsecretario de Relaciones con las Provincias de Argentina. Fue consultor de varios organismos internacionales (OIT, OPS, BID, Banco Mundial, PNUD). Autor de numerosos trabajos sobre políticas públicas, en especial tributación, seguridad social, salud y federalismo.

Es sabido que América Latina es la región más desigual del planeta y también una de las zonas con mayores dificultades para financiar las necesarias políticas redistributivas mediante el cobro de impuestos. Las diferencias son claras en relación con cualquier otra región del mundo, pero mucho más evidentes cuando nos comparamos con Europa. Allí, al tratarse de países con elevado desarrollo económico y social, los mayores valores de producto por habitante indican la posibilidad de niveles más elevados de bienestar y cohesión social, que son alcanzados con una presencia estatal mucho más fuerte y efectiva.

Sin desconocer que se trata de una región sumamente heterogénea, las presentes notas tienen por objeto presentar los principales desafíos que, desde el punto de vista de su financiamiento, tienen la mayor parte de los países Latinoamericanos para alcanzar la cobertura universal y equitativa de prestaciones que integran la protección social. Sin pretender ofrecer un listado completo, a continuación se presentarán los cinco desafíos que, a mi entender, debieran ordenar el debate sobre el futuro de reformas que tiendan a asegurar pisos de protección social garantizados. Estos deben ser considerados como niveles de garantías crecientes hasta alcanzar efectiva igualdad de derechos. Sin duda, cada reforma debe reconocer un punto de partida específico para diseñar el camino hacia los cambios deseados.

1. DEFINIR EL ALCANCE DE LOS BENEFICIOS CONTRIBUTIVOS

Es imprescindible diferenciar la situación de cada componente de la protección social en relación con este desafío. Desde un punto de vista conceptual, existen razones importantes por las que los sistemas de pensiones deban tener un importante componente contributivo, relacionado a la obligación a ahorrar parte de los ingresos presentes de los trabajadores para asegurar un nivel de consumo futuro, durante el período de pasividad. Ello justifica la existencia de cargas sobre los salarios para financiar pensiones que guarden cierta relación de proporcionalidad con los salarios en actividad. En cambio, no encuentro justificación alguna para que cobertura de salud asegurada por el Estado tenga que tener alguna relación con su participación en el mercado de trabajo, a pesar de ser una práctica usual en muchos de nuestros países. De más está decir, que tampoco existen razones para financiar garantías de ingreso a los hogares mediante cargas sobre el salario.

CRISIS ECONÓMICA Y SOSTENIBILIDAD DEL ESTADO DE BIENESTAR EN EUROPA

JESÚS RUIZ-HUERTA

Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid) y profesor en las universidades de Salamanca y Complutense de Madrid. Entre 2004 y 2008 fue Director del IEF (Instituto de Estudios Fiscales), adscrito al Ministerio de Hacienda español, en donde ocupó otros cargos entre 1989 y 1996. Entre 2000 y 2004, Director del Departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Associated Fellow del Instituto CIRANO (Centre Universitaire de recherche en analyse des organisations) de Montreal, Canadá, desde el año 2013. Impulsor del consorcio Eurosocietal Fiscalidad en su calidad de Director del IEF.



La extensión e intensidad de la gran recesión económica que viene afectando a Europa desde la mitad de la década pasada ha venido a reforzar el cuestionamiento del Estado de Bienestar (EB) que comenzó a plantearse a raíz de la crisis de los años setenta del pasado siglo. Han pasado alrededor de cuarenta años entre las dos crisis y el mundo ha cambiado significativamente en este período; sin embargo, a pesar de las limitaciones y deficiencias, el modelo y el contrato social implícito que lo sostiene se han mantenido en lo esencial y han permitido garantizar los mejores estándares de igualdad, bienestar, cohesión social y seguridad individual en el contexto internacional, según revelan las diversas fuentes estadísticas disponibles.

Tales resultados pueden explicarse por el juego de distintos factores, pero sin duda el papel de las políticas públicas debe ser especialmente destacado. En la mayoría de los países europeos el gasto social es con diferencia el principal rubro de sus presupuestos, lo que implica prestaciones con frecuencia universales en los ámbitos de mayores gastos, como la sanidad, la educación o las transferencias monetarias (sistemas de pensiones o seguros y prestaciones dirigidos a proteger las situaciones de desempleo, incluyendo prestaciones no contributivas). Particularmente, los sistemas de pensiones, con frecuencia basados en mecanismos de reparto, desempeñan un papel importante en el mantenimiento de la cohesión social en los países de la Unión.

No obstante, además de advertir sobre las diferencias de la aplicación del modelo y sus políticas en los distintos países europeos, incluso de los que constituyen la Unión Europea, y la necesidad de evitar generalizaciones simplistas¹, un factor crucial para garantizar el mantenimiento del EB europeo es el modelo de financiación sobre el que se sustenta, al que nos referiremos en estas páginas. El elevado nivel de presión fiscal es, sin duda, una de las señas de identidad del EB europeo. Como se puede ver en el gráfico adjunto, el valor medio de la presión fiscal entre los países de la Unión era en 2012 próximo al 40% del Producto Interior Bruto, a pesar de las diferencias observables entre los mismos, que se extienden entre un porcentaje cercano al 30% y el 45% del valor de la producción de cada país.

¹Como se señala con frecuencia, por ejemplo, en "Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada." (Del Pino, E. y M^aJ. Rubio, 2013, ed Tecnos, Madrid), dadas las diferencias de modelos y contenidos entre países, tal vez habría que hablar de "Estados de Bienestar" más que de la acepción singular del término. No obstante, el mantenimiento de algunos elementos nucleares comunes, permiten el empleo del término que aquí se emplea, al menos desde una perspectiva conceptual.

Habida cuenta del importante desarrollo de sistemas de seguridad social contributiva en muchos de los países de la región, se debe discutir y decidir qué beneficios deberían ser contributivos (financiados por cargas sobre los salarios de los beneficiarios) y cuáles no. El necesario cuidado de la sostenibilidad fiscal en general y de los esquemas de protección social en particular requiere, por un lado, no resignar recursos que no puedan ser reemplazados en el corto plazo y, por otra parte, diseñar esquemas contributivos que puedan ser efectivamente financiados por las propias contribuciones. De no ser así, se podrían estar generando redistribuciones implícitas no debidamente debatidas y eventualmente injustificadas entre hogares y generaciones.

2. DEFINICIÓN DE ESQUEMAS CON BENEFICIOS NO CONTRIBUTIVOS

Lamentablemente, la existencia de amplios sectores de la población que no realizan aportes sobre la nómina salarial y, en consecuencia, carecen de cobertura proveniente por los sistemas de seguridad social tradicional, es un rasgo característico de las economías de la región, con elevado grado de informalidad laboral. En materia de políticas sociales, debemos discutir cómo hacer para cubrir a los trabajadores no formales y sus familias, pero, simultáneamente, tratar de mejorar el grado de formalización de la economía.

En lo inmediato, solo una clara definición de los beneficios contributivos asegurando su financiamiento sostenible permitirá destinar el financiamiento no contributivo a las prestaciones que deban ser encaradas bajo esta modalidad. Para ello, el gran desafío que enfrentan los gobiernos de la región es encarar una clara definición de prioridades presupuestarias, donde se establezca el espacio fiscal para financiar los esquemas no contributivos de la protección social. Es claro que la definición de estas prioridades debe hacerse junto con la discusión de las demás finalidades del presupuesto público.

3. INCREMENTAR EL FINANCIAMIENTO TRIBUTARIO

Teniendo en cuenta la necesidad de aumentar el financiamiento para la protección social que asegure el ejercicio pleno de derechos económicos, sociales y culturales, un desafío mayor es alcanzar niveles de ingresos tributarios que sean suficientes para financiar pisos adecuados de protección social para los que no logren ingresar a los esquemas contributivos.

El insuficiente nivel de la carga tributaria de la mayoría de los países atenta contra la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones en un momento donde la atención de necesidades sociales no puede esperar. La mayor dificultad de los sistemas tributarios de América Latina está concentrada en los tributos que, precisamente, tienen un mayor impacto distributivo. Los países de América Latina tienen muy pocos recursos tributarios provenientes de los impuestos sobre la propiedad y recaudan montos insignificantes de impuestos sobre las rentas de las personas físicas, en comparación con Europa. En la Unión Europea la recaudación del impuesto a las rentas de las empresas es algo superior a 3% del producto y se obtiene un 10% del PIB adicional del correspondiente a las personas jurídicas, alcanzando una recaudación total del impuesto a la renta de más de 13 puntos del producto. En América Latina, por su parte, la recaudación del impuesto a sociedades es algo menor 2,8% (no estamos tan lejos de Europa), pero el correspondiente a las personas físicas no alcanza, en promedio, el 2% del producto. Aquí se encuentra la parte sustantiva de la brecha entre las dos regiones.

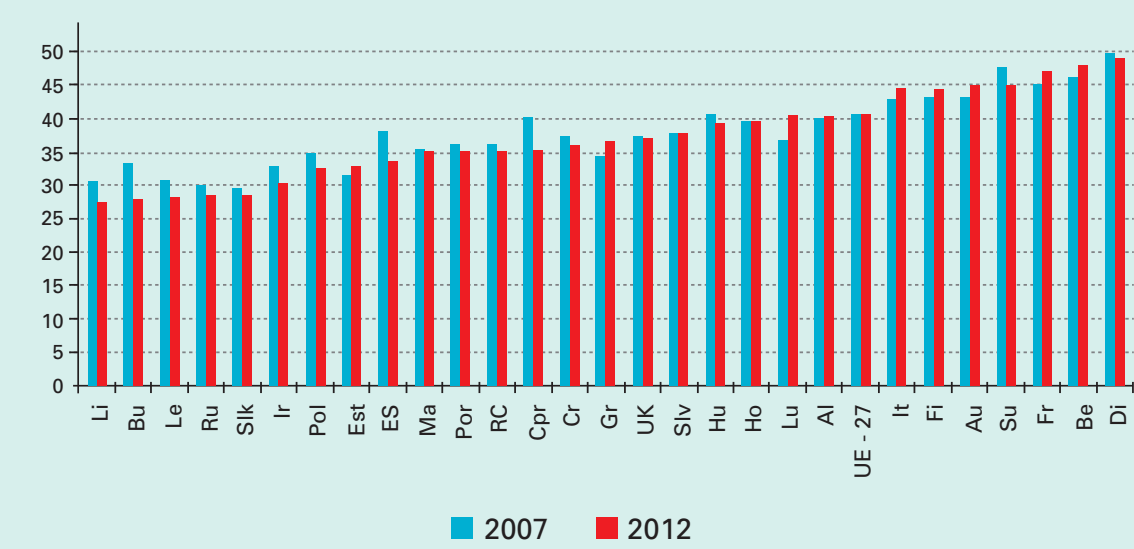
En síntesis, la mayor parte de los países latinoamericanos disponen de espacio para conseguir una mayor cantidad de fondos para el financiamiento de las políticas públicas requeridas y, asimismo, es posible y necesario mejorar el impacto distributivo y eficiencia asignativa de la tributación.

4. ATENDER DIFERENCIAS TERRITORIALES

Los países de la región son, adicionalmente, muy desiguales territorialmente. Durante los últimos 25 años se han desarrollado en la región importantes procesos de descentralización de atribuciones y funciones hacia gobiernos subnacionales. Los avances en áreas como educación y salud públicas, así como en provisión de agua potable, por ejemplo, han sido de suma importancia e incorporan una dimensión adicional a la ya compleja definición de políticas en esas áreas.

Estos procesos, que abarcaron a casi todos los países latinoamericanos, han tenido características y alcances muy diversos. Más

GRAFICO 1
Evolución de la presión fiscal en Europa en los años de crisis



Fuente: EUROSTAT (2013)

Como es bien sabido, el nivel de presión fiscal depende crucialmente de los servicios públicos que cada sociedad decide atribuir al sector público. En ese sentido, el principio clásico de suficiencia, esencial en cualquier sistema tributario y justificador de cualquier reforma fiscal, se vincula estrechamente con el nivel y la calidad de los servicios públicos que provee el sector público a través de los mecanismos de decisión democráticos. Una vez definidos tales servicios, el nivel y la estructura de los sistemas fiscales se convierten en los condicionantes esenciales de su financiación.

Desde una perspectiva de medio plazo parece haberse producido una cierta caída en valores medios de la presión fiscal como fenómeno extendido en los años de transición entre el siglo XX y los años actuales, pero no parece que se haya producido una rebaja tan sustancial como para poder hablar de la existencia de un serio problema de sostenibilidad, ni, mucho menos aún, de un proceso de “desmantelamiento” del EB, aunque los últimos años de crisis y la pérdida relativa de poder económico de Europa respecto a otras áreas del mundo, obliguen a reflexionar sobre la viabilidad del modelo a largo plazo².

Si concentramos la atención en las estructuras de los sistemas tributarios³, hay que señalar que la intensificación de la globalización y la intensidad de los cambios tecnológicos, entre otros factores, han situado a los diversos países ante nuevas limitaciones para la obtención de los recursos tributarios. Así ha sucedido en el ámbito de la imposición directa, en donde la presión competitiva internacional ha obligado a los países a romper con el paradigma de la imposición personal sintética, introduciendo diversos mecanismos de dualización (tratamiento diferenciado de las rentas de capital) en los países con impuestos personales consolidados, o aplicando impuestos lineales, como ha ocurrido en un cierto número de los países

²Es preciso reconocer, no obstante, que la crisis económica, la intensa caída de la actividad económica y la paralela disminución de la recaudación de ingresos públicos, especialmente aguda en los países del sur de Europa, y singularmente en España, ha servido para justificar reformas restrictivas en los mercados de trabajo y los sistemas de pensiones, así como la aplicación de recortes en una buena parte de los servicios sociales, planteando nuevas dificultades para garantizar el mantenimiento del EB y de los derechos sociales vinculados al mismo.

³Aunque no existen rasgos claramente diferenciados de la estructura tributaria entre los integrantes de la Unión, los valores medios indican un reparto relativamente equilibrado entre las tres fuentes de ingresos (directos, indirectos y cotizaciones sociales). No obstante, en los países nórdicos y anglosajones se observa un cierto predominio de los impuestos directos mientras que entre los nuevos socios, especialmente los países del este de Europa, tienden a prevalecer los indirectos.

allá de los objetivos que cada proceso de reforma ha expresado de manera explícita, todos ellos han tenido significativos efectos sobre la cohesión social y las cuentas públicas. Diversas circunstancias han derivado, muchas veces, en fuertes tensiones entre diferentes objetivos de política. Estas tensiones se han puesto de manifiesto de muy diferente manera en cada caso y, en general, han tenido un impacto significativo sobre las relaciones entre distintos niveles de gobierno en cada país y, en algunos casos, han generado mayores requerimientos de financiamiento por parte de los gobiernos subnacionales.

En relación con la protección social, estos procesos han tenido un impacto significativo sobre los alcances de la cobertura en salud y, por otro lado, la falta de definición clara de atribuciones entre niveles de gobierno puede estar afectando el impacto de algunos programas de transferencias condicionadas. En consecuencia, será necesario determinar las responsabilidades de cada nivel de gobierno en la provisión y financiamiento de cada componente de la protección social, evitando superposiciones que generen ineficiencia en el uso de fondos públicos y asegurando que los gobiernos centrales tengan la atribución y capacidades para compensar diferencias a lo largo de los territorios de cada país.

5. CUIDAR LOS TIEMPOS Y EL PROCESO DE LAS REFORMAS

Teniendo en cuenta la brecha (importante y desigual) que, en cada país, se percibe entre los objetivos buscados y la situación presente, el proceso de reformas será necesariamente largo y complejo. Adicionalmente, no debemos olvidar que los objetivos en materia de política social son siempre provisorios y requieren una revisión permanente. Entonces, nos debemos preocupar de manera especial del funcionamiento de los sistemas de protección durante la transición, que será siempre larga, incierta y modificable. Cuando las brechas son tan importantes como en América Latina, las reformas que solo se justifican por los eventuales beneficios de un modelo ideal y lejano pueden dejar desprotegidos grupos importantes de la sociedad. Cada momento debe ser entendido como de transición hacia situaciones de mayor igualdad.

Prácticamente todas las áreas de los presupuestos públicos están siendo objeto de algún tipo de reformulación, demostrando la insatisfacción de nuestras sociedades acerca de la magnitud y forma de intervención de los gobiernos. Cabe esperar que las reformas en la protección social tengan un papel central en la construcción de sociedades más cohesionadas y permitan, al mismo tiempo, aumentar la legitimidad de las políticas públicas y, por tanto del pago de impuestos destinados a financiarlas.

del este de Europa, de más reciente incorporación a la Unión. Por otro lado, el crecimiento del coste de algunos servicios públicos, los problemas para aplicar criterios de progresividad efectivos y las críticas en contra de la imposición directa y sus efectos negativos sobre los incentivos al trabajo y al ahorro, parecen hacer inviable un sistema tributario fundamentado de manera esencial en los impuestos directos.

De manera similar, se ha producido una disminución progresiva de la imposición societaria, también condicionada por la presión competitiva internacional, en paralelo al crecimiento de las demandas de armonización, ante la extensión de la internacionalización de un creciente número de empresas y la necesidad de simplificar el impuesto y las relaciones con las administraciones tributarias, además de intentar evitar el aumento de la evasión a través de instrumentos como los precios de transferencia o la subcapitalización.

Los datos disponibles señalan una cierta tendencia al crecimiento de la imposición indirecta, especialmente del IVA y de algunos impuestos sobre consumos específicos. Según los últimos datos, en 18 países de la Unión ya pesan más los impuestos indirectos que los directos. Las ventajas de estos tributos, más neutrales y fáciles de aplicar, menos visibles y generadores de ilusión fiscal, no pueden ocultar sus problemas, concentrados como es sabido en las cuestiones de equidad y las relacionadas con la evasión, especialmente significativas en el territorio de la Unión, ante la desaparición de las fronteras y el mantenimiento del criterio de tributación en destino para las empresas.

La tercera gran categoría de tributos que sirven para financiar el EB europeo son las contribuciones sociales destinadas a financiar las transferencias monetarias y aplicadas, de forma directa e indirecta (la cuota empresarial) sobre las rentas del trabajo. Según se entienda este tipo de tributos como impuesto sobre el trabajo o como renta diferida en el tiempo en beneficio de los trabajadores cotizantes se justifica más o menos la necesidad de disminuir este tributo y su posible sustitución por otras figuras⁴. En todo caso, se trata de un ingreso básico para asegurar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, especialmente afectados por el creciente envejecimiento de la población europea y por los graves problemas de desempleo generados por la crisis, especialmente entre los países del sur de Europa.

Si el análisis de la estructura se centra en la actividad económica gravada (las bases tributarias) hay que recordar que, a la altura del año 2011, aproximadamente la mitad de la carga tributaria total afectaba a las rentas de trabajo, mientras que el resto se distribuye entre el consumo (30%) y el rendimiento del capital (20%). El tipo implícito aplicado sobre el trabajo es elevado y se explica en sus dos terceras partes por las cotizaciones sociales, aunque entre los años 2000 y 2011 se observa una tendencia a la disminución del mismo. No hay que olvidar, por otra parte, que, como se señalaba anteriormente, las contribuciones sociales se emplean para financiar las prestaciones monetarias de cobertura de los riesgos sociales, por lo que constituyen un factor clave de equilibrios, cohesión y estabilidad social. No obstante, la búsqueda de un mayor equilibrio entre las bases imponibles se plantea de forma recurrente, lo que ha dado lugar en muchos países a la aplicación de mecanismos de protección de las rentas de trabajo como las minoraciones en el marco del IRPF, el empleo de fórmulas para limitar la presión fiscal sobre los salarios más bajos ("*in work benefits*"), las orientadas a fortalecer la imposición patrimonial o las dirigidas a sustituir una parte de las contribuciones por otros impuestos como el IVA.

⁴Así, por ejemplo, las instituciones internacionales en los últimos años vienen recomendando al gobierno español la rebaja de las contribuciones sociales y su sustitución por aumentos del IVA.



Por otra parte, las limitaciones que muestran los sistemas fiscales actuales para financiar los servicios de bienestar, han vuelto a poner en el centro del debate el principio del beneficio, a través de diversas fórmulas de privatización explícita o encubierta de algunos de esos servicios. En efecto, la insuficiencia de medios para financiar los servicios, además de las críticas al despilfarro, los posibles efectos negativos sobre el comportamiento de algunos programas, los abusos, la corrupción y el descontrol del gasto, especialmente en el contexto de la crisis, ha servido para estimular la privatización y la reducción en la práctica de la dimensión del EB.

La extensión de los sistemas de concertación, en el ámbito de la educación o la sanidad, la aplicación de “tickets moderadores” o copagos, singularmente en el caso de la sanidad, la extensión de diversas fórmulas de gestión privada o los instrumentos de colaboración público privados, son algunas de las vías de financiación alternativas.

La aplicación de este tipo de instrumentos, justificados en ocasiones ante la carencia de recursos, la existencia de claras ineficiencias o la imposibilidad de mantener el principio de universalidad de las prestaciones básicas del EB, puede implicar la progresiva erosión de los servicios públicos, con especial incidencia entre los ciudadanos de menores ingresos, la puesta en cuestión de los derechos sociales y el fortalecimiento de las tendencias hacia la segmentación social. Los datos disponibles sobre desigualdad o tasas de pobreza y exclusión parecen confirmar la existencia de estas dificultades para el mantenimiento del EB, especialmente en algunos países de la Unión.

En todo caso, la intensidad de los problemas actuales hace necesaria la búsqueda de reformas que sean capaces de adaptar los mejores elementos del EB tradicional a la situación actual. Las tres principales líneas de avance en esta dirección son, en primer lugar, la mejora de los mecanismos de evaluación y control del gasto público para poder conocer de forma transparente qué servicios públicos funcionan bien, cuáles no y cómo poder evitar ineficiencias, despilfarros y comportamientos corruptos. Sólo con esa información puede lograrse que los ciudadanos mantengan los niveles de presión fiscal actuales. Si no hay una clara compensación por los servicios recibidos, el nivel de presión fiscal tolerable tenderá a disminuir sensiblemente.

Por otro lado, en su adaptación a los niveles de gasto deseable por parte de los ciudadanos, los sistemas fiscales deben garantizar, además de los recursos suficientes, un grado de equidad razonable y también de eficiencia en su aplicación, procurando limitar al máximo las distorsiones generadas sobre los agentes. Es particularmente importante poner el acento en la visibilidad del sistema fiscal y de sus resultados, de modo que los ciudadanos puedan conocer cuánto están pagando y con qué grado de equidad, y sean capaces así de evaluar el grado de equilibrio entre lo que pagan y lo que reciben. En una sociedad democrática avanzada, no parece que resulte imposible suministrar esta información, imprescindible para que el proceso de control democrático de las decisiones públicas pueda llevarse a cabo.

Por último, sería necesario determinar qué tareas, entre las tradicionalmente cubiertas por los sectores públicos europeos, pueden atribuirse a agentes económicos privados o pertenecientes al tercer sector sin pérdida de bienestar para los ciudadanos. Especialmente en el segundo caso, las posibilidades de complementariedad o sustitución son claras en algunos servicios públicos. Pero sin duda, también en este caso, el control de lo que se transfiere y la evaluación de los resultados son variables estratégicas claves que deben prevenir contra la improvisación y los abusos que puedan cometerse por parte de quienes toman las decisiones.

En suma, aun reconociendo el papel protagonista de los sistemas tributarios para garantizar la sostenibilidad del EB, en la situación actual parece imposible su mantenimiento sin introducir reformas, tanto en el ámbito de los servicios como en su financiación, si se pretenden obtener resultados similares a los que se lograron en períodos anteriores en términos de crecimiento, cohesión social y seguridad individual.

RECÍPROCAMENTE DESDE EUROPA

La crisis económica y el aumento de las tasas de endeudamiento de los países europeos, especialmente en el sur, han obligado a aplicar políticas de consolidación fiscal y a recortar algunas de las prestaciones tradicionales del Estado de Bienestar. La profundización de la recesión y la pérdida relativa del peso de los sectores públicos europeos han implicado además un aumento de la desigualdad y de los indicadores de pobreza en la región.

En ALC, aunque también con importantes diferencias entre los países que integran la región, en el mismo período, se ha producido un proceso de crecimiento económico notable, en gran parte como consecuencia de la expansión de los sectores exportadores ante el crecimiento de la demanda de productos generados en la región. Por otra parte, la aplicación de políticas fiscales rigurosas y el fortalecimiento de los mercados internos han tenido consecuencias positivas sobre las variables sociales de la mayoría de los países de la región, aunque siga siendo, como señala O. Cetrángolo "la región más desigual del planeta". Con todas las cautelas y asumiendo las importantes diferencias de partida, podría defenderse que en los años pasados se habría producido una cierta convergencia entre ambas áreas en términos de las principales variables económicas y sociales. Si esto es así, tal vez tendría interés reflexionar sobre los límites de la acción pública, a partir de las revisiones de la estructura productiva y del alcance de los sectores públicos en ambas regiones. Para poder analizar el grado de convergencia de los sectores públicos, es imprescindible conocer cuáles son las diferencias básicas entre las dos áreas en términos de ingresos públicos y estructuras tributarias. Según los datos del FMI, los valores medios de los ingresos generales del sector público en relación a los PIB correspondientes, mostraban entre 2010 y 2014 una diferencia de 15 puntos entre las dos áreas. En relación con la estructura tributaria, en la Unión Europea la tributación sobre el trabajo representa una cuantía equivalente a la mitad total de la recaudación. A su vez, los tributos que afectan directamente al mercado de trabajo son las cotizaciones sociales y el impuesto personal sobre la renta. El peso de estos tributos constituye el factor esencial de las diferencias de presión fiscal entre América Latina y la Unión Europea. Y si, como proponen algunos autores en defensa del concepto de presión fiscal equivalente, equiparamos las cotizaciones propias de un sistema de reparto con los pagos obligatorios a los fondos y planes de pensiones, las diferencias no son tan elevadas. Parece claro que la diferencia más significativa entre las dos áreas viene dada por el impuesto sobre la renta personal. Entre los países del centro y el norte de Europa el IRP representa alrededor de 10 puntos del PIB, mientras que en el sur y el este, los porcentajes son más bajos pero en general, superiores a los existentes en ALC. En muchos países americanos los mínimos para declarar son muy elevados, lo que reduce sensiblemente el número de contribuyentes efectivos, además de los problemas asociados a la informalidad y las dificultades para controlar las rentas de trabajo. Las rentas del trabajo están más gravadas en la Unión Europea, pero también ocurre con las rentas de capital, a pesar de los procesos de reforma que se han producido en muchos países europeos. En relación con otros tributos, las diferencias son menores. Así ocurre con los impuestos indirectos, especialmente con el impuesto sobre el valor agregado, que representa en promedio porcentajes similares del PIB en ambas regiones. Y tampoco existen grandes diferencias en relación con la imposición sobre la propiedad, que da lugar a recaudaciones relativamente modestas en Europa y en ALC. La concentración del capital en ambas áreas, aunque con contenidos distintos, puede ser un buen argumento para la obtención de recursos por esta vía en futuras reformas fiscales para compensar las caídas de recaudación en otras figuras tributarias. El mantenimiento de los servicios de bienestar que dieron lugar en Europa a resultados positivos en términos de igualdad, cohesión social y seguridad individual, exige seguramente el mantenimiento de niveles de presión fiscal relativamente elevados para financiarlos. Solo con recursos impositivos suficientes pueden mantenerse servicios sanitarios o educativos de calidad y con cobertura de la gran mayoría de la población. Parece razonable limitar las contribuciones sociales a la financiación de las pensiones de los trabajadores y evitar que el sistema de seguridad social tenga que financiar las prestaciones de salud además de las pensiones. En la medida de que existan recursos suficientes, deben ser los impuestos generales los que financien los servicios básicos del EB. Para obtener los recursos necesarios, además de aplicar las reformas fiscales pertinentes, sin perder de vista las cuestiones de equidad y en una perspectiva gradualista, como argumenta Cetrángolo, es imprescindible poner el acento en el gasto público, su evaluación y control para asegurar su calidad y adecuación a las necesidades de los ciudadanos, procurando delimitar adecuadamente las tareas del sector público. Los recortes que se están produciendo en algunos países europeos, como consecuencia de las estrategias de consolidación fiscal, deberían servir para reabrir el debate acerca del papel que le corresponde al sector público en el momento actual.

JESÚS RUIZ-HUERTA

RECÍPROCAMENTE DESDE AMÉRICA LATINA

El artículo de Jesús Ruiz Huerta nos permite poner en perspectiva y reforzar nuestras propias conclusiones sobre los desafíos que enfrentan los países latinoamericanos para aumentar los alcances y mejorar el impacto de sus sistemas de protección social.

1. En primer lugar, nos obliga a poner en contexto cada una de las reflexiones. Como se desprende de este artículo, las preocupaciones en Europa siguen teniendo su eje sobre la crisis económica, su desarrollo esperado y, en consecuencia, el futuro de los estados de bienestar. En nuestros países, la percepción de la crisis internacional va dejando lugar, de manera paulatina, a los propios problemas estructurales de cada uno de los países. No obstante, no podemos dejar de señalar que los alertas sobre la crisis tienen que mantenerse.
2. En segundo lugar, el artículo señala la capacidad del Estado Benefactor europeo para amortiguar los efectos de la crisis. Ello ha sido posible por su consolidación durante períodos de mayor bonanza, destinando importantes recursos fiscales. Nuestra región tiene mucho que aprender en este sentido.
3. En tercer lugar, el autor enfatiza con gran elocuencia una de las principales fortalezas del esquema de protección social en Europa, a la vez que debilidad de América Latina. Es impensable la construcción de sistemas de cobertura amplia y solidaria en América Latina sin incrementos sustantivos en la presión tributaria.
4. En cuarto lugar, las reformas tributarias en América Latina tienen que observar con especial atención la dirección de los cambios que señala Ruiz-Huerta para Europa. Los cambios tecnológicos y la intensificación de la globalización obligan a repensar las estructuras tributarias. No obstante, también es importante recordar que los puntos de partida son muy diferentes y lo que para Europa pueden ser cambios en una dirección pueden significar reformas muy distintas en América Latina.
5. Por último, una reflexión más general que surge de la lectura del artículo, es la inexistencia de un sistema ideal estable en el largo plazo. Aún los esquemas más prestigiosos requieren de reformulaciones permanentes. Las políticas públicas y su financiamiento deben ser entendidas siempre como "blancos móviles" que deben ser adaptados a las cambiantes circunstancias. El monitoreo, seguimiento y evaluación de los impactos de cada esquema deben ser parte de los diseños de política.

ÓSCAR CETRÁNGOLO

PODERES FÁCTICOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS: EL LARGO CAMINO DE LA PROTECCIÓN EN CENTRO AMÉRICA



CARLOS SOJO.
Costarricense. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Utrecht. Maestría (M.Sc.) en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Actualmente es Investigador Asociado de FLACSO Costa Rica y Presidente de Socioanálisis América Latina. Entre el año 2000 y el 2008 el Dr. Sojo se desempeñó como Director General de la Sede Costa Rica de la FLACSO. Ha colaborado en diversos proyectos como asesor para organismos internacionales e instituciones estatales en América Latina. Ha publicado 28 libros sobre temas de su especialidad y decenas de artículos en revistas y obras especializadas. En el 2012 coordinó la elaboración de los contenidos conceptuales del Programa Nacional de Promoción de la Convivencia en los Centros Educativos en Costa Rica.

TIEMPOS DE POSTGUERRA

Transcurridas casi dos décadas del cese de los conflictos armados en la región, Centroamérica experimenta un lento progreso. Dos décadas de paz política y democracia electoral no pueden tenerse por poca cosa sobre todo si se trata de la primera vez en casi dos siglos de historia republicana en que los seis países del Istmo coinciden en esta situación¹. Estos tiempos han permitido estabilidad y crecimiento económico, e incluso han potenciado avances, modestos si se quiere en los niveles de inclusión social de la población, como queda de manifiesto con la reducción de la pobreza y algunas mejoras en la distribución del ingreso.

Sin embargo, la estabilidad social y política no es moneda de curso común. Hemos visto la expansión en los últimos años de una violencia criminal que azota a las personas incluso con mayor crueldad que en los tiempos de guerra. Hemos asistido a diversas formas de ruptura del orden constitucional, en algunos casos abiertas y militarizadas, en otros casos debido a la cooptación de los poderes públicos por parte de liderazgos espurios que, como en décadas atrás y antes de los conflictos armados, producen una suerte de incautación autoritaria de las reglas del juego democrático. Además, al menos cuatro ex mandatarios han sido acusados por actos de corrupción y han guardado prisión o se encuentran en fuga. Ello demuestra avances contra la impunidad, indudablemente, pero también la expansión exponencial del patrimonialismo como forma de administración de los recursos públicos.

Aunque algunos fenómenos son generalizables, lo cierto es que debe diferenciarse claramente la situación de Costa Rica y Panamá. La primera es una de las democracias más estables del continente, sino la más longeva, y al mismo tiempo la sede de los experimentos de arquitectura social más extensivos -en términos de la población que cubren- en el contexto latinoamericano. Si bien Costa Rica ha perdido igualdad de ingresos en los últimos años y ha visto estancarse los niveles de pobreza de ingresos en una quinta parte de la población, lo cierto es que su institucionalidad social es real y resiste, periódicamente, los intentos de transformación mercantilista y privatizadora que han hecho estrategos en otros países del continente. Por el otro lado, Panamá es hoy la estrella del crecimiento económico de la región y si bien sus indicadores sociales no son los mejores, se ha diferenciado ampliamente del resto de los países de la región procurando aumentar los recursos fiscales a disposición de emprendimientos de salud y educación. De modo que algo del brillante fulgor de sus rascacielos y del dinamismo de sus grandes obras de infraestructura (la ampliación del canal y el metro de la Ciudad de Panamá) llega, aunque no suficiente, a los grupos de menores ingresos.

¹ El Istmo centroamericano abarca los 5 países de Centroamérica más Panamá, cuya historia política institucional es diferente.

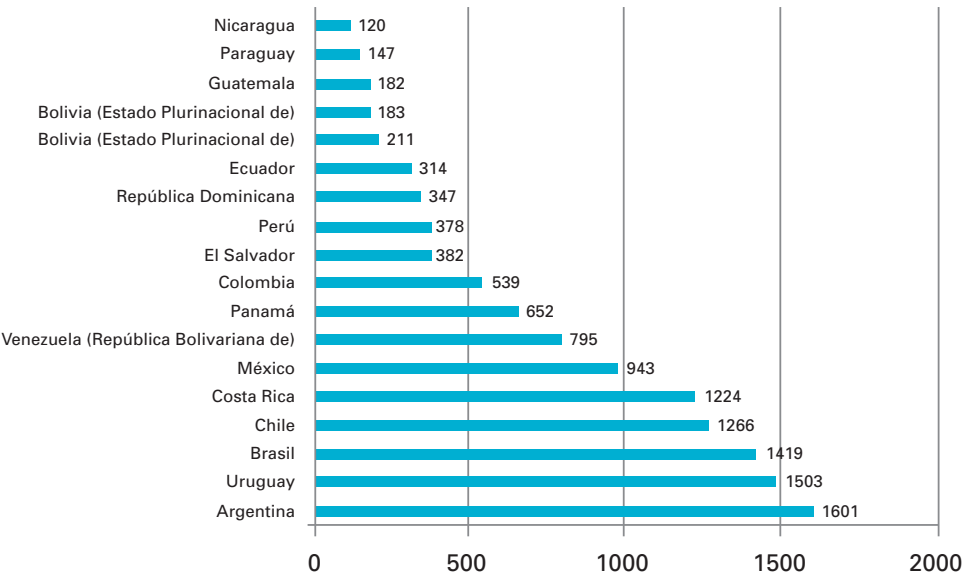
DÉBIL INSTITUCIONALIDAD, PRECARIO FINANCIAMIENTO

Más allá de florituras conceptuales, no se puede hablar de políticas públicas si el plano institucional y el fondo presupuestario no existen o son mínimos. Eso es exactamente lo que ocurre en los países del norte de la región centroamericana. Los países que no tenían antes de los años 80 estructuras institucionales sólidas experimentaron una paradójica ambición por reducir los excesos de un estado inexistente a favor de la privatización de los servicios públicos en el mayor alcance posible. Consecuentemente los gobiernos de la paz encontraron apropiadas las prescripciones minimalistas que legitimaron solamente las inversiones sociales destinadas a los grupos de menores ingresos, apenas y de todos modos parcialmente atendidos.

Después, ya girada la primera década del siglo, no se aprecia una tendencia por la fundación de instituciones duraderas y, por el contrario, siguen predominando formas asistenciales de inversión pública social. Gobiernos de izquierda o de derecha han promovido programas sociales que llevan el sello de las autoridades de turno y, con frecuencia, catapultan proyectos reeleccionistas directa o indirectamente como ha ocurrido con las candidaturas de al menos dos primeras damas. Como resultado, pensando en protección social, las personas que viven en el norte de Centroamérica se encuentran entre las poblaciones menos cubiertas por sistemas de protección social incluso no contributivos. Un estudio de CEPAL reveló que, en los extremos, mientras en Costa Rica solamente 9% de las familias subsistía sin ningún mecanismo de protección social (contributivo o no contributivo), esa situación alcanzaba al 63% de las familias en Guatemala.

La insuficiencia de recursos, por otro lado, es simplemente escandalosa. Los países del norte de la región ocupan los niveles más bajos de inversión pública social en América Latina, lo que es particularmente nocivo en los casos de educación y salud. Los gobiernos recientes, al menos en la última década y especialmente en El Salvador y Nicaragua, han realizado esfuerzos para multiplicar varias veces los niveles de inversión de 20 años atrás, pero las brechas con los países más adelantados se mantienen constantes e incluso aumentan. El problema es naturalmente derivado del tiempo y la necesidad: tras toda una vida de abandono social las necesidades de las mayorías centroamericanas son muy amplias y es poco lo que, en el tiempo de una administración o en una década, se pueden lograr. Aún duplicando o incluso cuadruplicando los niveles de inversión social, los países del norte de la región se encuentran muy por debajo del promedio regional de América Latina y a una distancia de diez veces o más respecto de los niveles de Costa Rica, a la sazón uno de los países de mayor inversión social de la región. Analizando los casos extremos se observa que mientras en Nicaragua la inversión social por persona alcanzó 120 dólares, en Costa Rica fue de 1224 dólares por persona. Por tanto, las brechas de América Central son expresión de las brechas continentales en una región donde todos tenemos los mismos derechos pero solamente algunos logran niveles básicos de satisfacción.

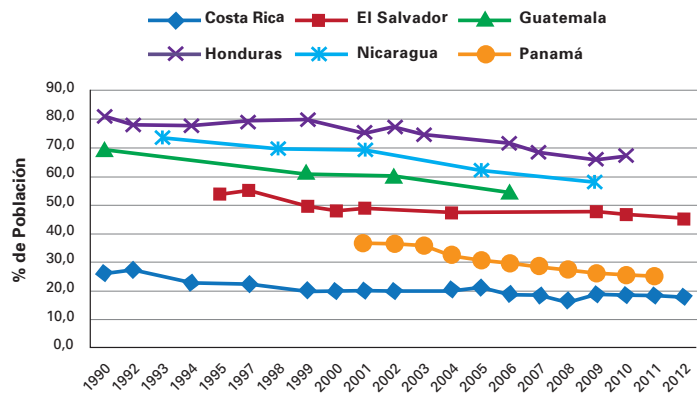
AMÉRICA LATINA: INVERSIÓN SOCIAL TOTAL
CIRCA 2010 / US\$ DOLARES DE 2005 POR PERSONA



Fuente: Cepalstat

Los resultados finales hablan por sí mismos. De acuerdo con los últimos datos de CEPAL, los niveles de pobreza en el norte de Centroamérica son los más altos de América Latina, con la única excepción de Paraguay, que supera al El Salvador y en el resto superan la mitad de la población. En tales condiciones constatar logros sociales es posible, pero debe hacerse con cautela entendiendo que todavía la regla del juego no es la ciudadanía sino la exclusión social.

AMÉRICA CENTRAL: POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE POBREZA TOTAL
PORCENTAJES



Fuente: Cepalstat

SIN ESTADO, SIN MERCADO, SIN CIUDADANÍA

Al referirse a las agudas asimetrías sociales y políticas que caracterizan a su país, la actual senadora colombiana Claudia López, advertía que unos 10 millones de sus compatriotas vivían bajo un arreglo social sin estado, sin mercado y sin ciudadanía: “levantándose todos los días para ser abusados por los poderes fácticos”.

En ausencia de instituciones, los poderes fácticos llenan el vacío social. Lo mismo ocurre en América Central. El orden social es producto menos de la articulación altruista de recursos fiscales e instituciones de protección social y más de una combinación de actores, algunos legítimos, otros criminales, que consiguen satisfacer demandas sociales de corto y mediano plazo.

Es fácil imaginar el papel que las migajas del crimen organizado pueden representar para una población que mayoritariamente vive por debajo de la línea de pobreza. Es fácil e incluso exagerado el recurso del clientelismo político que obtiene intensión de voto a cambio de acceso a subsidios públicos, contratos de inversión, obras de infraestructura y por supuesto, en magnitudes infinitamente inferiores, fondos sociales destinados a la compensación de ingresos.

Corrupción, clientelismo, extorsiones son todas expresiones de mecanismos redistributivos en ausencia de mercados eficientes en la generación de empleos y remuneraciones y Estados capaces de sostener instituciones basadas en la ley y financiados con impuestos. Hay que poner atención a la expansión, en los últimos años, de programas empresariales de responsabilidad social (RSE) en todos los países de la región. Aunque ha habido un progreso notable en la evolución de la RSE desde sus formas mercadotécnicas y de típica beneficencia originales, en la mayoría de los países de América Central debe transcurrir todavía un tiempo para demostrar que tales estrategias suponen una ampliación y no una sustitución más barata de responsabilidades públicas. Esto, en primer lugar, se relaciona con la bajísima carga tributaria de la región y con la todavía alta tendencia a la evasión fiscal. Por otro lado, aún en los contextos nacionales más avanzados, es evidente la violación de las responsabilidades básicas de la distribución primaria como es el caso de la justa remuneración por el trabajo. En Costa Rica, donde se tiene el salario mínimo más alto de América Latina (sobre 500 dólares mensuales), diversos estudios han estimado al menos en un 30% el incumplimiento empresarial en esta materia que es obligación de ley. En ausencia de institucionalidad pública, la RSE es un pobre sucedáneo de lo que en contextos capitalistas avanzados producen las leyes laborales y tributarias.

Pero existen también poderes fácticos compensatorios que son intensivos en capital social y expresan la capacidad de resiliencia de la sociedad en situaciones de crisis estructural o ante efectos traumáticos temporales. Me refiero al papel compensador de ingresos que juegan en los países de América Central las remesas familiares. Quizá lo más relevante a destacar en esta materia es que en los países del norte de la región, las remesas familiares, como porcentaje del PIB, superan el total de la inversión pública social. Es decir, las necesidades sociales son en mayor medida aseguradas por el esfuerzo familiar ante la ausencia de instituciones públicas redistributivas y mercados capaces de generar empleo decente para todos. Se cierra así el círculo vicioso de las emigraciones laborales en materia de desarrollo humano y social: menos gente que presiona por servicios sociales; ausentismo que mejora los ya de por si precarios indicadores de pobreza y empleo y, finalmente, recursos financieros frescos que compensan la ausencia de respuesta estatal y potencian la mercantilización de lo social. El contraste aquí entre los países del norte y Costa Rica y Panamá es igualmente notable. Los datos más recientes (BID-FOMIN) indican que en Honduras, El Salvador Guatemala y Nicaragua la inversión social como % del PIB es inferior al aporte de las remesas familiares del exterior. En tres de esos países las remesas representan alrededor del 17% del PIB (2012), mientras la inversión social total alcanza apenas 13% del PIB. En Guatemala la inversión social alcanza apenas el 8% del PIB y las remesas alrededor del 11% del producto. En contraste en Costa Rica las remesas apenas superan un punto del PIB y en Panamá se aproximan a 2% del PIB.

PACTOS CIUDADANOS

Cambios duraderos no serán posibles a menos que se movilicen transformaciones políticas que conduzcan a pactos ciudadanos. Hoy no está claro en el horizonte la capacidad de generar políticas públicas duraderas que en los cuatro países del norte propicien tales cambios. Las razones son diversas como hemos visto. Las condiciones de tales transformaciones pasan primero por una reforma tributaria progresiva que asegure saltos de las contribuciones impositivas desde los límites próximos a 10% del PIB actuales a un 20% sin considerar cargas a la seguridad social. En ese respecto, las instituciones de seguridad social deben convertir la condición laboral, no la condición salarial, en la base de la acreditación a los sistemas de aseguramiento de salud y regímenes previsionales. Con ello se puede garantizar que la mayoría de los y las trabajadores queden integrados a sistemas públicos de calidad, que permitan superar la persistente dualidad donde las prestaciones mercantilizadas o corporativas que disfrutaban unos pocos, contrastan con las prestaciones gratuitas pero “pobres” para la mayoría de la población.

Además, es necesario entender que la superación de la pobreza y la lucha por la equidad social son desafíos de la acción integral del Estado y no solamente del brazo solidario de las políticas sociales. Como es harto conocido, la forma más segura y estable de asegurar reducción de la pobreza es potenciando aumentos en los ingresos laborales de los hogares. Para ello es preciso, en primer lugar consolidar las bases estructurales del empleo y las remuneraciones; en segundo, asegurar el fortalecimiento de capacidades por medio de políticas universales de salud y educación; y en tercero, garantizar supervivencia en el núcleo duro de pobreza extrema.

Ello supone una alianza entre el Estado, los empleadores y la cooperación internacional. Al Estado le corresponde activar opciones de protección social universal, basadas en esquemas solidarios y contributivos, que sean accesibles para todas las personas que trabajan y proporcionales a los ingresos de cada trabajador. Debe eliminarse la segregación ahí donde exista y deben proporcionarse servicios básicos de calidad homogénea suficiente. Los empleadores, por su parte, deben garantizar el cumplimiento de todas las normativas laborales que protegen garantías laborales así como el respeto absoluto del salario mínimo. Deben asimismo comprometer una contribución tributaria correspondiente a los desafíos de cada país y en correspondencia con sus niveles de ingreso. Ello puede ser correspondido con facilidades estatales y un compromiso claro del Estado por el uso transparente de los recursos públicos. La cooperación internacional habría de concentrar todo esfuerzo en la construcción de capacidades estatales sostenibles, eludiendo las tendencias al financiamiento de proyectos escasamente replicables, a la formulación de políticas “texto” o a la sustitución de las obligaciones redistributivas de los Estados. De eso tratan auténticos pactos ciudadanos: no de la activación de mecanismos aparentes de participación social que acallan las voces de la necesidad o de propiciar una vez más que los cansados hombros de las familias sigan soportando la falta de responsabilidad pública de políticos y empleadores.

POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN PRESENCIA DE UN ESTADO DEL BIENESTAR DEFECTUOSO

EL CASO DE GRECIA DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA



DIMITRI A. SOTIROPOULOS

Profesor asociado de Ciencias Políticas en el Departamento de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad de Atenas y Senior Research Fellow de la ELIAMEP con sede en Atenas. Dr. Sotiropoulos ha estudiado Derecho, Sociología y Ciencias Políticas en Atenas, Londres y New Haven, CT (Yale Ph.D. 1991). Entre sus publicaciones destacan los volúmenes *Is South-Eastern Europe Doomed to Instability?*, (co-editado con Thanos Veremis), Londres: Frank Cass, 2002 y *Democracy and the State in the New Southern Europe* (co-editado con Richard Gunther y P. Nikiforos Diamandouros), Oxford: Oxford University Press, 2006.

Desde el comienzo de la crisis económica en Grecia, en mayo de 2010, políticas diametralmente opuestas han ido destruyendo el estado del bienestar griego. Los cambios en la política social crearon lagunas en la protección social, intentando sin embargo racionalizar sectores de políticas como las pensiones y los subsidios familiares, en los que las reformas necesarias habían sido retrasadas durante años, hasta que el país casi llegó a un derrumbe económico.

A lo largo de los años '90 y 2000, la carga fiscal de las pensiones sobre el presupuesto del Estado había crecido constantemente, mientras que la mayoría de los jubilados sólo podía contar con una pensión mínima. Esa situación no fue la consecuencia de un rápido envejecimiento de la población, sino que resultó de una provisión muy fragmentada y desigual de pensiones y de otras prestaciones sociales. Como ocurre en algunos países de Latinoamérica, en Grecia había un gran número de planes de seguro social basados en el empleo, inclusive centenas de fondos de pensiones primarios y suplementarios, que reflejaban relaciones basadas en un sistema de clientelar, forjado por gobiernos sucesivos y miembros de varias ocupaciones y profesiones. A los miembros del más poderoso de estos grupos, como es el de las profesiones liberales y los empleados de empresas de propiedad del Estado y bancos, se les permitió jubilarse bien temprano, gozando además de todo tipo de prestaciones suplementarias, que no eran disponibles para la mayor parte de los trabajadores del sector privado, ni mucho menos para los desempleados o los trabajadores precarios. Estos últimos solían tener una protección social mínima, si es que la tenían. En resumen, la protección social en Grecia ya era sustancialmente defectuosa mucho antes de que estallara la crisis.

Efectivamente, antes de la crisis económica, el estado del bienestar de Grecia ya era deforme. Había un gasto muy desigual de fondos de asistencia social distribuidos basándose en acuerdos clientelares de largo plazo entre gobiernos sucesivos e intereses particulares de receptores, quienes tenían mucho poder y contaban con fuertes influencias políticas¹. El resultado fue que, entre 1990 y 2010, es decir por un período de 20 años antes de que la crisis estallara, la pobreza estaba ya alrededor del 20%.

¹Manos Matsaganis, "Social policy in hard times: the case of Greece", Critical Social Policy 32 (3), 2012, pp. 406-421; Dimitri A. Sotiropoulos, "The EU's impact on the Greek Welfare State", Journal of European Social Policy, 2004, 14, pp. 267-284.

LA CRISIS ECONÓMICA Y SUS CONSECUENCIAS.

En Mayo del 2010, después de revelar se que en 2009 el déficit presupuestario había alcanzado casi el 16% del PIB y que la deuda pública se había disparado al 130%², Grecia y los representantes de la Comisión Europea (CE), del Banco Central Europeo (BCE) y del Fondo Monetario Internacional (FMI), la así llamada 'troika', firmaron una Carta de Intenciones (Cdl) y un acuerdo de préstamo. En febrero de 2012 siguió una segunda Cdl. Las Cartas de Intenciones fueron acompañadas por una serie de medidas de austeridad a cambio de los préstamos. En otras palabras, las Cartas de Intenciones eran programas de ajuste que requerían una consolidación fiscal inmediata.

En 2010-2013 el gobierno griego incrementó los impuestos sobre las rentas y las propiedades como nunca se había visto antes, y cortó drásticamente los gastos sociales. Congeló las pensiones e impuso reducciones en los subsidios para desempleo, maternidad y enfermedad. Abolió muchos beneficios, inclusive el decimotercero y decimocuarto pago mensual que los pensionistas solían recibir además de los 12 pagos anuales; las pensiones para las madres con cuatro o más hijos; el subsidio principal de vivienda y la asignación de natalidad³. Algunas de estas medidas pudieron llevar a racionalizar de alguna forma los gastos sociales, pero llevaron sobre todo a la retirada del Estado en un ámbito como la protección social de las capas sociales de asalariados, desempleados, pobres y de los que sufren exclusión social.

La austeridad trajo una depresión de la economía como nunca se había visto antes, y fue un costo tremendo para las capas sociales vulnerables ya mencionadas. Entre el 2008 y el 2013 la economía griega registró seis años consecutivos de recesión, y a finales de 2013 el PIB se había reducido del 25%. Como muestra la Tabla 1, en 2012 en Grecia todos los indicadores sociales y sobre todo la pobreza, el desempleo y el paro juvenil, habían empeorado dramáticamente. En 2013, el desempleo creció al 27,5%, mientras que el paro juvenil (en el grupo de edad entre 15 y 24 años) alcanzó el 61%⁴.

TABLA 1. LOS EFECTOS SOCIALES DE LA CRISIS ECONÓMICA.
GRECIA BAJO UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA (UE)

	Grecia 2009	UE 2009	Grecia 2013	UE 2013
0-17 años de edad viviendo en hogar sin empleo	4,8%	10,2%	12,9% (2012)	11,1% (2012)
Jóvenes sin estudio, trabajo ni formación	16%	14,8%	28,9%	15,9%
Coefficiente de GINI	33,1%	30,5%	34,3% (2012)	30,6% (2012)
Desempleo	9,5%	8,6%	27%	11,1%
Personas en riesgo de pobreza o exclusión social	27,6%	23,2%	34,6% (2012)	24,8% (2012)
Personas necesitadas	11%	8,2%	19,5%	9,9%
Tasa de desempleo juvenil (15-24 años)	25,8%	19,9%	55,3% (2012)	22,8% (2012)
Participación de la población activa	67,8%	70,9%	67,9% (2012)	71,8% (2012)
Índice de ratio S80/S20	5,8	4,9	6,6	5,1
Expectativa de vida	79,7	76,7	80,3	80,02

Fuentes: Eurostat, varios años; y la base de datos del Observatorio de la Crisis de la Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP).

²Datos de Eurostat disponibles en la web <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>, ultimo acceso el 25 de junio 2014.

³Manos Matsaganis and Chrysa Leventi, "Distributive effects of the crisis and austerity in seven EU countries", Working Paper 14/04, 2004, Research Programme IMPROVE, pp. 42-43, disponible en la web http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/ImProvE/Working%20Papers/ImProvE%20WP%201404_1.pdf, último acceso el 23de junio 2014.

⁴Comunicado de prensa, Hellenic Statistical Authority. Disponible en la web: <http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/BUCKET/A0101/PressReleases/A0101_SJ002_DT_MM_11_2013_01_F_GR.pdf> acceso el 10 de abril 2014.

CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y DE INCLUSIÓN SOCIAL DURANTE LA CRISIS.

En general, el torrente de recortes en los gastos sociales solo fue contrarrestado por una “ola” de pocas, tímidas medidas nuevas de protección social. Las reducciones en los gastos fueron casi universales, afectando a los grupos de trabajadores con rentas más bajas, quienes no podían permitirse acceder a la asistencia médica y social fuera de los servicios del Estado. Por otro lado, las nuevas medidas de protección social – no obstante no fuesen categóricas, es decir que afectaban a beneficiarios sin tener en cuenta la categoría ocupacional a la cual pertenecían – fueron escasas y aplicadas con medidas de austeridad adicionales.

En primer lugar, las políticas de lucha contra la pobreza y de inclusión social durante la crisis, fueron muy limitadas y tuvieron un recorrido errático. Por ejemplo, en 2010 se añadió un “aporte de solidaridad social” al impuesto total que pagaban todos los contribuyentes con rentas medias y altas, pero ese aporte fue abolido pronto. En el mismo año se introdujo una “compensación” para la abolición del decimotercero y decimocuarto pago mensual que los pensionistas solían recibir antes de la reforma de pensiones del 2010, pero esa compensación fue abolida en 2013.

En segundo lugar, las nuevas medidas de protección social fueron a veces universalistas. A veces, las medidas estaban dirigidas a grupos de la población que realmente merecían un apoyo social (como los desempleados), como se explicará a continuación. Otras veces, en cambio, se dirigían a grupos ocupacionales que no necesariamente estaban afectados por exclusión social y pobreza, pero sí tenían suficiente influencia política o eran considerados como guardianes del estado. Por ejemplo, aunque todos los empleados del sector público han sufrido reducciones en las rentas desde el 2010, el gobierno anunció que en 2014 va a ofrecer una compensación restringida a oficiales militares y policías.

Sin embargo, dos medidas nuevas no categóricas y casi universalistas fueron la nueva asignación de natalidad, introducida en 2013, y la renta mínima garantizada, cuya implementación en fase piloto se ha programado para finales del 2014 en dos de las 13 regiones administrativas de Grecia. Antes de que comenzara la crisis, Grecia era uno de los pocos países de la UE que no tenían ningún plan de renta mínima garantizada (RMG). Sucesivos gobiernos se resistieron a la introducción de esta garantía, que es típica de los Estados de bienestar europeos, declarando que el costo era prohibitivo para el presupuesto del Estado. Solo gracias a la insistencia de la ‘troika’, de carácter neo-liberal, esta medida fue incluida en las Cartas de Intenciones.

La RMG se dirige a todos los individuos que ganan solo 400 Euros al mes. Las personas que solicitan la renta mínima garantizada deben demostrar que ganan cada mes una suma inferior esa cantidad, y que están dispuestos a aceptar el trabajo que les ofrezcan potenciales empresarios. Los beneficiarios de la RMG también tienen derecho a un subsidio adicional para pagar el alquiler, y a la asistencia sanitaria gratuita por los servicios sanitarios públicos. El plan de RMG lo financia el presupuesto del Estado, pero con un umbral de 20 millones de Euros. Si se alcanza ese umbral, el futuro de este plan se volverá incierto.

Por el otro lado, la nueva política de asignación unificada por natalidad reemplazó una política familiar tradicional, que –en primer lugar- antes era fragmentada, desnivelada y dependía del plan de ocupación del beneficiario (p.e. existían diferentes subsidios de natalidad para empleados del sector público, pero no asignación por natalidad para campesinos); - y segundo – bajo la influencia de la Iglesia Ortodoxa Griega y la asociaciones bien organizadas de las familias numerosas, la política familiar servía a los intereses de las familias numerosas a expensas de las familias menos numerosas.

Tras el comienzo de la crisis, el gobierno se dio cuenta de los costos sociales a gran escala de la austeridad para la mayoría de las familias, y cambió el rumbo. Antes de la crisis, el gobierno daba subsidios a todas las familias numerosas (con tres hijos o más) sin tener en cuenta sus rentas, y una pensión a todas las madres con cuatro hijos o más. Tras el comienzo de la crisis, se introdujo una asignación por natalidad con control de recursos a todas las familias con hijos, sin tener en cuenta la ocupación del beneficiario; la prestación para familias numerosas se sometió a control de recursos, y la pensión para las madres con cuatro hijos o más fue abolida. Es demasiado temprano para decir si este cambio de política ayudará a reducir la desigualdad entre las familias griegas, pero la política familiar ha empezado a mudar sus características, que hasta ahora siempre habían sido particularistas.

La política de seguro de desempleo es otro ejemplo de cambio de política orientada hacia un plan más amplio, que al mismo tiempo prevé controles de recursos. Antes de que estallara la crisis, los empleados públicos, incluso los empleados de empresas de propiedad del estado, eran bien pagados y contaban con un trabajo para toda la vida. Los trabajadores autónomos, inclusive los artesanos y los obreros cualificados, no tenían ningún seguro de desempleo. Los trabajadores del sector privado, si eran despedidos, podían obtener una prestación de desempleo muy baja y por 12 meses al máximo. Una vez terminado ese período, se dejaban solos y sin prestaciones de desempleo. Tras la crisis, el gobierno alojó las condiciones de idoneidad para las prestaciones de desempleo brindadas a trabajadores ancianos y con un largo período en el paro. Antes de la crisis, tenían derecho a estos subsidios los desempleados que tenían al menos 45 años, y con una renta anual de 5000 Euros. Ahora tienen derecho a la prestación las personas entre 20 y 66 años de edad que tengan una renta anual menor de 10.000 Euros y hayan recibido un total de 12 meses de subsidios de desempleo (es decir, los desempleados que tengan derecho a menos meses de subsidio de desempleo no son idóneos). Sin embargo, también en este caso, existe un umbral de financiación disponible, que, si se alcanza, podría poner a riesgo el futuro de este plan.

Finalmente, otro cambio de política, previsto para eliminar las lagunas evidentes de la protección social durante la crisis – ya que la mayor parte de los cambios de la política económica creó nuevas lagunas – fue la introducción del seguro de desempleo para los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores autónomos. Pueden ser artesanos, obreros cualificados, técnicos o pequeños tenderos. Antes de que estallara la crisis, ellos gozaban de la protección social de sus propios fondos de seguro social, pero si cerraban su negocio, no eran idóneos para recibir subsidios de desempleo. La depresión económica aumentó rápidamente el número de trabajadores autónomos desempleados. A partir del 2013, el gobierno ha ido implementando un nuevo plan de seguro de desempleo para los trabajadores por cuenta propia que a finales del 2011 hayan incrementado su negocio, hayan pagado regularmente sus cotizaciones de seguridad social por 12 meses al menos - antes de la fecha de cierre de su negocio - y estén viviendo con una renta anual de hasta 10.000 Euros.

CONCLUSIONES

Exceptuando la nueva política familiar, la Renta Mínima Garantizada (todavía en su fase piloto de implementación), los criterios de idoneidad más amplios para los desempleados de largo plazo y la extensión del seguro de desempleo a los trabajadores por cuenta propia, hay otras medidas de política social menos relevantes para luchar contra el desempleo, y más específicamente, el desempleo juvenil. La mayoría de estas medidas fueron anunciadas públicamente, pero hasta ahora se han dado pocos pasos adelante. Están en fase de preparación o han sido legisladas, pero su implementación ha sido retrasada.

El Primer Ministro Antonis Samaras, un político conservador cuyo mandato empezó en junio del 2012 como jefe de una coalición de centro-derecha (Nueva Democracia) con el partido socialista (PASOK), anunció su voluntad de introducir tres pilares de protección social. Primer pilar; medidas para subvencionar los negocios y asistir el gobierno local con la finalidad de contener el desempleo; segundo pilar - medidas para implementar el plan “Garantía Juvenil” de la UE, que pretende integrar a los jóvenes en planes de formación o en el mercado del trabajo; y como tercer pilar, la asistencia a los hogares en los que ningún miembro tiene trabajo.

En general, en Grecia existe una política social que pretende luchar contra la pobreza y la exclusión social tras la crisis económica, pero hasta ahora no ha llevado resultados visibles. Podríamos resumirla con la frase “demasiado tarde, demasiado poco”. Esto, sin embargo, no excluye que el futuro – si la economía griega permanece estable y el superávit presupuestario, conseguido en 2013, se prolonga– se adopten medidas de políticas sociales eficaces. Además de la estabilidad económica, las condiciones previas para un escenario de este tipo son obvias. Incluyen, primero, un apoyo adicional por parte de la UE, por ejemplo a través de los Fondos Estructurales dirigidos a los grupos de población más vulnerables; y, segundo, un sentido de la medida y ecuanimidad por parte del gobierno, que no debe reproducir modelos políticos del pasado, que distribuían cualquier superávit a grupos seleccionados de la población, según criterios no transparentes y basados en el clientelismo. Es muy probable que, si el gobierno se deja solo, sin ninguna supervisión desde un nivel superior, es decir de la UE, o sin presiones de la población activa y de los movimientos sociales, no resista a la tentación de repetir estas prácticas de favoritismo y de deriva fiscal.

GOBERNANZA MULTINIVEL, SU ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y LAS ONG EN EUROPA



BRIAN HARVEY,
a través de la Brian Harvey Investigación Social, trabaja desde 1989 en el análisis social y crítico independiente, en informes de investigación, en la evaluación y en la capacitación de las organizaciones voluntarias y comunitarias, agencias gubernamentales y fundaciones en ambas partes de Irlanda, Gran Bretaña y Europa continental. Ha escrito numerosos informes de investigación, evaluaciones, libros, artículos de formación, etc. Sus publicaciones han sido traducidas a numerosas lenguas europeas.

El Tratado de Westfalia (1648) no sólo acabó con la guerra de los 30 años sino que también establece el punto de partida histórico de nuestra discusión - cuando Europa era una colección de Estados-nación gobernada sólo por sus soberanos, es decir, una gobernanza mono-nivel. Esto empezó a desmantelarse a finales del siglo XVIII con las nociones de sociedad civil sucesivas a la ilustración (Jean-Jacques Rousseau) y a la idea de que era conveniente para los ciudadanos unirse para lograr propósitos comunes, sea por su propio interés individual o para promover los intereses de otros, como por ejemplo el movimiento para la liberación de los esclavos, y así, crear la llamada “*the good society*” (Alexis de Tocqueville). La Revolución Francesa introdujo el ideal de las sociedades regidas por las ideas que se extendía más allá de sus fronteras¹. A finales del siglo XIX, hubo numerosos movimientos de la sociedad civil dedicados al progreso social, como los derechos de equidad para las mujeres. En otras palabras, la gobernanza mono-nivel estaba siendo derrocada por ideas de gobierno que incluían a la sociedad civil, una dimensión internacional y una governance a diferentes niveles.

La construcción de los Estados modernos de bienestar basada en los principios de la inclusión social podría ser atribuida a las viejas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de las personas que dieron forma al estado de bienestar que comenzó en Alemania en la década de 1920. Esto se convirtió en un proceso que atravesó la mayor parte de Europa occidental en el período sucesivo a 1945, cuando las ONG, en colaboración con el Gobierno, ayudaron a diseñar lo que conocemos como el Estado de Bienestar Moderno, con educación abierta para todos desde la infancia hasta la universidad, viviendas de interés social para quienes no pudieran pagar sus propias casas, pensiones para las personas mayores, un mínimo de condiciones de vida garantizado y un servicio nacional de salud, aún cuando su calidad y extensión variaron de un caso a otro². Este período duró hasta mediados de la década de 1970 y llegó a ser conocido, en francés como “*les trente glorieuses années*” (los 30 años dorados)³. Las ONG no sólo presionaron a los gobiernos en favor de estas reformas sociales, sino que también llegaron a ser importantes para la prestación de estos servicios sociales. Un estudio internacional estimó que las ONG comprometieron entre el 5,5% y 10,4% del servicio de empleo total y del 2% al 4,8% del Producto Interno Bruto en los cuatro países europeos más grandes de Occidente: Italia, Gran Bretaña, Francia y Alemania⁴. Estas ONG cubrieron una amplia gama de sectores: mujeres, jóvenes y niños, desarrollo rural, adultos mayores, salud, servicios sociales y el medio ambiente⁵.

Una parte importante lidió directamente con la inclusión social, en aspectos tales como la vivienda e la indigencia, la discapacidad, el desempleo y las familias monoparentales. Cuando la Comisión Europea estableció el primer programa contra la pobreza (1975-80), ésta mapeó el papel de las ONG en la lucha contra la pobreza, encontrando que jugaron un papel clave en el trabajo con las comunidades desfavorecidas y excluidas, desarrollando servicios innovadores y grupos de presión para políticas sociales mejor fundamentadas⁶.

Los países de Europa central y oriental también habían desarrollado servicios provistos y dirigidos por ONG en la década de 1930. La gran mayoría, pero no todos, fueron asimilados por el estado cuando las democracias populares se establecieron -o fueron impuestas- en 1948. Cuando el cambio comenzó a expandirse a través de Europa central y oriental en los años ochenta, las ONG, especialmente aquéllas del movimiento ambiental, abrieron el camino y fueron un semillero que formaron el liderazgo político de estos Estados desde 1989. Las ONG se restablecieron y se convirtieron en una parte importante del tejido de estos Estados que se adhirieron a la Unión Europea en 2004⁷.

Un reciente estudio británico sugiere que las ONG desempeñan un papel crucial, no sólo en la entrega de servicios sociales y en el estado de bienestar, sino en la participación en ciudadanía y política y -a través de su asesoramiento y consultoría experta- en la calidad de la administración pública⁸.

Cuando el analista estadounidense Jeremy Rifkin observa al sector de la sociedad civil en Europa, no sólo quedó impresionado por su extraordinario alcance, sino que también porque había superado la posición de los Estados-nación en determinar políticas públicas, trayendo un nuevo sentido de democracia participativa al proceso político⁹.

LAS ONG Y LA GOBERNANZA MULTINIVEL

“*Multi-level governance*” es la teoría por la cual la sociedad debe ser gobernada en múltiples niveles verticalmente (no sólo el Estado Soberano, sino que también el gobierno internacional, regional y local) y horizontalmente (no sólo el Estado Soberano, sino a también de la sociedad civil y la partnership social) con muchos niveles y modos de interacción¹⁰. Alemania es el mejor país europeo para ejemplificar este concepto, con niveles de autoridad vertical desde la Unión Europea al gobierno federal, 16 gobiernos autónomos regionales al mismo nivel, mientras que el nivel horizontal del gobierno trabaja con las partes sociales (industria, los sindicatos), las ONG y universidades en escenarios que van desde los foros consultivos nacionales para compartir el poder en ámbitos laborales (*Mitbestimmung*) a los comités de las personas mayores en hogares de ancianos y autoridades locales¹¹. Francia ha hecho una inversión institucional para que las ONGs ambientales y sociales sean elegidas para el Comité Económico y Social (ESC), que aunque menos potente que el Senado o la Asamblea Nacional, tienen un importante papel consultivo. Las organizaciones que trabajan con personas de la calle, utilizaron el ESC como base para promover la mejora de los derechos legales de los desamparados. Muchos Estados redescubrieron las ventajas de la difusión del poder a través de las Regiones, con el desarrollo de Gobiernos Regionales (por ejemplo, Italia, España, Austria, Suecia) y con los programas a gran escala de descentralización (por ejemplo, Francia). A nivel europeo, fue creada una nueva cámara alta en el Parlamento, el Comité de las Regiones, para asegurar que todas las Regiones pudieran contribuir a la política regional europea. LA gobernanza multinivel no está presente en todos los Estados del mismo modo, ya que hay diferentes niveles de euroescepticismo. La opinión política británica oscila fuertemente en una dirección “*Westfaliana*” donde las instituciones europeas no tendrían un papel en su Estado Soberano.

En la época del octavo Presidente de la Comisión Jacques Delors (1985-95), la Unión Europea estaba a la vanguardia en la ampliación de la teoría de la gobernanza multinivel. Él introdujo las “*integrated operations*” (1985) por las que la financiación europea fue directamente a las autoridades regionales y locales (por ejemplo, Belfast, Nápoles), involucrando una amplia gama de actores en el desarrollo económico y social¹². Con su reforma de los fondos estructurales (1989), las ONG llegaron a estar implicadas en el diseño y seguimiento, con el gobierno nacional y local y las otras partes sociales, en garantizar que los fondos

⁶Commission of the European Communities: Final report from the Commission to the Council on the first programme of pilot schemes and studies to combat poverty. Brussels, author, 1981, COM 81/769.

⁷Networking in eastern and central Europe. London, Directory of Social Change, 1994.

⁸Hilton, Matthew et al: The politics of expertise - how NGOs shaped modern Britain. Oxford, Oxford University Press, 2013.

⁹Rifkin, Jeremy: The European dream - how Europe's vision of the future is quietly eclipsing the American dream. Cambridge, Polity Press, 2004.

¹⁰Hooghe, Liesbet & Marks, Gary: Multi-level governance and European integration. Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2001.

¹¹Simon Green & William Paterson (eds): Governance in contemporary Germany - the semi-sovereign state revisited. Cambridge, Cambridge University Press, 2005; Naeyegele, Gernard: The politics of old age in Germany, from Alan Walker & Gerhard Naeyegele: The politics of old age in Europe. Buckingham, Open University Press, 1999.

¹²Manzella, Gian Paolo: The turning points of EU cohesion policy. Glasgow, University of Strathclyde, 2009.

¹Woolf, Stuart: Napoleon's integration of Europe. London Routledge, 1991.

²Esping-Andersen, Gösta: Three worlds of welfare capitalism. Princeton, Princeton University Press, 1990.

³Fouriastié, Jean: Les trente glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975. Paris, 1979.

⁴Salamon, Lester & Anheier, Helmut: The emerging sector: the non-profit sector in comparative perspective - an overview. Baltimore, Johns Hopkins University, 1994.

⁵Networking in Europe - a guide to European voluntary organizations. London, Community Development Foundation, 1992.

estructurales fueran instrumentos eficaces en la promoción de la inclusión social¹³. Había un sistema de subvenciones globales, por el cual los fondos podrían ser pagados directamente a las organizaciones intermedias para el desarrollo de las localidades urbanas y rurales. El décimo Presidente, Romano Prodi (1999-2004) fue responsable del libro blanco de La Gobernanza Europea, donde se describe el papel de las ONG que proporcionan un canal para “la retroalimentación, la crítica y la protesta”, posiblemente la primera vez que las autoridades habían acogido la relevancia del papel de “protesta”¹⁴.

El involucramiento de las ONG de inclusión social en la gobernanza multinivel en Europa fue llevada al nivel más próximo al territorio en el curso de la evolución de los programas contra la pobreza. El tercer programa (1989-94) representó un cambio epocal cuando las ONG llevaron a cabo proyectos en gran parte con sus propios medios. Entonces la Comisión de Delors argumentó que poco progreso se efectuaría contra la pobreza a menos que el gobierno y las ONG se comprometan juntas en una empresa conjunta. Por consiguiente, los Consejos de Proyectos fueron creados para conformar una asociación de comunidades locales, ONG, prestadores de servicios, departamentos gubernamentales, autoridades locales, otras agencias del gobierno, partes sociales y otros (por ejemplo, la comunidad científica). Debían encontrarse formas para involucrar a las poblaciones destinatarias (como las localidades urbanas y rurales pobres, desempleados, grupos marginados como las minorías étnicas). Y no sólo eso, sino que sus acciones deberían lidiar con los aspectos generales del gobierno que afectan a la política social. Estos tres principios –de asociación, participación y multidimensionalidad- se convirtieron en los elementos rectores de la acción europea para la inclusión social¹⁵. Los participantes de las comunidades locales menos favorecidas no sólo se unieron a los Consejos de Proyectos en sus áreas, sino que, con acceso a la educación universitaria, se volvieron expertas y articuladas voces de sus comunidades¹⁶.

CONCLUSIONES

El papel de la sociedad civil en la política social europea se remonta a la ilustración del siglo XVIII y el debilitamiento de la tradicional noción westfaliana de gobernanza mono-nivel. Las ONG condujeron a la construcción de la política social europea moderna inicialmente desde la década de 1920, marcadamente en el “*trente glorieuses*” desde 1945, hasta el punto que el modelo social ilustrado es una característica definitoria del proyecto europeo. Su participación ha sido evidente a nivel local, regional, nacional y europeo. Dentro de muchos estados europeos, la concentración del poder en el estado soberano ha cedido a las ideas más sofisticadas por la cuales el poder es gestionado verticalmente (estado-región-municipio-distrito) y horizontalmente (partes sociales, ONG): gobernanza multinivel. Visto desde la distancia, la gobernanza multinivel parece ser una mezcla confusa, pero en los Estados donde más se ha radicado, tanto horizontal como verticalmente, ha generado los desempeños económicos y sociales más fuertes.

En la actualidad no todo es tan sencillo en el proyecto de una Europa social y en la política y el papel de las ONG. El Tratado de Lisboa desplazó el poder a nivel europeo hacia los gobiernos de los Estados miembros, alejándose de la Comisión que bajo Delors y Prodi había defendido las ONG y la gobernanza multinivel. El tercer programa de lucha contra la pobreza fue también el último programa de este tipo que se centró en las ONG. Aunque los fondos estructurales proporcionan múltiples oportunidades para las ONG de inclusión social en participar en el diseño, entrega, monitoreo y evaluación de programas, los Estados miembros fueron capaces de frustrar, contundentemente, dicha participación¹⁷. Muchos de los avances logrados en la inclusión social en los años noventa y principios del año 2000 se perdieron tras la crisis económica y social de 2008, especialmente en los países que siguieron las políticas de austeridad. Aquí, el desempleo, la falta de vivienda y las tasas de pobreza aumentaron rápidamente y la “solidaridad”, un término frecuente durante el periodo de Delors y Prodi, demostró ser esquivo. En Irlanda, por ejemplo, donde la financiación del gobierno general cayó -7.1% durante el periodo 2008-2014, el gobierno redujo la financiación de las ONG entre el 35% y el 45%, liquidando el programa para el desarrollo comunitario en 31 lotes para empresas con fines de lucro: se espera que la fuerza de trabajo para el sector de las ONG sufra una contracción del 31% en el 2015¹⁸. Las elecciones europeas de 2014 vieron, en varios países (por ejemplo España (Podemos), Grecia (Syriza)), una insurgencia de partidos anti austeridad arraigados en comunidades y grupos desfavorecidos, una nueva articulación de desafíos sociales de Europa. Pronto se abrirá un nuevo capítulo en la historia de las ONG y la política social.

¹³ European Anti-Poverty Network (EAPN): Manual on the management of the structural funds for NGOs combating social exclusion. Brussels, author, 1999,2004, 2009.

¹⁴European Commission: European governance - a white paper. Luxembourg, European Communities, 2001.

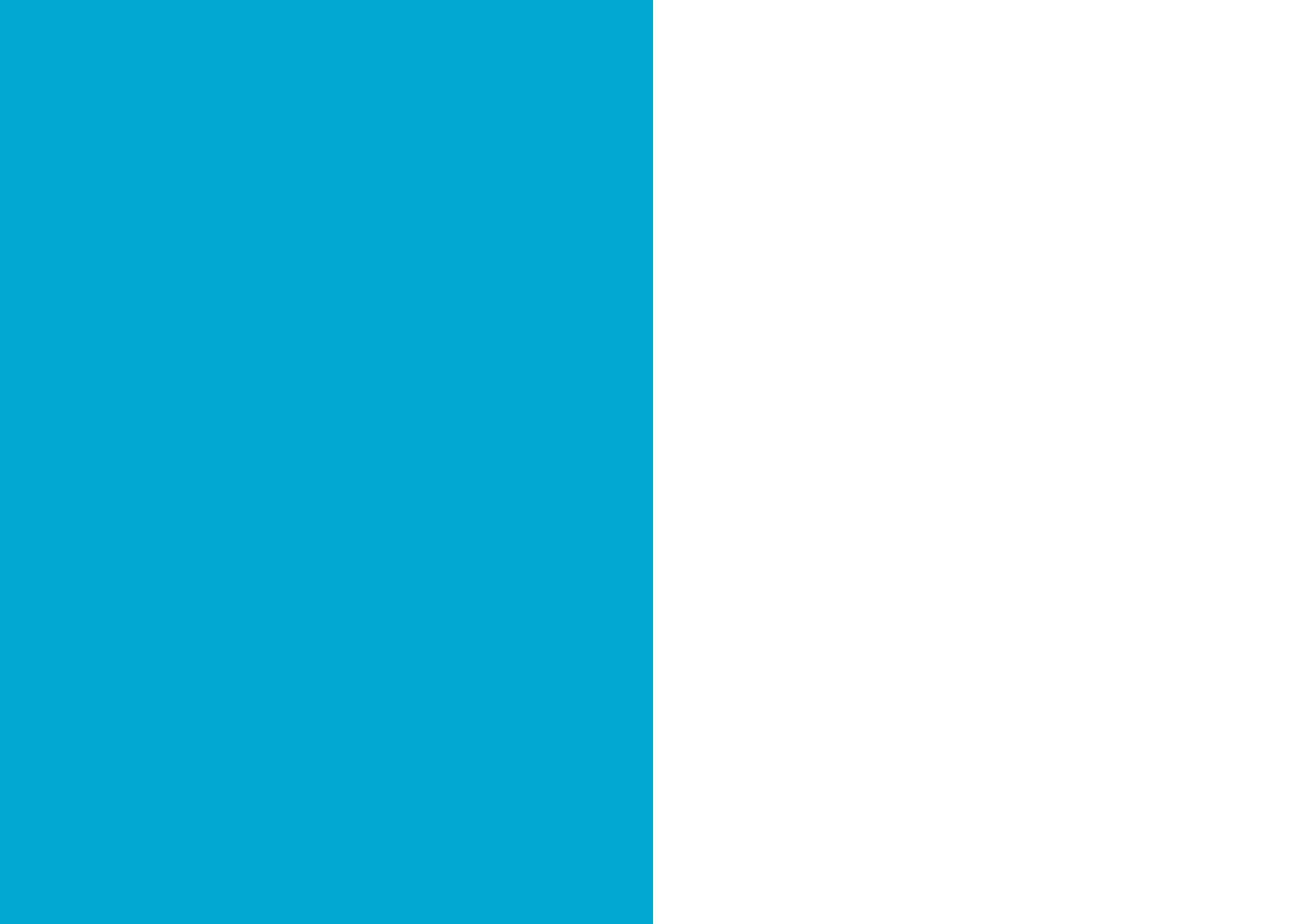
¹⁵Combat Poverty Agency: Combating exclusion - lessons from the third EU poverty programme. Dublin, Combat Poverty Agency, 1994.

¹⁶Who manages? Models of voluntary boards of management. Working for change - the Irish Journal of Community Work, 33, 2010.

¹⁷The illusion of inclusion - access by NGOs in eastern and central Europe to the structural funds. Brussels, Euro Citizen Action Service, 2004.

¹⁸Irish Congress of Trade Unions: Downsizing the voluntary and community sector. Dublin, author, 2012.







EL DIÁLOGO CONTINUA EN
www.reciprocamente.net
