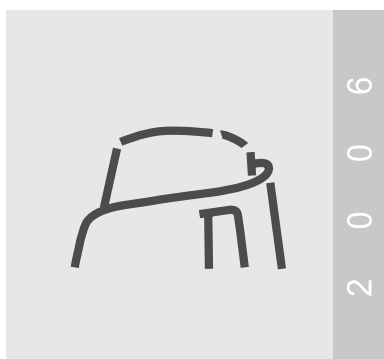


# La protección social de cara al futuro:

Acceso,  
financiamiento y  
solidaridad



Síntesis



NACIONES UNIDAS

CEPAL

TRIGÉSIMO PRIMER PERÍODO DE SESIONES DE LA CEPAL  
MONTEVIDEO, URUGUAY

20 AL 24 DE MARZO DEL 2006

*La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad* es el documento elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para el trigésimo primer período de sesiones de la Comisión (Montevideo, Uruguay, 20 al 24 de marzo del 2006). La presente publicación es una síntesis de dicho documento.

## Índice

¿Por qué la protección social?.....	5
Hacia un sistema de protección social fundado en derechos y plasmado en un pacto social.....	13
Hacia una cobertura universal y garantizada de los servicios de salud .....	23
Reformas de los sistemas de pensiones .....	33
Los programas sociales y sus desafíos futuros.....	43
Bibliografía.....	55



## ¿Por qué la protección social?

### **La protección social en el marco de las propuestas de la CEPAL**

En la concepción del desarrollo que la CEPAL forjó desde sus inicios, se privilegiaba la modernización productiva como eje decisivo de articulación entre el crecimiento económico y la integración social. Desde comienzos de la década pasada y, en un esfuerzo por recrear sus planteos en función de los nuevos contextos históricos, la misma CEPAL viene proponiendo un nuevo marco paradigmático del desarrollo, adecuado a un mundo globalizado de economías abiertas. Dicho marco prolonga la vocación secular de la institución, en el sentido de tener como propósito la búsqueda de sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social, en el contexto de una modernización productiva en la que destaca la importancia de mejorar la competitividad, velar por los equilibrios macroeconómicos y fortalecer la democracia política participativa e inclusiva. La idea central en torno a la cual se estructura este planteamiento es que el desarrollo de las economías latinoamericanas y caribeñas requiere de una transformación de las estructuras productivas, acompañada de un proceso intensivo de formación de capital humano. Cuanto más se centre la competitividad de las economías de la región en recursos humanos capacitados y una incorporación selectiva, y a la vez amplia, de progreso técnico y menos dependa de bajos salarios o de la sobreexplotación de recursos naturales, más sostenible será el crecimiento a largo plazo y mejores efectos distributivos tendrá en toda la sociedad.

Sobre la base de esta propuesta, la CEPAL ha venido presentando periódicamente nuevos aportes consistentes en diagnósticos y propuestas de políticas económicas y sociales, aportes que ha dado a conocer

sistemáticamente en los documentos elaborados para los períodos de sesiones durante los últimos 15 años.<sup>1</sup> En la esfera social, se ha dado especial importancia a fomentar una mayor igualdad de oportunidades por medio de la educación y las ventajas que aporta a las familias pobres, abordar y contrarrestar las dinámicas excluyentes de mercados de trabajo caracterizados por la heterogeneidad estructural, extender a los grupos más desprovistos los beneficios de la sociedad de la información, redistribuir activos mediante el gasto social y fomentar el pleno ejercicio de la ciudadanía, fortaleciendo así la democracia pero también creando las bases políticas de sociedades más incluyentes.

Uno de los principales mensajes que se ha deseado transmitir en este marco de propuestas es que un desarrollo más justo y sostenido requiere de sociedades más integradas, sobre todo en lo referido a las instancias que posibilitan la formación de capital humano, el empleo productivo y la participación ciudadana. La política social cobra especial relevancia en este contexto, a lo que se suma el hecho de que debe operar con verdadera vocación universal, eficiencia en el uso de recursos, criterios de solidaridad y capacidad para articular urgencias a corto plazo e inclusión social a largo plazo.

Con el presente documento la CEPAL se propone avanzar un paso más en esta línea, centrando la atención en la protección social. Esto concuerda en varios sentidos con el enfoque descrito de la CEPAL. En primer lugar, la protección social responde a la idea de que el crecimiento debe basarse en la competitividad sistémica, ya que incide en la formación de capital humano.<sup>2</sup> En segundo lugar, se retoman aquí los planteos formulados en otros documentos sobre consolidación de la ciudadanía, en la medida que la protección social se enmarca en el contexto de los

---

<sup>1</sup> Las propuestas que la CEPAL planteó a los gobiernos a partir de 1990 en los períodos de sesiones de la Comisión se desarrollan principalmente en los siguientes documentos: *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P); *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/L.668); *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P); *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.1997/Rev.1-P); *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P); *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), y *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), 2004. Este último contiene un análisis más pormenorizado de propuestas particularmente relevantes sobre un pacto de cohesión social y la relación entre desarrollo productivo e inclusión social, que toma en consideración los distintos niveles (o “velocidades”) del aparato productivo y el empleo.

<sup>2</sup> De acuerdo a los tres primeros textos citados en la nota anterior, la competitividad auténtica se centra en la incorporación de progreso técnico en el aparato productivo, mientras la espuria basa sus ventajas en bajos salarios y una explotación excesiva de los recursos naturales.

derechos sociales exigibles por los ciudadanos y traducibles a políticas. En tercer lugar, se hace especial hincapié en la necesidad de un pacto social de protección, que complementa las propuestas ya formuladas por la CEPAL relativas al pacto fiscal y al pacto de cohesión social.<sup>3</sup>

En relación con la agenda de la equidad, la protección social resulta hoy decisiva, por cuanto se aplica mediante contratos sociales en virtud de los cuales son muchos los que se ven privados de sus prestaciones, dada su precaria inserción en el empleo o la falta de acceso a redes de apoyo y atención. De hecho, la desigualdad se refleja muy claramente en la exposición a riesgos y, sobre todo, en la capacidad para reaccionar ante ellos, por lo que en este documento se da especial importancia a los mecanismos de transferencia solidaria de los sistemas de protección social.

Así como la CEPAL ha insistido en la equidad desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades de inclusión social, ahora es necesario complementar la prioridad que se le ha atribuido con la igualdad de oportunidades de protección social, entendiendo que los riesgos son la otra cara de la moneda que representan las oportunidades y que la falta de equidad concentra en los grupos desprotegidos las desventajas de la exclusión social y la mayor exposición a riesgos.

## **La protección social ante una nueva inflexión histórica**

Por otra parte, la protección social exige un cambio de enfoque ante el nuevo orden global y su efecto en las sociedades nacionales. La principal razón que lleva a repensar los mecanismos instituidos de solidaridad con fines de protección social es que el mercado del trabajo no ha mostrado una capacidad incluyente, ni en términos de creación de empleo de calidad ni en términos contributivos. Por lo mismo, ni a corto ni a mediano plazo podrá ser el único mecanismo utilizado para proteger al grueso de la población frente a riesgos relacionados con la falta de ingresos, la salud y el envejecimiento, entre otros.

Con las nuevas dinámicas de desarrollo que cobran fuerza a partir de la década pasada, el empleo pierde capacidad integradora y los países quedan privados de protección contra el riesgo de exclusión del mercado de trabajo formal. Por lo tanto, la protección social no puede quedar restringida a los mecanismos contributivos que ofrece el mundo laboral.

---

<sup>3</sup> Lo primero en CEPAL (1998) y lo segundo en CEPAL (2004a).

El gran desafío que se plantea actualmente es repensar la solidaridad con fines de protección social de manera integral, vale decir, tanto dentro como fuera del mundo del trabajo y, en ese marco, replantear los mecanismos de transferencia que permiten plasmar dicha solidaridad integral.

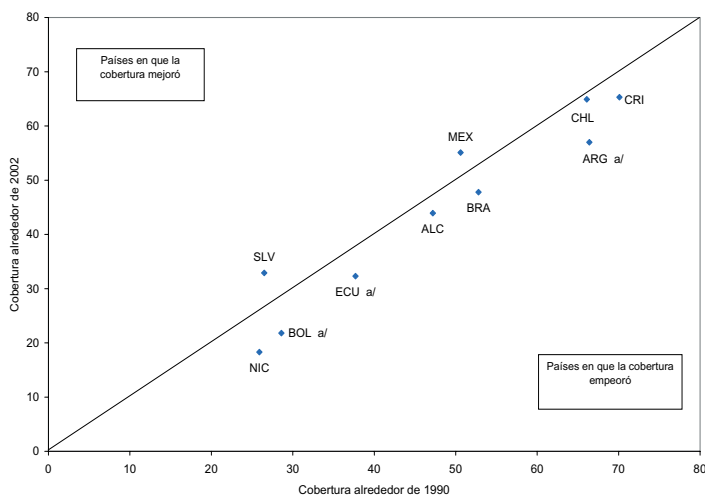
Cabe recordar que el modelo de estado de bienestar que se planteó como paradigma de protección social desde fines de la segunda guerra mundial hasta mediados de la década de 1970 se basaba en la “sociedad del trabajo”, es decir, suponía una situación ideal de pleno empleo, cada vez más formal, a partir de la cual la protección social iría consolidándose mediante prestaciones progresivas a la fuerza laboral. La ciudadanía social debía ligarse a la ciudadanía laboral y el Estado era el agente a cargo de la cobertura universal de servicios básicos y educación, todo esto sobre la base de contribuciones tripartitas en las que se sumaban el aporte del Estado, el empleador y el trabajador (modelo “bismarckiano”) y bajo el supuesto de que el trabajador —jefe de familia— aseguraba a todo el grupo familiar con sus ingresos y protección social.

Este modelo, basado en el empleo formal, siempre tuvo un alcance parcial en América Latina y el Caribe y sigue teniéndolo, porque los mercados laborales de la región no han logrado transformarse en la puerta de entrada universal y dinámica a los esquemas de protección social. En particular, cabe destacar las altas tasas de desempleo que superaron el 10% en la región en 2003-2004 (CEPAL, 2005a), mientras el empleo en sectores informales representaba al 47% a comienzos de la presente década (OIT, 2005). De hecho, según los datos disponibles la cobertura contributiva disminuyó en la región entre 1990 y 2003 (véase el gráfico 1).

Es difícil pensar que la dinámica del mercado laboral se invierta a corto y mediano plazo. A pesar de la larga trayectoria de los seguros sociales en América Latina y el Caribe, la protección social por la vía contributiva abarca actualmente a solo una fracción de los trabajadores y trabajadoras. Esta situación es particularmente compleja en los sectores rurales y en el sector informal de la economía; además, ni siquiera todos los trabajadores insertos en empleos urbanos formales y en sectores de alta productividad cuentan con una protección garantizada por la vía contributiva. Asimismo, las construcciones sociales de género que tienden a delegar en la mujer las labores de cuidado doméstico e infantil no remunerado dificultan su inserción laboral, haciéndolas muchas veces dependientes de sus cónyuges para acceder a servicios de protección social de tipo contributivo.



Gráfico 1  
**EVOLUCIÓN DE COBERTURA DE TRABAJADORES OCUPADOS**  
*(Alrededor de 1990-2002)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Países con encuestas urbanas.

El descenso de la cobertura de la seguridad social contributiva puede atribuirse al débil y volátil crecimiento económico, así como a los cambios ocurridos en el mercado laboral, que condujeron a una baja del empleo formal y una precarización de los distintos tipos de empleo.

La transformación estructural del empleo en los países latinoamericanos, junto a un contexto económico más inestable, se ha traducido en una mayor vulnerabilidad ante el desempleo y una tendencia a la mayor precarización e informalización del empleo. Además, la agudización del desempleo que se da en los períodos de recesión demora en reducirse en las fases de recuperación. Más aún, en la década de 1990 el incremento de la tasa de desempleo solo se compensa parcialmente en las reactivaciones del crecimiento, lo que conduce aparentemente a una expansión de la tasa “natural” de desempleo. Este fenómeno es atribuible, al menos en parte, a algunas de las reformas de los años noventa que produjeron una reducción del empleo en ciertos sectores de la economía.

Lo anterior explica la importancia de potenciar los mecanismos de protección social no contributivos, que hoy en día se encuentran limitados por recursos fiscales generalmente escasos, lo que deja a amplios sectores de la población al margen de los sistemas formales de protección. Es por ello que, junto con buscar formas de mejorar la capacidad de las economías de crear trabajos decentes y ampliar la base contributiva, se debe garantizar progresivamente un financiamiento adecuado y estable que complemente la protección de origen laboral, con mecanismos solidarios de protección no contributiva. Si bien es prioritaria la adopción de políticas laborales proactivas, también es necesario considerar que, dado que este proceso es lento, vulnerable al ciclo económico y a las limitaciones estructurales de la economía, es difícil aumentar la protección social por la vía contributiva a corto y mediano plazo.

Junto con los problemas del mercado de trabajo y las restricciones fiscales de los países, hay otros factores que agudizan la presión ejercida en los sistemas de protección social. Entre ellos destacan los cambios ocurridos en las familias y la incorporación de la mujer al mundo del trabajo, la transición demográfica y la mayor volatilidad de la economía.

El modelo tradicional de familia nuclear biparental, encabezada por un padre proveedor, sirvió de base al diseño de la protección social. Este modelo de familia está cambiando aceleradamente debido a los cambios demográficos, económicos y culturales. Las familias nucleares, que corresponden al modelo tradicional de familia nuclear, constituida por el padre y la madre e hijos y en la que la cónyuge realiza las tareas domésticas, ya no son la mayoría en América Latina (CEPAL, 2004b; Arriagada, 2004).

Paralelamente a los cambios en la estructura familiar, se produce en la región una creciente incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo. Entre 1990 y 2002, la tasa de participación femenina en zonas urbanas de América Latina aumentó del 37,9% al 49,7% (CEPAL, 2004b). Sin embargo, la brecha contributiva existente entre hombres y mujeres en la región es significativa, puesto que solo el 19% de las mujeres de 15 a 64 años hace aportes al sistema de seguridad social, lo que se compara con un 32% en el caso de los hombres.

En todos los países, la transición demográfica y el envejecimiento de la población influyen negativamente en los sistemas de protección y, en particular, en la protección de la salud y los

ancianos. El aumento de la esperanza de vida se traduce en una mayor carga para los sistemas de pensiones, encarece la atención de la salud y acentúa la relación de dependencia entre beneficiarios y contribuyentes.

En suma, la aparición de nuevos riesgos y los riesgos preexistentes pueden llevar a muchas personas a replantearse sus decisiones laborales y reproductivas a lo largo del ciclo de vida. Hasta hace poco, el modelo predominante se basaba en el supuesto de trabajos y familias estables pero, cada vez más, tanto los hombres como las mujeres atraviesan por numerosos ciclos de incorporación y alejamiento del trabajo, adquisición de conocimientos, constitución de una familia y períodos alternados de actividad e inactividad. Esto se refleja en una mayor vulnerabilidad y la generalización de un sentimiento de inseguridad, problema que no solo se limita a quienes han sido secularmente excluidos de los mecanismos de integración social mediante el empleo. Hoy en día, una alta proporción de la población económicamente activa de América Latina y el Caribe oscila intensamente entre el empleo y el desempleo y entre el empleo con y sin protección. Esto significa que los trabajadores entran y salen más de una vez en su vida de ese espacio consagrado de integración y protección sociales que era el trabajo formal. En este contexto, la protección social debe cubrir el costo de esas rupturas, fundamentalmente para evitar pérdidas de capital humano y de patrimonio básico en los períodos de cambios cíclicos, que tienen efectos negativos para los individuos y las familias, y que se manifiestan como deserción escolar, desnutrición y trabajo infantil, entre muchos otros fenómenos; asimismo, la protección social debe resguardar la titularidad de los derechos básicos de acceso a los servicios de salud y de una vida digna en la vejez.

La actual es una inflexión histórica que obliga a replantear la protección social en el marco de una solidaridad integral, en que se combinen mecanismos contributivos y no contributivos. Universalizar y mejorar la protección social es un desafío que hoy recorre el debate político y académico, ocupa titulares de prensa y ronda como urgencia en la conciencia de latinoamericanos y caribeños. Son muchos y muchas quienes en la región se ven afectados por la incertidumbre sobre su futuro laboral, la atención de la salud, la cobertura de la seguridad social y la disponibilidad de ingresos familiares.

Por lo mismo, pensar en el siglo XXI es mirar al futuro reconociendo problemas que parecen conocidos, pero difieren respecto de los patrones seculares. La región se encuentra en un período histórico caracterizado por una mayor incertidumbre, creciente inestabilidad de los proyectos de vida y vulnerabilidades ligadas a estos nuevos signos. En este contexto cabe formular, o reiterar, la pregunta sobre el fundamento ético del desarrollo: ¿cómo se garantizan los derechos sociales y, sobre todo, el derecho a la protección social?

## **Hacia un sistema de protección social fundado en derechos y plasmado en un pacto social**

### **La protección social en el contexto de los derechos**

La protección social no puede concebirse actualmente fuera del contexto de los derechos humanos, en la medida en que todos los Estados refrendan constitucionalmente y suscriben los tratados internacionales sobre la materia. Más aún, dado que el fundamento de la protección social es proteger a la población contra los riesgos que representan las enfermedades, la vulnerabilidad de la vejez y la falta de recursos de las familias para satisfacer sus necesidades básicas, se relaciona, en última instancia, con el derecho a la vida y al bienestar.

Cada vez más, los derechos sociales son invocados como criterio orientador fundamental de la política social. Reconocido el carácter imperativo de estos derechos, convendría fortalecer, con carácter de urgencia, los mecanismos de distribución de activos que permiten avanzar hacia formas menos excluyentes de sociedad. Esto no supone una dicotomía entre el desarrollo centrado en derechos y las opciones que privilegian el crecimiento económico; por el contrario, supone la búsqueda de soluciones óptimas que permitan enmarcar el crecimiento económico en políticas que, junto con fomentar la ciudadanía social, contribuyan a la estabilidad política (mediante la reducción de las diferencias sociales), la legitimación de la democracia (vinculándola al realce general del bienestar) y la mayor formación de capital humano (mediante la ampliación del acceso a la educación, la salud y la empleabilidad).

En este marco, la protección social responde a un derecho básico de pertenencia a la sociedad, razón por la cual adquiere un carácter imperativo. Según Piron, la contribución más importante de un enfoque

de derechos de la protección social son las obligaciones que les plantea a los Estados, la prioridad otorgada a la ciudadanía, la exigibilidad de ciertas condiciones mediante instancias de reclamo y participación reconocidas internacionalmente y el carácter político de las prestaciones que consagran el ejercicio de los derechos (Piron, 2004). Más aún, una noción de protección social basada en derechos no se limita a respuestas asistenciales o paliativas, sino que se extiende a políticas de fomento del desarrollo del capital humano y prevención de riesgos, en un sistema integrado de acceso universal a prestaciones garantizadas explícitamente.

Ante necesidades y derechos considerados universales, el Estado debe apoyar especialmente a quienes no están en condiciones de financiarse a sí mismos y cuya voz es más débil en el debate público. Por consiguiente, la selectividad y la focalización bien entendidas no contradicen el carácter universal de los derechos sociales, sino todo lo contrario: son un instrumento redistributivo que, considerando los recursos disponibles para reparto, apuntan a la titularidad de un derecho social de quienes se ven más privados de su ejercicio. Pero esto no puede justificar una política en virtud de la cual el Estado solo brinde servicios o prestaciones a los pobres, dado que este corolario contradice abiertamente el carácter universal de los derechos sociales.

En la coyuntura histórica actual de la región, hay que pasar de un conjunto de políticas sociales a un sistema de protección social integral que las conjugue. Este paso es coherente con la concepción de desarrollo centrado en derechos, pero plantea dificultades relacionadas con su contenido y los procedimientos, la primera de las cuales es el conflicto entre derechos, recursos, patrones distributivos y diseño institucional. Por lo tanto, no existen soluciones universales; de hecho, en cada país y en distintos períodos o coyunturas, el contenido efectivo de los derechos sociales no puede concebirse sin considerar los recursos disponibles para distribución y las restricciones que son consecuencia tanto de factores exógenos como de equilibrios internos.

## Recuadro 1

**La protección social desde la perspectiva de derechos**

De acuerdo con la categorización de Piron (2004), la consideración de la protección social en el marco normativo y conceptual de los derechos humanos conduce a plantearla en los siguientes términos:

- la protección social es un derecho y no una prestación asistencialista;
- existen obligaciones claras de parte de los Estados para garantizar la protección social;
- las obligaciones esenciales y los estándares mínimos proyectables, así como las necesidades específicas de los grupos vulnerables, deben guiar la actividad estatal;
- los principios de derechos humanos no solo justifican la protección social, sino que también deben influir en el diseño de marcos generales de igualdad y no discriminación, participación y rendición de cuentas;
- en el diseño y la prestación de los servicios de protección social se debe tomar en consideración el contexto social y político;
- se debe reforzar la posibilidad de los ciudadanos de exigir el ejercicio del derecho a la protección social;
- se deben adoptar mecanismos de rendición de cuentas y de desarrollo de la capacidad institucional para garantizar el adecuado diseño y la adecuada prestación de los servicios de protección social;
- debe existir un vínculo entre la oferta y la demanda de servicios.

**Hacia un pacto social de protección**

La afirmación de los valores de la democracia y la adhesión a acuerdos y principios éticos globales por parte de los Estados de la región llevan hoy en día a plantear la protección social en el cruce entre la eficacia de las políticas y la fuerza normativa de los derechos sociales. Vivir protegido o protegida no es solo una conquista social o un logro de los gobiernos: es exigible como imperativo de la ciudadanía.

En este marco, se hace necesaria la adopción de un pacto social que se refleje en un acuerdo político y permita refundar la protección social sobre la base de derechos universalmente reconocidos. Hay por lo menos dos motivos que lo justifican. El primero de ellos es que la envergadura de la tarea impone la necesidad de amplios consensos nacionales que permitan realizar reformas sociales (innovaciones institucionales,

magnitud y asignación de recursos y la forma en que la solidaridad se traduce concretamente en transferencias). El segundo es la importancia esencial de políticas e instituciones estables a lo largo del tiempo, más allá de la acotada temporalidad de los gobiernos.<sup>4</sup>

Un pacto social estructurado en torno a la protección tiene tanto aspectos sustantivos como procesales. Los primeros se refieren a los contenidos y se relacionan con garantías irreductibles, formas concretas de solidaridad y transferencias, progresividad de la cobertura, prestaciones de calidad y expansión del acceso. Un pacto social de protección debe regirse por principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. Esto no significa que todo beneficio sea universalizable, sino que la sociedad establece, a partir de un diálogo entre los agentes sociales, los estándares de calidad y cobertura que deben garantizarse a todos sus miembros. Además, junto con contener reglas claras y explícitas y normas sobre gestión, un pacto social debe adherir a criterios de estabilidad macroeconómica vinculada a la socialización de beneficios y sacrificios. Solo una economía con una estructura productiva estable y vigorosa que incorpore a vastos segmentos de la población y se rija por un principio de transferencias solidarias, que apunte a universalizar la protección social y el desarrollo de capacidades y oportunidades, permitirá conciliar las dos caras del desarrollo: el crecimiento y la equidad.

Los aspectos procesales de un pacto social se refieren a cómo se convoca al pacto, quiénes participan, cuáles son los procedimientos de deliberación y representación, cómo se fiscalizan los acuerdos y se controla su aplicación, y cómo desempeña el Estado su papel regulador. En ausencia de acuerdos y pactos, los logros estarán sujetos a los vaivenes de las negociaciones contingentes, sin continuidad asegurada a mediano plazo y con incierta legitimidad social. Esto impide avanzar en la construcción de un sistema de protección social que sirva de marco a las políticas pertinentes y cree las bases de una articulación coherente entre las políticas sociales y las económicas.

Es indispensable, entonces, que los países de la región concuerden en caminos para conjugar el desarrollo orientado a los derechos con el

---

<sup>4</sup> Un acuerdo o pacto social —y fiscal— permite “blindar” la porción del gasto social que se considera más importante y cumple un doble propósito. Por una parte, la prioridad es objeto de un acuerdo político explícito en el ámbito parlamentario y, por otra, se destinan recursos fiscales a un financiamiento que permite la continuidad en el tiempo de los programas incluidos en dicha categoría.



diseño de instituciones y políticas; estas últimas deben hacer posible la generación y asignación de los recursos necesarios para darle carácter efectivo a tales derechos. Esto implica la construcción de pactos entre los diversos agentes del Estado y de la sociedad civil, y una consecuente institucionalidad y autoridad sociales que otorguen fuerza y viabilidad políticas para avanzar en esa dirección. En ese marco, tendrán que concertarse también pactos fiscales para que la sociedad pueda disponer de los recursos necesarios para dar vida a los acuerdos constituyentes de un pacto de protección social.<sup>5</sup>

Las sociedades más igualitarias y que cuentan con recursos políticos y técnicos apropiados ostentan mayores logros en materia de protección social. Por lo mismo, pueden hacer más efectiva la ciudadanía social (titularidad real y universal de derechos sociales) que sociedades con similar nivel de desarrollo, pero con mayor concentración de los ingresos y los beneficios. Más aún, una mejor estructura distributiva no solo facilita el financiamiento de una protección social más inclusiva, sino que también complementa positivamente el diseño de instituciones y políticas adecuadas, en la medida que dispone a los agentes involucrados a la búsqueda de orientaciones y acuerdos compartidos.

Al mismo tiempo, es indispensable conjugar la voluntad de concertación de un pacto de protección social con la evaluación de las restricciones financieras y las formas de superarlas mediante distintos mecanismos de política. No se trata solamente de formular orientaciones técnicas adecuadas que permitan optimizar la generación y uso de recursos en esa dirección. Básicamente, se trata de un desafío de carácter político, un componente clave y problemático del cual es la distribución de los recursos. En este contexto, la estructura y la carga tributarias, la expansión y selectividad del gasto social y el grado de descentralización son elementos determinantes, pero polémicos, para avanzar en la protección social mediante una mejor redistribución de costos y beneficios.

Efectivamente, para ampliar el alcance del sistema de protección social, haciendo frente a una creciente demanda de prestaciones no contributivas es necesario tomar medidas destinadas a reorientar el gasto

---

<sup>5</sup> La idea del pacto, tanto fiscal como social, no es nueva en el pensamiento de la CEPAL. Véase al respecto la propuesta de un pacto fiscal formulada por la CEPAL (CEPAL, 1998 y 2000) y más específicamente la propuesta de un pacto de cohesión social presentado por la Comisión en el documento del trigésimo período de sesiones (CEPAL, 2004b).

social y elevar el financiamiento proveniente de recursos tributarios. Esto último supone trabajar de acuerdo con prioridades definidas en función de la situación específica, y tomando en consideración las fortalezas y las debilidades de cada país.

La preocupación por el gasto social debe centrarse tanto en su volumen como en su estructura y eficiencia. Si bien mejorar el gasto social y su uso eficiente debe ser un objetivo de todos los gobiernos y los logros en esta área constituirán avances significativos en materia de protección social, ello no debe ser un argumento para descartar la “opción impositiva”. Por el contrario, los avances en ambos frentes deben ser complementarios. En la mayoría de los países de la región la carga tributaria es comparativa o notablemente baja, por lo que un desarrollo centrado en los derechos sociales debe expandir los márgenes del gasto social, elevar la tributación y darle una mayor progresividad a su estructura, sin descuidar la responsabilidad fiscal y el estímulo adecuado a la competitividad.

En términos comparativos, los países de América Latina y el Caribe presentan una carga tributaria cercana al 17,5% del PIB, cifra sustancialmente inferior a la de los países de la OCDE, aunque esta situación varía bastante de un país a otro. En varios de ellos, los ingresos tributarios constituyen prácticamente la única fuente de ingresos corrientes del gobierno central, mientras en otros se complementan con fondos provenientes de la explotación de recursos naturales. Esta heterogeneidad responde en parte a la marcada dispersión del ingreso per cápita, que reproduce el patrón habitual acorde al cual los ingresos fiscales aumentan junto con el desarrollo económico. Esto plantea otro desafío, ya que los países con mayor necesidad relativa de protección social, los de menor ingreso per cápita, son los que tienen una menor capacidad de financiamiento.

En América Latina y el Caribe, los sistemas tributarios se basan principalmente en impuestos indirectos, en tanto que la recaudación directa es más baja que en otras regiones. Asimismo, con respecto a la evolución reciente, cabe destacar la pérdida de importancia de los impuestos al comercio exterior, el fortalecimiento del IVA, la falta de avances sustanciales en la tributación sobre las rentas, la concentración de los sistemas en menos impuestos y la imposición de nuevos tributos extraordinarios o con fines de emergencia (Gómez Sabaini, 2005). A partir de estas características comunes, se sugiere ampliar progresivamente las fuentes de tributación, fortalecer las bases imponibles y perfeccionar los efectos redistributivos

del sistema tributario, tomando en cuenta, por supuesto, el efecto que esto tenga con respecto a la competitividad de la economía. Asimismo, las mejoras en materia de administración tributaria y de los mecanismos distributivos en el marco de procesos de descentralización tendrán que desempeñar un papel importante en el futuro.

En términos generales, hay márgenes que permitirían incrementar la recaudación tributaria, especialmente cuando el entorno macroeconómico es favorable. En un contexto caracterizado por crecientes dificultades para instaurar nuevos impuestos o elevar las tasas impositivas, la eliminación de exenciones y la limitación de las deducciones tributarias surgen como fuentes significativas de recursos fiscales para el futuro, que también podrían recabarse mediante mejoras de la administración tributaria.

Lejos de proponer un tipo de solución simple y general, se trata de instrumentar una serie de reformas en forma sostenida, con el objeto de desarrollar un sistema fortalecido y maduro de financiamiento estatal de la protección social. Sin duda, la concertación de acuerdos sólidos es esencial en este contexto.

El pacto social debe basarse en un enfoque de derechos humanos y en su formulación debe considerarse la necesidad de una solidaridad integrada, es decir, de la adopción de un sistema de transferencias que ofrezcan protección ante los riesgos tanto por vía contributiva como no contributiva. Solo mediante un sistema de ese tipo es posible universalizar el derecho a la protección social y realzar la equidad, sobre todo en una coyuntura histórica en la que el mundo del trabajo deja grandes contingentes de la población al margen del sistema contributivo y en una situación de desamparo ante los riesgos. En este sentido, el pacto no solo debe contener disposiciones sobre cómo se traducen los derechos en un ejercicio efectivo, sino también cómo se financia la solidaridad para garantizar tales derechos a toda la sociedad. Otra dificultad que se plantea en esta esfera es que el fortalecimiento del componente solidario no contributivo debe definirse teniendo en cuenta su impacto en los incentivos para cotizar en el componente contributivo.

En este contexto, la protección social responde a dos lógicas: la que relaciona de manera más o menos lineal los aportes (“cotizaciones”) y los beneficios y la que distingue claramente entre aportes y retribuciones, vía impuestos o subsidios cruzados. En el primer caso, cuando el afiliado proyecta una clara relación entre lo que aporta a la seguridad social y los beneficios que obtiene, rige el principio de equidad individual.

En el segundo, en tanto los beneficios no necesariamente reflejan las contribuciones, rige el principio de equidad colectiva.

Uno de los ejemplos más claros de equidad colectiva son los programas sociales de lucha contra la pobreza, cuyo propósito es fomentar la inclusión social mediante financiamiento solidario. En este caso los contribuyentes hacen aportes mediante impuestos y, en cambio, lo que reciben los beneficiarios no está relacionado con sus contribuciones. De hecho, lo habitual es que los beneficiarios de los programas sociales sean quienes menos aportan a través de los impuestos durante su vida activa. Es precisamente por este motivo que los programas sociales tienen una función redistributiva; porque canalizan transferencias de quienes tienen más a los que tienen menos. La determinación de los derechos que deben garantizarse y, por lo mismo, de qué riesgos la sociedad está dispuesta a asumir como responsabilidad colectiva, debe conducir a la definición explícita de los bienes de carácter público de los cuales el Estado se hace insustituible e indelegablemente responsable, al margen de si su prestación esté en manos de instituciones públicas o privadas.<sup>6</sup>

En este marco, un pacto o contrato social que contenga estándares aceptables de protección social para todos los ciudadanos siempre se encuentra entre los dos extremos mencionados: el de la equidad individual y el de la equidad colectiva. El equilibrio idóneo es el que permite movilizar un máximo posible de recursos y, a la vez, lograr una distribución óptima de los destinados a protección social.

Por último, en todo pacto de protección social centrado en el reconocimiento explícito de los derechos económicos, sociales y culturales la política social debe concebirse como un instrumento que realce la equidad, junto con resguardar los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. Tal como lo ha planteado la CEPAL, “la universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad y no puede extenderse hasta niveles de protección que no sean financiables; los grados de solidaridad deben ser acordes con las exigencias de integración social y con la estructura de la distribución del ingreso; y la eficiencia no puede leerse solo en los términos del ámbito macroeconómico sino, por último, debe entenderse como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos” (CEPAL, 2000a, p. 16).

---

<sup>6</sup> Provisión que, por lo demás, debe ser normada, regulada y fiscalizada por el Estado, para que este pueda garantizar que los bienes públicos pertinentes se conformen a determinadas normas sobre cantidad y calidad, y el costo que tendrán para sus destinatarios.

## Contenido de un pacto de protección social

Un pacto social centrado en la protección representa, como se indica en un comienzo, la culminación de un acuerdo en el que los derechos sociales se consideran como horizonte normativo y las desigualdades y restricciones presupuestarias como limitaciones que es necesario enfrentar. Se trata, por lo tanto, de conciliar los imperativos éticos que sirven de fundamento a un acuerdo centrado en derechos sociales y las restricciones financieras impuestas por los fenómenos que se describen en las páginas siguientes. Asimismo es importante realzar la eficiencia del empleo de los recursos, a fin de ampliar la cobertura y elevar la calidad de los servicios, sobre todo los destinados a la población no cubierta o mal cubierta. Las propuestas que se presentan más adelante tienden puentes entre los derechos sociales y los criterios de política que contribuyen a ampliar el acceso, incrementar el financiamiento y fortalecer la solidaridad.

Por consiguiente, se presta especial atención a algunos de los principales temas relacionados con la protección social, entre otros los procesos de reforma y diseño de los sistemas de salud y previsión social, tomando como base tanto la dinámica del mercado laboral como las posibilidades fiscales de los países. También se examinan los programas de apoyo a los grupos más pobres de la sociedad. Con estos análisis se busca precisar y delimitar los elementos que hoy debieran formar parte de un nuevo contrato o pacto social que consagre el derecho a la protección social.

Paralelamente, en el pacto social se debería determinar cómo plasmar la solidaridad en el diseño de los sistemas de salud y de pensiones. No se trata, entonces, de optar por un mayor gasto social o una mayor presión tributaria, sino también de instituir mecanismos de transferencia solidaria como parte de los sistemas de prestaciones. Es necesario repensar los sistemas de protección desde la perspectiva de la solidaridad integral, es decir, tratando de articular los pilares que lo componen (sobre todo, los contributivos y no contributivos), mediante mecanismos eficaces de financiamiento solidario.

Las sociedades latinoamericanas y caribeñas se enfrentan, como imperativo de la actual coyuntura histórica, a la necesidad de definir formas de integrar la equidad individual con la equidad colectiva, la lógica de los incentivos con la de la solidaridad. Son estos, también,

los desafíos que animan esta obra de la CEPAL, en la que se analizan alternativas viables para avanzar en la consolidación de la plena titularidad de los derechos sociales de las y los latinoamericanos y caribeños, corrigiendo desigualdades y manejando las restricciones y posibilidades que plantea el actual proceso de globalización.

## **Hacia una cobertura universal y garantizada de los servicios de salud**

### **Un panorama complejo**

Los problemas de salud son uno de los mayores motivos de aprehensión de los seres humanos. En la medida en que la sociedad se organiza para minimizar los riesgos que representan y garantizar a todos sus miembros la atención de la salud, se mitiga una parte importante del sentimiento de desamparo y se fortalece en la ciudadanía el sentimiento de protección y pertenencia a la comunidad.

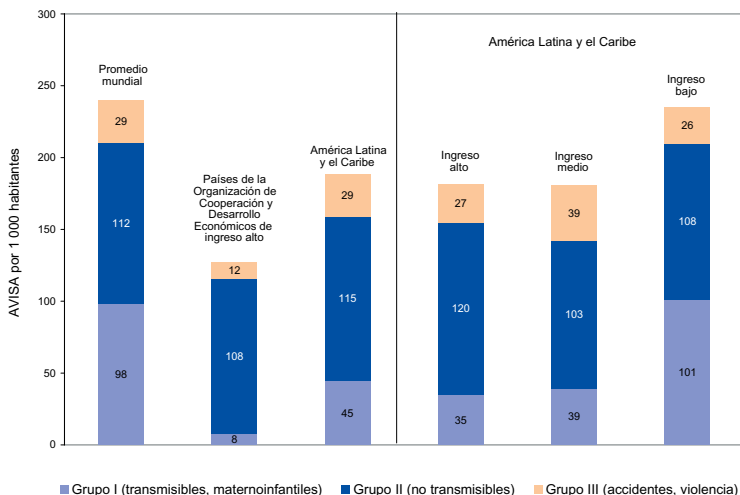
En los países de América Latina y el Caribe, las políticas de salud deben permitir hacer frente a nuevos y viejos desafíos. Al igual que en el mundo desarrollado, los primeros se deben a los cambios en la demanda derivados de la dinámica demográfica, epidemiológica y tecnológica. Tales cambios requieren y permiten nuevas prestaciones y tratamientos, por lo que elevan los costos de los servicios de salud y los gastos pertinentes. Los segundos reflejan las falencias históricas que presenta la región en materia de acceso a servicios de salud oportunos y de calidad, recursos humanos y financieros y en la articulación de los sistemas. El imperativo de universalizar progresivamente la prestación de servicios de salud es, sin duda, un factor que se suma a la presión sobre la demanda y el gasto en este sector.

Con el fin de consagrar el derecho a la salud, en la agenda regional de reformas se debe perseguir un doble objetivo. Por una parte, es necesario fortalecer gradualmente los mecanismos de solidaridad que permiten dar acceso equitativo a los servicios de salud a toda la población, independientemente del ingreso o riesgo individuales. Por otra, es importante centrarse en la oferta de servicios para realzar la eficiencia

en la asignación de los escasos recursos disponibles. El espectro de reformas de los sistemas de salud que pueden adoptarse en la región está condicionado por la situación preexistente en los países en este ámbito, el nivel de cobertura, la forma y capacidad de financiamiento y la evolución demográfica y epidemiológica de la población.

La situación de América Latina y el Caribe en cuanto a las necesidades sanitarias muestra realidades muy variadas y en algunos casos, incluso inquietantes (véase el gráfico 2). Mientras a nivel agregado la región se acerca rápidamente a los países desarrollados en cuanto al efecto de enfermedades no transmisibles, no ha resuelto aun por completo el problema de las enfermedades atribuibles a un menor grado de desarrollo, como las transmisibles y las maternoinfantiles. Este fenómeno, que se conoce como “rezago epidemiológico”, plantea un doble desafío a los sistemas de salud. El rezago epidemiológico es mucho mayor en los países de menores ingresos de la región y afecta en mayor medida a los niños.

Gráfico 2  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y EL RESTO DEL MUNDO: INDICADORES DE CARGA DE LA ENFERMEDAD, 2002**  
*(En años de vida saludable perdidos (AVISA) por 1.000 habitantes)*



**Fuente:** Datos proporcionados por el proyecto de carga de morbilidad de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Ginebra.



Este complejo cuadro epidemiológico significa que existe un escaso margen para lograr rápidos adelantos en el campo de la salud. Si bien en algunos países es fundamental incrementar las inversiones en el área de la salud pública y la eficacia de los servicios, a fin de reducir los altos niveles de incidencia de enfermedades transmisibles y maternoinfantiles, dada la creciente importancia de las enfermedades no transmisibles las soluciones costo-efectivas suelen ser insuficientes. A esto se suma el hecho de que, debido al envejecimiento de la población, la carga representada por las enfermedades no transmisibles aumentará indefectiblemente con el paso del tiempo, por lo que cabe esperar una demanda de servicios de salud creciente y más costosa.

La capacidad de los países para ampliar la cobertura y el acceso a los servicios de salud está estrechamente ligada a la organización de los sistemas de salud de la región, que comprenden una variada gama de instituciones y mecanismos de financiamiento, aseguramiento, regulación y prestación de servicios. Las funciones pertinentes suelen articularse a través de un sistema público de salud, un sistema de seguridad social y el sector privado. La forma en que se coordinan y articulan estos tres subsectores da origen a distintas modalidades de funcionamiento, que suponen distintas dinámicas en términos de cobertura, equidad y eficiencia del sector de la salud.

Independientemente de las características específicas de cada país, es posible identificar una serie de criterios comunes que deben ser considerados en el diseño de las reformas del sector de la salud en los países de la región. En primer lugar, los países tendrán que avanzar en el desarrollo de mecanismos de cobertura de patologías más caras y complejas. En segundo término, la necesidad de enfrentar los problemas de exclusión social e inequidad en relación con la salud obliga a definir políticas e instrumentos que permitan la universalización creciente de la cobertura. En tercer lugar, debido a los cambios tecnológicos ocurridos en el sector de la salud, la constante alza de los costos y el crecimiento proyectado de la demanda y las necesidades financieras, la mejora de la eficiencia y la reducción de los costos se han convertido en elementos centrales de las reformas y políticas de salud.

Para extender eficazmente la cobertura de la población, las políticas de salud deben fortalecer y universalizar la protección ante los riesgos, de modo que la necesidad de realizar gastos de bolsillo no sea un

obstáculo para recibir la atención requerida. Ello obliga a trabajar de manera simultánea en tres direcciones: la expansión de los sistemas de aseguramiento de cobertura universal y obligatoria, el fortalecimiento de la salud pública tradicional, y el realce de la eficiencia y la reducción de costos en la prestación de servicios.

## **Políticas de aseguramiento**

La organización del financiamiento sobre la base de esquemas de aseguramiento de carácter universal supone definir una serie de elementos. En primer lugar, debe establecerse la interrelación entre las distintas fuentes de financiamiento (impuestos generales, cotizaciones a la seguridad social y gastos privados), dado que el grado de integración que se logre será el principal determinante de la solidaridad y la equidad de los sistemas de salud. En segundo término, deben definirse explícitamente los mecanismos o instrumentos que garanticen la solidaridad y, en tercer lugar, es necesario establecer también los criterios con que se determinan los servicios que cubren los seguros de salud.

### ***Integración de los sistemas y equidad: hacia una solidaridad integrada***

En el campo de la salud, la solidaridad se manifiesta cuando el acceso a los servicios es independiente de los aportes al sistema y de la capacidad de pago real de las personas. Si bien los países de la región presentan diversas formas y grados de interrelación entre el financiamiento contributivo y no contributivo, debe considerarse que una mayor integración entre la seguridad social y el sistema público permite mayores sinergias entre ambas, lo que eleva el financiamiento de la solidaridad y fomenta una mayor equidad. Asimismo, la articulación entre seguridad social y sistemas públicos puede tener un efecto positivo en la eficiencia, en aquellos casos en que la integración de los subsistemas permite un mayor aprovechamiento de la capacidad instalada y facilita la racionalización del uso de los recursos, mediante el perfeccionamiento de la gestión y la administración de los subsistemas.

En vista de que la mayoría de los países de la región cuenta con escasos recursos tributarios y que las contribuciones a la seguridad social en salud son importantes fuentes de financiamiento, la integración de financiamiento contributivo y no contributivo debe ser una

alternativa a corto y mediano plazo. Esta integración puede adoptar muchas formas y en la región existe una gran variedad de mecanismos institucionales, que abarcan desde el financiamiento de las prestaciones públicas exclusivamente con cargo a las rentas generales a sistemas con cierto grado de integración entre el financiamiento contributivo y el presupuesto nacional, a países con baja o nula integración o articulación (véase el cuadro 1).

Cuadro 1  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INTERACCIÓN ENTRE FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y COTIZACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SECTOR DE LA SALUD**

Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3
Financiamiento: rentas generales, sistemas integrados a partir de financiamiento no contributivo	Financiamiento: integración de rentas generales y cotizaciones a la seguridad social	Financiamiento: Baja o nula integración de rentas generales y cotizaciones a la seguridad social
<i>La estructura de la prestación es heterogénea entre prestadores públicos y privados</i>	<i>En todos los casos hay algún grado de separación explícita de funciones de financiamiento y prestación. También varía el nivel de integración del financiamiento</i>	<i>La estructura de la prestación pública es heterogénea, y existen distintos tipos de vinculación entre el sector público y privado</i>
<i>Prestación pública y privada:</i> Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Dominica, Granada, Guyana, Haití <sup>a</sup> , Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago, Venezuela (Rep. Bolivariana de) <sup>b</sup>	<i>Tipo 2A:</i> Integrado con mantenimiento del financiamiento contributivo y nivel único de cobertura a cargo de la seguridad social: Costa Rica  <i>Tipo 2B:</i> Integrado con cobertura diferenciada entre financiamiento contributivo y no contributivo: Colombia, Antigua y Barbuda <sup>c</sup> , Rep. Dominicana <sup>c</sup>	Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay
<i>Prestación solo a través del sistema público:</i> Cuba	<i>Tipo 2C:</i> Modelo dual con integración parcial: Chile	

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**Nota:** En todos los países, con la excepción de Cuba, existe un subsector privado que también presta servicios de salud.

<sup>a</sup> En Haití no existe prácticamente el seguro social y la prestación y el financiamiento provienen fundamentalmente del sector público y de organizaciones no gubernamentales.

<sup>b</sup> Las reformas de los últimos años han fomentado una mayor participación y cobertura del sistema público.

<sup>c</sup> Tanto Antigua y Barbuda como República Dominicana se encuentran en un período de transición, aplicando reformas de salud con vistas a una mayor integración del financiamiento.

Independientemente del camino que se escoja, el refuerzo progresivo de la integración y articulación del sistema de seguridad social en salud y el sistema público es fundamental para mejorar la gestión de los riesgos

de salud de la población, potenciar la capacidad de oferta de servicios y realzar la equidad de la cobertura. Mientras más segmentados estén estos dos subsectores, más difícil será financiar las prestaciones solidarias y más ineficiente será la estructura proveedora.

### ***Definición de coberturas garantizadas y exigibles***

En la legislación de prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe se consagra el derecho a la salud de la población. Cuando no hay servicios garantizados ni financiamiento público adecuado, dichos derechos son difícilmente exigibles y suelen racionalizarse a través de listas de atención con plazos inciertos y con poca transparencia en lo que respecta a los criterios de jerarquización de las patologías. Una opción para fomentar la exigibilidad de los derechos y enfrentar los problemas de financiamiento e inequidad en la cobertura es la definición de conjuntos o paquetes de garantías explícitas, universales y exigibles. Estos conjuntos de prestaciones obligatorias deben ser ofrecidos a toda la población, independientemente de su riesgo e ingreso. El criterio para definir las prestaciones que deben incluirse son las necesidades sanitarias de toda la población.

La definición de un conjunto de prestaciones exigibles es un método útil para facilitar el aseguramiento, puesto que expone explícitamente los beneficios que deben ser financiados y ayuda a determinar el precio de las prestaciones. Además de proporcionar un instrumento de organización y de reflejar las restricciones presupuestarias, el objetivo de definir un conjunto de derechos universales y garantizados no es reducir la cobertura individual, sino garantizar un nivel de cobertura de servicios de salud exigible y, en principio, igual para todos. Estos paquetes no deben ser concebidos como una estructura rígida, sino como un medio para establecer prioridades que debe ser ampliado progresivamente. Por último, el establecimiento de prioridades sanitarias no debe desplazar el tratamiento de las patologías no incluidas; de hecho, se debería garantizar que la cobertura del conjunto no absorba toda la capacidad del sistema público.

### **Eficiencia, organización y supervisión del sistema de salud**

Un elemento muy común, tanto en los países de la región como fuera de ella, es el problema del aumento de los costos del sistema de salud. Como se señaló anteriormente, una combinación de factores

demográficos, epidemiológicos y tecnológicos han dado origen a la demanda de nuevos productos y procesos que absorben mayores recursos financieros. Los problemas de información y otras fallas que se observan en el mercado de la salud potencian, a su vez, la tendencia estructural al alza de los costos de los sistemas. Asimismo, los gastos en salud se han visto afectados por las transformaciones estructurales que caracterizan a los sistemas de prestaciones público y privado.

### ***Separación de funciones***

La adopción de sistemas de aseguramiento facilita la separación de funciones de financiamiento y prestación de servicios de salud y, además, puede generar incentivos para la reducción de costos, mediante la articulación con los proveedores públicos y privados. En el contexto del sector de la salud, la función de los seguros no debería limitarse a brindar cobertura financiera ante los eventos cubiertos, lo que significa que no deben actuar como cajas de pagos, sino como administradores de riesgos relacionados con la salud y participar activamente en la compra de servicios de salud para sus afiliados. En la medida en que los seguros actúen como compradores eficientes en representación de sus afiliados, permiten atenuar los problemas de asimetrías de información entre proveedores y consumidores, lo que a su vez reduce el problema de la demanda inducida. Además, facilita el empleo de mecanismos de pago que estimulen la racionalización del uso de los recursos dado que, por el hecho de ser compradores institucionales, pueden estimular la adopción progresiva de los sistemas de capitación que se analizan más adelante.

### ***Mecanismos de compra de servicios de salud***

La principal ventaja de la separación de funciones es que permite introducir incentivos conducentes a racionalizar y mejorar la capacidad y las operaciones de compra de servicios de salud por parte de las instituciones que administran los recursos financieros, ya se trate de ministerios de salud, seguros sociales o aseguradoras privadas. La racionalización del sistema de compra consiste, entre otras cosas, en la utilización de instrumentos de pago que permitan transferir parte del riesgo financiero a los proveedores de servicios, mediante la consideración de factores relativos al nivel y tipo de demanda proyectada.

Si bien los mecanismos prospectivos incentivan la eficiencia y la contención de costos, también estimulan la limitación y la baja de la calidad de los servicios, dado que el proveedor solo dispone de estos dos parámetros para adaptar los ingresos a los costos de producción. Los pagos retrospectivos, por otra parte, fomentan una oferta excesiva de servicios de salud e imponen un alza de los gastos, debido a problemas de demanda inducida y de riesgo moral.

Por ello, lo ocurrido hasta ahora permite pensar que los sistemas de salud deben operar con una adecuada combinación de ambos mecanismos. Idealmente, es necesario seleccionar la modalidad más adecuada a cada situación, eligiendo la unidad de pago que más convenga al financiador y una distribución de riesgos entre este y el proveedor, que atribuya al prestador los riesgos derivados de la mayor o menor eficiencia en la prestación de servicios. También se debe permitir que los ministerios de salud y los seguros sociales compren servicios fuera del ámbito público, para optimizar el uso de la capacidad instalada en el país. Sin embargo, esto no significa reducir las funciones de los hospitales públicos, puesto que en este contexto, más allá de las prestaciones, desempeñan un papel fundamental en la determinación de los protocolos y la configuración de la estructura de costos, funcionando como referencia y disciplinador de los proveedores privados en un marco de competencia por comparación.

### ***Regulación y supervisión***

En la medida en que los procesos de reforma incentivan un cambio en la combinación pública y privada en materia de aseguramiento, financiamiento y prestación de servicios, es fundamental avanzar en el desarrollo de mecanismos de regulación y supervisión. Este tema es transversal a todas las formas de organización de los sistemas de financiamiento y prestación.

En el ámbito de la salud, las fallas de mercado inherentes a las asimetrías de información, tanto en lo que respecta a la prestación de los servicios como al aseguramiento, se ven exacerbadas por las características del sector. Si bien es cierto que introducir competencia es deseable, las fallas de mercado hacen que para que esta sea eficaz y fomente la eficiencia, se requiera un modelo con una sólida estructura reguladora. Esto se aplica tanto a la regulación de las prestaciones de

los servicios en términos de calidad y eficacia como a la reglamentación de los aspectos financiero y actuarial del aseguramiento. Para contar con un regulador fuerte y con capacidad para actuar, es preferible que un mismo ente se ocupe de la regulación y la supervisión de los distintos subsectores.

## **Políticas de salud pública**

Además de ocuparse de la organización de los esquemas de aseguramiento, las políticas de salud también deben impulsar medidas de fomento del consumo, por parte de toda la población, de servicios de salud que produzcan importantes reducciones de la carga de la enfermedad. Estos servicios comprenden actividades de salud pública colectiva altamente costo efectivas, como las campañas de promoción y actividades preventivas o curativas a nivel de la atención primaria.

### ***Expansión de la atención primaria***

El incremento de la cobertura de la atención primaria es un elemento central para mejorar el acceso a bienes y servicios de salud y, por consiguiente, de mejorar el estado de salud de la población. Si bien el aumento de la cobertura de la atención primaria siempre es deseable, cobra especial relevancia en países de baja cobertura de salud y alta prevalencia de las enfermedades no transmisibles.

En el marco de las reformas que se han emprendido para extender la cobertura de servicios de salud a la población de menores ingresos y a las zonas rurales más remotas se ha intentado trasladar los centros de atención primaria fuera de los establecimientos hospitalarios y ubicarlos en el seno de las comunidades beneficiarias. Esta ha sido la estrategia seguida por numerosos países de la región, que se ha puesto en práctica ya sea mediante la contratación de proveedores externos y organizaciones no gubernamentales —para aprovechar la infraestructura privada existente— o mediante la construcción y operación de nuevos puestos y centros de salud, dependientes del ministerio de salud o de la seguridad social, según el caso. Un elemento fundamental de las iniciativas ha sido la adopción de compromisos para perfeccionar la gestión, sobre la base de la utilización de nuevos instrumentos de asignación de recursos y de la separación entre financiamiento y prestación.

Los nuevos modelos de atención primaria que se han desarrollado en América Latina y el Caribe no solo han arrojado resultados significativos, sino también valiosas enseñanzas para el rediseño de las políticas de salud en la región. Se ha puesto de manifiesto la importancia de fortalecer los componentes asistencial, preventivo y de promoción de la atención primaria, aunque el último ha sido menos desarrollado. En este sentido, las iniciativas no pueden concebirse como programas aislados sino que requieren un rediseño de toda la red, y una articulación muy precisa entre los diferentes niveles de atención. La experiencia más ambiciosa en ese sentido ha sido la costarricense, en virtud de la cual se aumentó la capacidad resolutoria de la atención ambulatoria y estableció con relativa claridad la puerta de entrada de los pacientes al sistema, con procedimientos de referencia y contrarreferencia de pacientes.

### ***Coordinación y compensación de sistemas descentralizados***

En la década de 1980 y, sobre todo, en la de 1990, la descentralización de la prestación pública de salud ha pasado a ser uno de los elementos más importantes de las políticas públicas de los países de América Latina y el Caribe. En los últimos años, muchos gobiernos de la región se han embarcado en procesos signados por políticas de reforma en materia de potestades y competencias, llamadas de “descentralización” aunque involucran procesos que, en rigor, obedecen a diferentes características específicas. Como resultado, los gobiernos subnacionales están desempeñando un papel más importante en la gestión de los asuntos públicos.

El estudio de las iniciativas de descentralización de la salud en América Latina permite reconocer una gran variedad de patrones, relacionados con la velocidad, la secuencia y la naturaleza del proceso de reasignación de funciones. En algunos casos, los procesos de descentralización se concibieron como instrumentos para impulsar una mayor participación ciudadana y apoyar los nuevos procesos de democratización de la región. No obstante, en la medida en que la dependencia de la prestación de servicios de salud descentralizados respecto de recursos financieros y humanos locales ha aumentado, se ha corrido el riesgo de ampliar las brechas de calidad, en contextos que presentan serios desequilibrios regionales preexistentes. En este sentido, cabe insistir en la necesidad de diseñar y poner en práctica mecanismos de articulación y compensación regional desde el inicio de las políticas de reforma, a efectos de estimular la equidad y la solidaridad interregional.



## Reformas de los sistemas de pensiones

A pesar de los múltiples esfuerzos realizados por los países de la región para mejorar y reformar sus sistemas de pensiones, estos no han podido brindar una adecuada protección a importantes sectores de la población. Al respecto, la expansión de la cobertura sigue siendo la principal tarea pendiente. En la actualidad, solo cuatro de cada diez personas mayores de 70 años recibe directamente algún tipo de ingreso por jubilación o pensión. De hecho, en algunos de los países de menor ingreso por habitante, dicha proporción es incluso inferior al 20%, lo que reproduce las desigualdades de acceso al bienestar en cada etapa de la vida de las personas.

En la medida que las pensiones otorgadas por los sistemas contributivos dependen de la capacidad de realizar aportes en forma regular a lo largo de la vida activa, la baja participación contributiva se traduce en una cobertura de pensiones limitada o de escaso monto. De esta manera, la precaria estructura de los mercados laborales de la región, que se refleja en bajas tasas de aporte y en la estrecha relación entre el tipo de inserción laboral y la capacidad contributiva de las personas, tiende a trasladarse directamente al mundo de la seguridad social contributiva. Por ende, la población de América Latina y el Caribe se ve amenazada por la incertidumbre respecto de la calidad de vida a la que puede aspirar en la vejez, lo que realza la importancia de extender la cobertura de esquemas no contributivos de pensiones.

Además de ello, los significativos cambios demográficos que se avecinan ejercerán, tarde o temprano, crecientes presiones financieras sobre todos los sistemas previsionales de la región. Cada vez más, los

países que utilizan esquemas de reparto se verán forzados a introducir importantes cambios a los parámetros de sus sistemas. Esto plantea enormes desafíos en materia de la titularidad y exigibilidad de derechos sociales que garanticen a todos los miembros de la sociedad una vejez digna y segura. Para moverse en esta dirección es indispensable que los sistemas de pensiones avancen en lo referente a cobertura, solidaridad y viabilidad financiera. Estos objetivos, que se refuerzan entre sí, deben estar presentes en todos los procesos de reforma.

## **Problemas de los sistemas contributivos**

Una de las causas de la escasa cobertura previsional de la región es el excesivo énfasis otorgado a los sistemas tradicionales de seguridad social, basados en el aporte contributivo para el financiamiento de las necesidades de consumo en la vejez. Aunque en América Latina y el Caribe estos esquemas han realizado aportes significativos a la protección de los trabajadores y sus familias contra los riesgos de invalidez, vejez o muerte, han excluido a importantes segmentos de la población, en especial a los vinculados a actividades estacionales, informales o de baja productividad.

Los déficit de financiamiento de los sistemas contributivos de pensiones de la mayoría de los países de la región han absorbido gran parte de los escasos recursos destinados al gasto social, lo que deja poco margen para el desarrollo de esquemas no contributivos que permitan, en forma solidaria, extender la cobertura previsional a todos los sectores de la población. De hecho, los seguros sociales tradicionales, basados en contratos intergeneracionales de reparto y de beneficio definido, comenzaron a registrar una serie de problemas financieros en las últimas décadas. Tales problemas obedecieron, entre otros motivos, a cambios demográficos, diseños no sostenibles, la creación de privilegios sectoriales y la ausencia de los ajustes paramétricos necesarios para garantizar un financiamiento sostenible en el tiempo (véase el cuadro 2).

Cuadro 2  
**CRÍTICAS FRECUENTES A LOS ESQUEMAS DE REPARTO  
 Y BENEFICIO DEFINIDO**

Problema	Característica	Recomendaciones de política
Sistemas segmentados y de escasa portabilidad <sup>a</sup>	Múltiples sistemas privados, públicos y regímenes especiales de alto costo	Homologar, unificar e impulsar la portabilidad
Evasión o elusión en sistemas previsionales o impositivos	Limitada capacidad de financiar pensiones a través de aportes procedentes del salario o de impuestos generales	Transformar la concepción de la cotización, de la de impuesto a la de ahorro, mediante cuentas individuales (financieras o nocionales)
Reglas complejas de beneficios	Redistribución poco transparente, no necesariamente progresiva, que otorga pocos incentivos para la formalización	Separar el componente contributivo del no contributivo, hacer más transparente y progresiva la solidaridad
Inversión de escasa rentabilidad de fondos de reserva	Utilizados en políticas sociales, escasa protección y supervisión de la rentabilidad de los fondos	Necesidad de reglas claras de inversión y supervisión de los fondos previsionales
Tendencias demográficas y del mercado de trabajo adversas	Informalidad del empleo y envejecimiento de la población	Necesidad de ampliar la base contributiva y extender la cobertura no contributiva
Reglas de beneficio definido excesivamente generosas	La escasa relación con las contribuciones se traduce en subcotización en la juventud y sobrecotización en los últimos años, lo que ocasiona un desequilibrio financiero	Estrechar la relación entre aportes y beneficios (contribuciones definidas)
Altos costos administrativos	Causados por multiplicidad de sistemas, duplicación de funciones e ineficiencia administrativa	Necesidad de reformar la gestión administrativa o introducir la competencia por la administración de fondos

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, "Sistemas de pensiones de América Latina, diagnóstico y alternativas de reforma. Estudios de caso de América Latina y el Caribe: conclusiones y recomendaciones", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 9 (LC/L.656), Santiago de Chile, 1991; Andras Uthoff, "Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 29 (LC/L.879), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1995; y Daniel Titelman y Andras Uthoff, "The role of insurance in social protection in Latin America", *International Social Security Review*, vol. 58, N° 2-3, 2005.

<sup>a</sup> El problema de la alta segmentación ha sido más común en los países de la región en los que más tempranamente se establecieron programas de seguridad social o cuya estructura estatal estaba notablemente descentralizada. En Colombia llegaron a coexistir cerca de 1.000 programas de seguro social en el sector público y en Chile había en el año anterior a la reforma 90 "cajas" de trabajadores de distintos sectores. Por su parte, en México coexisten actualmente sistemas especiales para trabajadores privados (12 millones), empleados federales (2,5 millones), estatales (900.000) y paraestatales (247.000), además de regímenes especiales para las universidades públicas, la banca del desarrollo y los municipios. La pensión media pagada por el sector paraestatal representaba en 1997 cerca del doble de la correspondiente al resto de los empleados públicos y más de seis veces la prestación media percibida por los trabajadores del sector privado (Aguirre, 2005).

## Las reformas realizadas

Las reformas realizadas no lograron responder adecuadamente a la complejidad de los problemas que presentaban los sistemas de pensiones en la región. En general, las dificultades en materia de sostenibilidad financiera y déficit fiscal siguieron existiendo en los países que optaron por la introducción de esquemas de capitalización individual, debido a que los costos de transición fueron mayores y más persistentes de lo proyectado (Uthoff 1995, CEPAL, 1998). Desde esta óptica, las reformas de tipo paramétrico fueron más exitosas en algunos casos, en tanto no generan este tipo de costos. Sin embargo, una característica común a todas las reformas es que no han logrado ampliar los beneficios del crecimiento y la modernidad a los sectores tradicionalmente excluidos de la protección social contributiva. Por lo tanto, aliviar los problemas de cobertura sigue siendo uno de los principales desafíos pendientes.

Las reformas estructurales pueden clasificarse en tres grandes tipos: i) las reformas de tipo sustitutivo, que reemplazan totalmente el régimen de reparto por uno de capitalización individual; ii) las que introducen regímenes paralelos, esto es, que mantienen el componente de reparto pero establecen, como alternativa, uno de capitalización individual; iii) las que crean regímenes mixtos, que incorporan un componente de capitalización individual en forma complementaria al régimen de reparto.

En la mayoría de los países de la región se ha optado por mantener los sistemas públicos de reparto —aunque se han introducido, en algunos casos, modificaciones a algunos parámetros fundamentales— de modo de evitar el costo fiscal de transición hacia un esquema de capitalización. Las reformas paramétricas orientadas a restablecer el equilibrio financiero de los sistemas de reparto pueden clasificarse, a su vez, en dos tipos básicos: i) las que tienden a estrechar, a nivel individual, la relación entre los aportes al sistema y las pensiones pagadas por este y ii) las que tienden a aumentar la recaudación, reducir los beneficios o restringir el acceso a las prestaciones.

Recientemente se ha comprobado que, contrariamente a lo que se anticipaba, la incorporación de componentes de capitalización no se tradujo en un aumento de la participación contributiva. Esto se debe a la reducida capacidad de ahorro de segmentos importantes de la población; la baja frecuencia de sus aportes, y al hecho de que las necesidades básicas

insatisfechas que registran amplios sectores de la población hacen que las tasas de descuento que se aplican a los beneficios futuros sean muy elevadas, de modo que se privilegia el consumo presente. Por ello, en ausencia de reformas que fortalezcan los componentes no contributivos de los sistemas previsionales, los grupos más desprotegidos (y especialmente las mujeres) se mantendrán al margen de los sistemas contributivos o recibirán pensiones bajas.

Además de resultar ineficaz para extender la cobertura previsional a los sectores tradicionalmente excluidos de la economía formal, la incorporación de cuentas individuales de capitalización eliminó parte importante de la solidaridad inherente a los sistemas de reparto. Con ello, se tendió a reproducir las inequidades de la vida laboral, transformándolas en inequidades previsionales (CEPAL, 2002). Para evitarlo, en ciertos países se incorporaron programas de pensiones mínimas garantizadas o subsidios a los aportes previsionales, que han resultado ineficaces para llegar a la población con menor capacidad contributiva.

En relación con el financiamiento, las reformas de los sistemas de pensiones orientadas a la capitalización mejoran, en principio, la solvencia fiscal a largo plazo. No obstante, en la mayoría de los casos el costo de la transición ha creado elevados desequilibrios fiscales a corto y mediano plazo, que han llegado a poner en peligro la estabilidad macroeconómica de países de la región y podrían ir en detrimento de la protección de los adultos mayores que la reforma busca garantizar.

## **La agenda de reformas**

Los países de la región enfrentan el doble desafío de expandir la cobertura previsional a toda su población de adultos mayores y de garantizar la sostenibilidad financiera a corto y largo plazo del sistema en su conjunto. Quizás una de las principales lecciones aprendidas es que la realidad de los países de la región no permite basar los procesos de reforma a los sistemas de pensiones exclusivamente en el componente contributivo.

El énfasis de la agenda de política de cada país dependerá, entre otros factores, de la situación inicial de sus sistemas de pensiones, de su capacidad de financiamiento público, del nivel de los pasivos previsionales contingentes y de las preferencias propias de cada sociedad en materia de eficiencia y solidaridad. A continuación se plantean una serie de aspectos que debieran tenerse en cuenta en los respectivos debates nacionales.

## ***Cobertura y solidaridad***

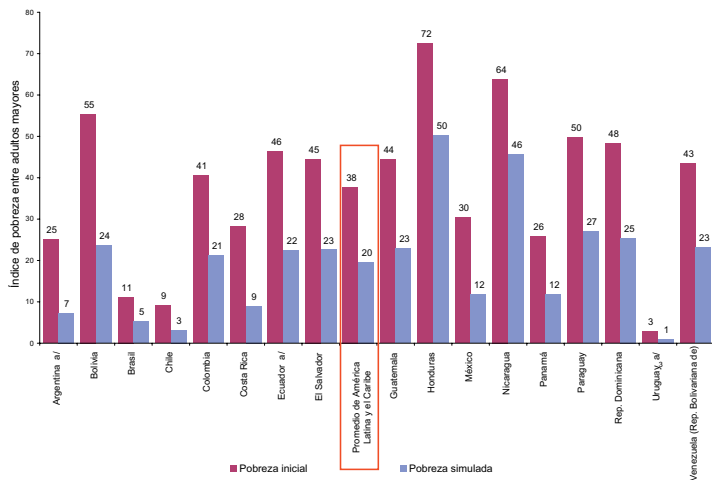
Dadas la limitada o nula capacidad de ahorro de segmentos importantes de la población, así como la tendencia a la mayor informalidad y precarización del empleo en las últimas dos décadas, las reformas deben dirigirse a desarrollar o a perfeccionar esquemas no contributivos para aumentar la cobertura, sin descuidar los cambios que requieran los sistemas contributivos. Los esquemas no contributivos deben concebirse como instrumentos esenciales para garantizar el acceso generalizado de la población sin capacidad contributiva a pensiones dignas, y no como mecanismos de corte asistencial y financiamiento incierto. Asimismo, se deben fortalecer los esquemas de solidaridad dedicados a los aportantes de menores ingresos; incentivar la participación contributiva de los trabajadores con cierta capacidad de ahorro que actualmente no participan en el sistema, y garantizar una integración adecuada entre los regímenes contributivos y no contributivos.

### ***Fortalecimiento del componente no contributivo***

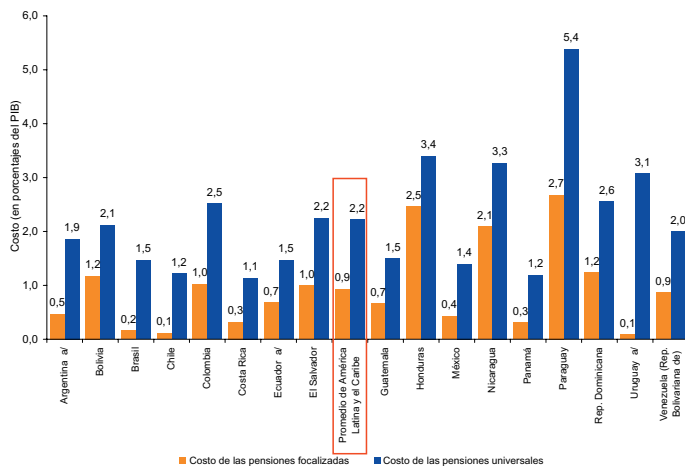
La forma más directa de alcanzar la universalidad de la cobertura consiste en garantizar un ingreso mínimo a toda la población mayor de cierta edad, independientemente de la historia contributiva o de sus fuentes de ingreso alternativas. Ahora bien, las restricciones fiscales llevan a que estas pensiones no contributivas deban focalizarse en los adultos mayores de menores ingresos. Como se aprecia en el gráfico 3, brindar una pensión focalizada que permita reducir a la mitad la incidencia de la pobreza en la población de mayores de 65 años cuesta en promedio un 0,9% del PIB. Una pensión universal tendría este efecto en la pobreza, pero a un costo equivalente de un 2% del PIB. Como se ve en el gráfico, existe una alta heterogeneidad entre los países en este sentido; en algunos casos, incluso una pensión focalizada representa una fracción superior a un 2% del PIB.

### Gráfico 3 AMÉRICA LATINA: COSTO Y EFECTO EN LA POBREZA DE OTORGAR PENSIONES FOCALIZADAS Y UNIVERSALES

Efecto en la pobreza  
(Índice de pobreza en adultos mayores)



Costo de las pensiones focalizadas y universales  
(En porcentajes del PIB)



<sup>a</sup> Encuestas urbanas.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares aplicadas el año 2002, excepto en los casos de Paraguay (2000), Brasil, Nicaragua y El Salvador (2001) y Chile (2003).

### *Incentivos a la participación en los regímenes contributivos y solidaridad contributiva*

A pesar de que se ha comprobado que los esfuerzos por incentivar las contribuciones no han resuelto los problemas de cobertura previsional a nivel agregado, una estructura adecuada de incentivos puede tener efectos positivos en el fomento de la cotización en ciertos segmentos de la población, así como reducir los problemas de subdeclaración.

A efectos de incentivar las contribuciones, la estrategia seguida en numerosas reformas ha sido aumentar la correlación entre los aportes y los beneficios recibidos. Sin embargo, esta correlación no debe ser absoluta, ya que se requieren mecanismos de solidaridad (contributivos y no contributivos) que ayuden a mejorar la calidad de las pensiones de los trabajadores de menores salarios relativos. Esto es particularmente relevante ya que, en la medida en que se estrecha la relación entre aportes y beneficios, se tiende a socavar la solidaridad contributiva inherente a los esquemas de reparto tradicionales.

Otro aspecto que debe considerarse es la relación entre los componentes contributivos y no contributivos, de modo de evitar que las normas de compatibilidad entre pensiones de ambos tipos y los mecanismos de focalización de las pensiones no contributivas creen incentivos a no cotizar. Para ello, es necesario que el diseño del sistema permita que las pensiones no contributivas sean compatibles con jubilaciones contributivas —esto es, que una persona pueda recibir simultáneamente beneficios de ambos regímenes— y que incluya un mecanismo de tasas decrecientes de beneficios no contributivos. Esto es, la focalización de los beneficios no contributivos debe ser gradual, sobre la base de un monto básico de prestaciones, pero este monto debe ser reducido a partir de cierto umbral de corte, en función del grado de necesidades insatisfechas de los postulantes.

### ***Viabilidad financiera y costos de transición***

Actualmente, la mayoría de los países de la región tienen dificultades para cubrir financieramente las necesidades de su población en materia de pensiones. A esto se suman los requerimientos futuros derivados del proceso de envejecimiento. En consecuencia, la sostenibilidad financiera integral de los sistemas de pensiones es un elemento central de cualquier proceso de



reforma. En la medida en que los sistemas de pensiones en la región deben incorporar componentes contributivos y no contributivos, la viabilidad financiera de un proceso de reforma dependerá tanto de la trayectoria fiscal como de la evolución actuarial de los modelos contributivos.

En el ámbito contributivo, como se argumentó, la introducción de esquemas de capitalización individual —aunque tiende a mejorar la situación actuarial a largo plazo de los sistemas previsionales— conlleva costos de transición que pueden afectar seriamente la viabilidad financiera de las reformas. Para reducir estos costos, en los procesos de reforma se debe avanzar gradualmente hacia sistemas contributivos que combinen un componente unificado y reformado de reparto con un componente de capitalización individual.

Esto no solo permite acotar los costos de transición sino que también facilita la diversificación de riesgos económicos, en tanto la viabilidad financiera del sistema de reparto es más sensible a variaciones del sector real de la economía, mientras que el sistema de capitalización responde más a variaciones en el ámbito financiero. Esta combinación también facilita una mejor diversificación de los riesgos demográficos ante cambios de las relaciones de dependencia.

Las reformas paramétricas pueden clasificarse en dos tipos básicos: las que tienden a estrechar, a nivel individual, la relación entre los aportes al sistema y las pensiones pagadas por este y las que tienden a aumentar la recaudación, reducir los beneficios o restringir el acceso a las prestaciones. En la primera categoría se incluyen las modificaciones que tienden a ampliar el número de aportes considerados en el cálculo del ingreso base que se emplea para calcular las pensiones, así como las normas que tienden a castigar las jubilaciones anticipadas y premiar la postergación del momento de jubilación. Un caso particular de este tipo de reformas son los esquemas de cuentas nocionales, que permiten avanzar hacia una mayor correlación entre aportes y beneficios y bajar los costos de transición. De acuerdo con estos, las prestaciones pasan a calcularse sobre la base del historial completo de aportes, más otras variables demográficas. En el segundo tipo de reformas paramétricas se incluyen aquellas que incrementan en forma generalizada los aportes al sistema o reducen la magnitud de los beneficios pagados por este, mediante aumentos de las tasas de contribución, cambios a los mecanismos de indización de las pensiones, aumentos de la edad legal de jubilación (fundados en la mayor esperanza de vida) o del número de aportes necesarios para acceder a una jubilación.

En términos de los principios planteados en este documento, y en la medida en que existan mecanismos que permitan compartir entre todos los trabajadores el peso de hacer financieramente viables los esquemas públicos de reparto, se considera que debiera tomarse con precaución el uso de mecanismos que tiendan a sacrificar beneficios en aras de la sostenibilidad financiera.

### ***Consideraciones de género***

Una de las principales transformaciones de la sociedad latinoamericana es el paulatino cambio de las estructuras familiares, de las biparentales con hijos y un solo proveedor a otras en las que la mujer ha adquirido una mayor participación en el mercado de trabajo. Ante la desigual repartición de las funciones del hogar, la mujer se ha visto en la necesidad de compatibilizar las tareas de cuidado familiar con la participación laboral. Esto se suma a la ya histórica discriminación de género en los mercados laborales de la región, lo que se ha traducido en una baja capacidad contributiva de las mujeres.

Si bien es cierto que la solución a este problema escapa a los sistemas de pensiones, se recomienda revisar el uso de las tablas de mortalidad, con el fin de prevenir discriminaciones ligadas a factores demográficos, y promover la solidaridad de género en el financiamiento. Asimismo, se señala la necesidad de tomar medidas para cubrir los enormes pasivos contingentes resultantes de las limitaciones que tienen las mujeres para autofinanciar sus prestaciones en las condiciones actuales.

### ***Unificación de los sistemas***

La coexistencia de diversos regímenes especiales de pensiones en un mismo sistema se ha transformado en una importante fuente de inequidad, así como en una presión financiera adicional, ya que estos absorben importantes recursos y benefician a fracciones pequeñas de la población. Por lo tanto, la unificación de los sistemas, más allá de sus efectos en materia de equidad, es positiva desde una perspectiva financiera a largo plazo. Para lograrla se requiere introducir reformas tendientes a la homologación, unificación y portabilidad de los beneficios. El relacionar más claramente las contribuciones con los beneficios previsionales, más allá del componente solidario, tiende a facilitar la unificación de los sistemas.

## **Los programas sociales y sus desafíos futuros**

En los últimos años se ha enfatizado el vínculo de la pobreza con otras carencias que la explican y están ligadas a esta, entre otras, la falta de capacidades productivas, de patrimonio y de acceso a capital social y simbólico, así como otros componentes sociales, culturales y políticos. Quedar excluido o estar privado de tales capacidades, activos y redes no solo es sinónimo de pobreza sino también de falta de un ejercicio efectivo de la ciudadanía. Esto impide una participación plena en la sociedad y va en detrimento de la exigibilidad de los derechos. En consecuencia, la asignación de recursos, tanto materiales como simbólicos, que permitan superar condiciones de pobreza es responsabilidad del Estado y del conjunto de la sociedad, y constituye un área clave de las políticas públicas.

Los programas sociales que apuntan a la superación de la pobreza no solo deben orientarse a cubrir urgencias a corto plazo. También deben impulsar el desarrollo de redes y capacidades que promuevan, a mediano y largo plazo, la inclusión social de los beneficiarios. Más aún, la persistencia de las condiciones de pobreza o indigencia de segmentos significativos de la población ha llevado a un consenso en la región sobre la imposibilidad de encontrar una solución rápida, así como a un acuerdo en torno a la necesidad de captar la complejidad de la pobreza en sus distintas expresiones. Esto se debe tanto a la volatilidad económica como a las deficiencias de capital humano y a las restricciones para la creación de empleos estables y de calidad. Estos factores conllevan a que ciertas actividades públicas tengan un efecto a corto plazo, pero no brinden a las familias una verdadera solución para salir de la pobreza por sus propios medios a largo plazo.

De allí que los programas deban complementar actividades de alivio a las manifestaciones de la pobreza a corto plazo con medidas tendientes a eliminar sus causas estructurales o intertemporales. Junto con bajos niveles de ingreso, las familias pobres presentan un nivel insuficiente de capital humano en materia de nutrición, salud y educación, entre otros aspectos, lo que afecta las posibilidades futuras de los más jóvenes y atenta contra la igualdad de oportunidades. Otros factores que sistemáticamente concurren en la reproducción intergeneracional de la pobreza son las características de género, la pertenencia a una minoría étnica y la residencia en zonas rurales, que constituyen claras desventajas sociales. Por otra parte, la exposición a situaciones adversas transitorias y recurrentes tiende a castigar en mayor medida a los más pobres, que cuentan con menos recursos para enfrentarlas.

La multidimensionalidad de la pobreza, así como su carácter de proceso y de relación, debe ser tenida en cuenta en el diseño de las políticas orientadas a superarla. La diversidad de programas sociales en la región refleja este carácter multidimensional de la pobreza, que se traduce en una gran variedad de objetivos y orientaciones. De hecho, el espectro incluye de beneficios sociales (en forma de transferencias monetarias y en especies como viviendas sociales) a redes de gestión ante riesgos y vulnerabilidades de grupos específicos de la población, e iniciativas con orientación productiva.

En diversos programas sociales de los países de la región se busca potenciar el desarrollo del capital humano. De manera directa o indirecta, este propósito subyace a proyectos de nutrición, cuidado infantil, educación, salud, capacitación, vivienda, infraestructura y saneamiento. Las sinergias entre las diferentes dimensiones del capital humano, como elemento de desarrollo y superación de la pobreza a largo plazo, han sido objeto de un creciente interés en los programas sociales. Por lo tanto, en las siguientes páginas se prestará especial atención a los programas de emergencia vinculados al empleo, de gran cobertura y visibilidad en tiempos de crisis, y a los de transferencias condicionadas, que se destacan por su difusión y potencial de innovación.

Por cierto, este espectro no incluye todas las políticas orientadas a enfrentar la pobreza e impulsar una mayor protección social de los grupos más vulnerables. No obstante, resulta particularmente representativo de la labor orientada a conjugar el apoyo de emergencia a corto plazo con

la expansión de las capacidades a mediano y largo plazo y el fomento de las oportunidades productivas.

En el marco de otras iniciativas recientes en la región en materia de programas sociales de alto presupuesto, gran cobertura o contenido innovador, pueden mencionarse las siguientes. En Cuba, el acceso libre y universal a la salud, la educación y la protección social constituye una aproximación alternativa al impulso del capital humano de la población. La red integral cubana está compuesta por 167 programas sociales, a los que se destina más del 65% del presupuesto estatal. También cabe citar las “misiones” en la República Bolivariana de Venezuela, entre las que se destacan la Misión Mercal, de venta directa de alimentos a bajo precio, la Misión Barrio Adentro, en el ámbito de la salud, y la Misión Robinson, de alfabetización; los programas de cuidado como los hogares de bienestar infantil del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense; las iniciativas de formación y capacitación, Jóvenes en Acción en Colombia, el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT) en México y el Plan Nacional de Calificación del Trabajador (PLANFOR) en Brasil, entre otras, y los numerosos programas materno infantiles como el Programa Arranque Parejo en la Vida en México y Maternidad Gratuita en Ecuador.

Aunque la solución a los problemas de protección social es una tarea indelegable del Estado, la participación ciudadana y de la sociedad civil permite enriquecer la iniciativa estatal, pues favorece la transmisión del aprendizaje social disperso en las comunidades, lo que favorece la adaptabilidad de los programas a las necesidades de las personas en el ámbito local y a la heterogeneidad cultural. En este sentido, cabe señalar las diferentes iniciativas en materia de innovación social que han surgido de las comunidades, la sociedad civil y del sector privado, en este último caso en el marco de la responsabilidad social empresarial.

## **Programas de emergencia vinculados al empleo**

Los actuales programas de emergencia vinculados al empleo se concibieron a raíz de la crisis que afectó a la región en la década de 1980. Sin embargo, debe destacarse que los problemas de desempleo estructural y la persistencia de la pobreza en la región, reflejo de la baja y volátil tasa de crecimiento económico, motivaron su permanencia, de

manera independiente del ciclo económico y las crisis. En este sentido pueden considerarse programas de lucha contra la pobreza focalizados a través del empleo.

Estas iniciativas inciden directamente y de manera contracíclica en el ingreso de los hogares, dado que permiten percibir ingresos adicionales en coyunturas económicas adversas. Asimismo, cumplen una importante función de protección social, ya que proporcionan transferencias para evitar que los ingresos de las familias sean inferiores a niveles críticos.

La experiencia regional acumulada en la materia indica que, en su forma típica, los programas de emergencia vinculados al empleo proporcionan ocupaciones a corto plazo a trabajadores semicalificados o sin calificación, en proyectos con uso intensivo de mano de obra, relacionados con la creación y reparación de infraestructura económica, social y comunitaria. A cambio de la participación en los proyectos, se entregan retribuciones a los beneficiarios, en la forma de transferencias monetarias o de productos alimentarios.

Estos programas presentan algunas ventajas operativas para atender situaciones de crisis, esto es, son flexibles, se pueden poner rápidamente en marcha ante situaciones de emergencia y permiten canalizar recursos y capacidades del tercer sector, las empresas y las comunidades beneficiarias.

En general, los programas de empleos temporales están siendo utilizados en América Latina y el Caribe para enfrentar fenómenos tan diversos como las estacionalidades agrícolas, las consecuencias de los desastres naturales, las secuelas del conflicto armado y la inseguridad alimentaria. La cobertura poblacional como proporción de la población económicamente activa ha sido considerable. En términos del PIB, el costo de los programas es de alrededor de un 0,43%, y ha llegado a cifras cercanas al 1% del PIB en el caso de los de mayor extensión.

De las evaluaciones de impacto disponibles se desprende que los programas de emergencia vinculados al empleo han sido mecanismos relativamente eficaces para responder a situaciones de crisis, ya que han permitido brindar ingresos a los grupos de la población de la región más vulnerables a las crisis económicas. En los programas sobre los cuales se cuenta con información, el grueso de los beneficiarios se encontraba por debajo de la línea de pobreza o indigencia. Asimismo, los efectos positivos en los ingresos monetarios a corto plazo se destinaron principalmente a

las mujeres, y las iniciativas de mayor cobertura permitieron reducciones de las tasas de indigencia o pobreza extrema. Un problema es que, si bien estos programas han creado ocupaciones transitorias a corto plazo, no existe consenso en torno a su capacidad para generar puestos de trabajo estables.

En este sentido, el principal desafío es lograr crear capacidades productivas en los beneficiarios, para evitar que los programas queden reducidos a un papel netamente asistencial. Ello requiere fortalecer la capacitación profesional, una mayor articulación con las políticas productivas y la existencia de mecanismos predeterminados para la salida del programa por parte de los beneficiarios.

### **Capital humano y efectos a largo plazo: los programas de transferencias condicionadas**

Las situaciones de pobreza condicionan las oportunidades de desarrollo que las familias transmiten de generación en generación. El bajo nivel educativo de amplios estratos de la población constituye un importante mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza. En efecto, el escaso nivel de educación y la falta de acceso a educación de calidad de los jóvenes de los estratos más pobres bloquean su principal canal de movilidad e inclusión social. Asimismo, la escasez de alimentos y el desigual acceso a infraestructura (agua potable, saneamiento) y servicios adecuados de salud redundan en un inadecuado desarrollo físico, que reduce aún más la capacidad de adquisición de conocimientos.

En respuesta a estas situaciones, los programas sociales en América Latina y el Caribe tienen una larga historia en materia de intervenciones destinadas a potenciar el capital humano. Con estas iniciativas se ha procurado, con diferentes mecanismos y en distintas dimensiones, brindar oportunidades productivas y actuar sobre el entorno familiar y comunitario. En los últimos años, estas intervenciones se han visto complementadas por una nueva generación de iniciativas, a saber, los programas de transferencias condicionadas (PTC). Estos combinan el alivio inmediato de la pobreza (como déficit de ingreso) con el fortalecimiento del capital humano de las nuevas generaciones, lo que fomenta las sinergias positivas entre estos objetivos a corto y largo plazo, y entre distintas dimensiones del capital humano. Para lograrlo, se condiciona la ayuda monetaria o en especie a requisitos educativos o de salud.

Las principales innovaciones de estos programas son las siguientes: se dedica especial atención a la corresponsabilidad de las familias beneficiarias; se emplea el condicionamiento como incentivo a nivel familiar y no como instancia de autoselección y focalización, y como elemento de articulación de metas a corto y largo plazo; se hace hincapié de manera explícita en la búsqueda de sinergias sectoriales para la acumulación de capital humano, no solo en lo que respecta a niños de edad escolar sino también a la primera infancia, y en el empoderamiento de las familias, en particular de las mujeres, sobre la base del papel preponderante que se les otorga en la recepción y administración de los beneficios, así como en las tareas de difusión de actividades y supervisión del funcionamiento de las operaciones en el ámbito local. Asimismo, muchos de estos programas cuentan con amplios recursos y criterios de elegibilidad relativamente claros, lo que resulta en altos niveles de cobertura, a diferencia de iniciativas anteriores concentradas en áreas geográficas restringidas o con criterios de entrada más difusos.

Los requisitos educativos impuestos por los programas se refieren a niveles mínimos de asistencia escolar de los niños. Por su parte, los relativos a la salud y nutrición condicionan la transferencia a la realización de visitas a centros de atención primaria de la salud, para que los niños y las madres reciban prestaciones preventivas en materia de salud materno-infantil y nutrición. Además, con frecuencia, los adultos también tienen que participar en talleres informativos sobre salud y nutrición.

Mediante estos programas se ha logrado cubrir a segmentos significativos de la población a costos razonables (véase el cuadro 3). El grueso de los beneficiarios se encuentra en los quintiles más pobres de la población, aunque existe un amplio margen para mejorar el alcance en el primer quintil. En la mayoría de los programas, las transferencias monetarias resultaron en aumentos de los ingresos familiares, aunque su monto no siempre fue suficiente para obtener un efecto significativo en las tasas de pobreza.



Cuadro 3  
**COBERTURA Y COSTO DE 8 PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS  
 CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Programa	Beneficiarios / Población (en porcentajes)	Gasto / PIB (en porcentajes)
Bolsa Familia (Brasil, 2003)	16,0	0,28
Chile Solidario (Chile, 2002)	6,5	0,10
Familias en Acción (Colombia, 2001)	4,0	0,30
Superémonos (Costa Rica, 2000)	1,1	0,02
Programa de Asignación Familiar (PRAF) (Honduras, 1990)	4,7	0,02
Programa de avance mediante salud y educación (PATH) (Jamaica, 2002)	9,1	0,32
Oportunidades (ex- Progresa) (México, 1997)	25,0	0,32
Red de Protección Social "Mi Familia" (Nicaragua, 2000)	1,2	0,02

**Fuente:** Pablo Villatoro, "Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe", documento de trabajo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005, inédito.

De la información disponible se puede concluir también que los programas han tenido un efecto significativo en términos de acumulación del capital humano. En cuanto a la educación, los efectos son positivos tanto a corto como a mediano plazo. Esto se refleja en las tasas de matrícula y asistencia escolar, las promociones de grado y los años adicionales de escolaridad, entre otros indicadores. También se han apreciado, aunque en menor medida, efectos favorables en la reducción del trabajo infantil. Sin embargo, de acuerdo con el único caso sobre el que se dispone de datos (el programa Oportunidades en México), los resultados son menos alentadores en lo que respecta al aprendizaje.

Los efectos de los diferentes programas en los ámbitos de la salud y la alimentación también son, en general, positivos. Se observan incrementos significativos de los controles preventivos de salud, el acceso

a los servicios de salud y la utilización de los servicios ambulatorios. De las evaluaciones se desprende que estos efectos son mayores en infantes y niños menores.

En cuanto al efecto de los programas de transferencias condicionadas en lo referente a la institucionalidad de la política social, se destacan los esfuerzos de integración en el ámbito sectorial, aunque en varios casos se han observado problemas de coordinación entre los programas de transferencias y los prestadores de servicios de educación y salud (Rawlings, 2005). Para enfrentar estas dificultades, en el marco de algunos programas se han creado instancias de coordinación intersectorial a distintos niveles. Un aspecto de gran relevancia es el mayor grado de institucionalización del diseño y la aplicación de los programas. De hecho, tanto en el caso de Oportunidades como Bolsa Familia (los dos mayores programas sociales de la región) se ha logrado reunir iniciativas relativamente dispersas, sobre la base de un consenso político que impulsó la creación de instituciones con el poder suficiente para coordinar los esfuerzos. Para avanzar en programas que favorezcan metas tangibles en educación, salud y nutrición se requiere una sostenida labor a nivel público, por lo que es imprescindible contar con una sólida institucionalidad social, capaz de mantener la coherencia intertemporal de los programas y sus objetivos a largo plazo, en especial dadas las múltiples demandas a corto plazo que suelen enfrentar los gobiernos de la región (Machinea, 2005).

## **Desafíos futuros**

A pesar de los logros alcanzados, existen aún tareas pendientes, sobre todo en materia de derechos y obligaciones, el empoderamiento de las mujeres, el impulso a la participación ciudadana y el capital social, la compatibilización entre la oferta y la demanda de servicios y la ampliación de las posibilidades de inserción laboral de los beneficiarios.

### ***Derechos y obligaciones***

La condición de ciudadano plantea relaciones entre derechos y obligaciones. En los programas de transferencia condicionadas, estas relaciones pueden entenderse como la complementariedad entre la transferencia de ingresos por parte del Estado y la exigencia de contrapartidas a las familias. De esta manera, la relación entre beneficios

y compromisos opera también como un instrumento eficaz de creación de incentivos para las familias y alienta sinergias positivas.

Sin embargo, es importante evitar que el condicionamiento tenga efectos negativos y no deseados entre los beneficiarios; la condicionalidad debe entenderse como un instrumento más de los disponibles para el diseño de los programas sociales y evaluarse en función del efecto potencial que pueda tener en cada situación particular.

Otro principio importante para consolidar la titularidad de los derechos es que los programas sociales deben orientarse a buscar e incorporar a las familias elegibles en vez de simplemente esperar que quienes necesiten apoyo lo soliciten. Hay que considerar que, en muchos casos, la población objetivo de los programas sociales tiene poca vinculación con la estructura institucional establecida y escaso contacto con las campañas oficiales de información, lo que les hace difícil responder por sí mismas a las iniciativas públicas.

### ***Empoderamiento y participación ciudadana***

El empoderamiento, la participación y el fomento del capital social deben considerarse tanto medios como fines en los programas de apoyo a los sectores más pobres. En cuanto medios, constituyen instrumentos que mejoran la eficacia de los programas, a través de sinergias y del mejor aprovechamiento de los activos de la comunidad, y realzan la exigibilidad, rendición de cuentas y transparencia de los procedimientos. Como fines, constituyen conquistas en el plano de la ciudadanía, por cuanto implican mayor poder, inclusión y voz por parte de los beneficiarios. Sin embargo, ni la dimensión comunitaria ni la creación del capital social se han destacado como prioridades explícitas en los programas de transferencias condicionadas; y el enfoque de capital social no se ha logrado poner en práctica adecuadamente en los ámbitos específicos de gestión y diseño.

Un mayor empoderamiento de las mujeres en el marco de los programas de transferencias condicionadas ha supuesto una mayor carga de trabajo, ligada al cumplimiento de los requisitos de los programas en el ámbito familiar y a la participación como promotoras en el ámbito comunitario. El diseño de los programas debe equilibrar el nuevo papel de las mujeres con las nuevas obligaciones que se crean, particularmente cuando se considera la importante carga laboral que las mujeres llevan dentro y fuera de la familia.

La participación ciudadana en la gestión y evaluación de los programas es también un desafío pendiente. Una mayor supervisión por parte de la ciudadanía se traduce en una mayor capacidad de ingerencia, en la medida que el acceso a las autoridades y a los responsables de los programas se ve facilitado y se brinda información para evaluar el rendimiento de estos últimos. Asimismo, la participación determina una mayor ingerencia y capacidad de diálogo de los beneficiarios, es decir, más “voz pública” para quienes tradicionalmente han padecido la falta de acceso a instancias de decisión. Por último, la participación ciudadana es positiva por cuanto obliga a una mayor transparencia y rendición de cuentas de la actividad pública, lo que limita la mala gestión, la corrupción y el abuso.

Los beneficios de la participación ciudadana no solo se traducen en una mejor gestión de los programas sociales. También estimulan la incorporación de la sociedad civil en el diseño y aplicación de iniciativas (en especial en lo que respecta a la adaptación al ámbito local y a la heterogeneidad cultural de los beneficiarios); en la asignación de recursos, y en la definición de prioridades. La mayor participación debe constituir, en este sentido, un factor que enriquezca los propios programas sociales, pues favorece la transmisión y el aprovechamiento del aprendizaje social disperso en las comunidades.

### ***El capital social***

También es importante seguir incorporando la dimensión de capital social en programas de superación de la pobreza puesto que, al promover las redes que permiten vincular a los sectores pobres entre sí y con el resto de la sociedad, puede propiciar una mayor inclusión. Incorporar el criterio de capital social en los programas de superación de la pobreza significa privilegiar las relaciones sociales existentes en las comunidades en las que se va a intervenir, así como los grados de participación en la toma de decisiones de sus miembros. Si el programa desconoce las dinámicas propias de las comunidades y sus procesos de autogestión (registrados en la memoria histórica y tradición de actividades en colaboración con la comunidad), no se logran potenciar los espacios de organización que existen en los grupos de destinatarios, ni las redes preexistentes ni los liderazgos positivos.

### ***Articulación entre la demanda y oferta de servicios***

Los programas sociales que se basan en incentivos a la demanda de servicios (de educación y salud, entre otros) deben acompañarse de la presencia real de la oferta de servicios correspondiente. Las obligaciones que se imponen en el marco de algunos programas en cuanto a asistencia a la escuela y a centros de atención de salud y nutrición, solo surten un efecto pleno si se cuenta con una red de escuelas, puestos sanitarios y profesionales capacitados para brindar estos servicios. Pero precisamente en las áreas de educación y salud existe un severo déficit de acceso en el caso de los pobres en la región. Por consiguiente, las intervenciones deben incluir una etapa de verificación de la presencia de la oferta correspondiente y de la facilidad de acceso, y contar con recursos presupuestarios y administrativos para solucionar las falencias que se identifiquen. Este tipo de intervenciones requiere de cierto nivel de coordinación intersectorial, que no es siempre explícita en los programas sociales. Es fundamental, por lo tanto, reforzar diversas iniciativas en la región, que incluyen instancias institucionales de coordinación intersectorial, de la constitución de gabinetes sociales y la articulación a través de redes, al establecimiento de una autoridad social principal.

Debe señalarse, además, que la disponibilidad de los servicios no depende solo de su cantidad sino también de su calidad, y del carácter inclusivo de la oferta. Quienes provienen de entornos especialmente desfavorables requieren intervenciones diseñadas de acuerdo con sus características y necesidades, dado que una oferta homogénea en situaciones heterogéneas solo puede conducir a que se mantengan las diferencias originarias, que atentan contra el principio de equidad. Por otra parte, esta heterogeneidad de la oferta debe traducirse en una mayor adaptabilidad a las condiciones particulares de quienes necesitan los servicios, pero sin aumentar la segmentación en lo que respecta a su calidad. Por último, la coordinación de los programas sociales de lucha contra la pobreza no debe darse únicamente en el marco de los servicios de salud y educación; también es importante establecer puentes con otras áreas de la actividad estatal, especialmente con las políticas públicas de infraestructura, vivienda, agua potable, saneamiento y transporte.

## ***Productividad y empleabilidad***

El desarrollo del capital humano es uno de los principales mecanismos de reducción de las desigualdades en el futuro y de superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza, ya que mejora la capacidad productiva de las personas. Pero es aún prematuro evaluar el efecto de los programas de transferencias condicionadas en la pobreza futura de los niños, pues el resultado se relacionará no solo con la acumulación de capital humano sino también con las oportunidades de empleo una vez que los beneficiarios hayan salido del programa. En el contexto de los países de la región, las mejoras en materia de inserción productiva de los pobres no están garantizadas, dado que las economías tienen serias dificultades para crear trabajo decente (OIT, 1999).

Estas dificultades se ven reflejadas tanto en la estructura económica como en la evolución reciente de la región, que registró serias crisis y una alta volatilidad, con el consiguiente crecimiento insuficiente y discontinuo y aumento del desempleo, entre otras consecuencias negativas. Por ende, los esfuerzos por potenciar la educación, la salud y la nutrición mediante programas sociales deben ligarse a políticas productivas que impulsen una oferta creciente de trabajo decente.

Ello requiere fortalecer el desarrollo productivo. Las políticas tendientes a mejorar el desempeño económico han sido analizadas en varias oportunidades por la CEPAL, en particular en el último período de sesiones (CEPAL, 2004). Entre ellas pueden destacarse las que estimulan el fortalecimiento a las pequeñas empresas y microempresas. Estas constituyen un importante complemento para las estrategias de lucha contra la pobreza, en especial si se considera que cerca de dos tercios de los nuevos puestos de trabajo creados en la región en los años noventa se generaron en el sector informal. Es importante señalar que las políticas productivas deben vincularse a políticas macroeconómicas que permitan acelerar y estabilizar el crecimiento, así como de una creciente toma de conciencia de que la informalidad no se resuelve a corto plazo. Para “formalizar” el trabajo se requieren dinámicas sostenidas de crecimiento y políticas activas de empleo y modernización productiva.

## Bibliografía

- Arriagada, Irma (2004), “Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina”, *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, serie Seminarios y conferencias, N° 42 (LC/L.2230-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.150.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005* (LC/G.2279-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (2005b), *Panorama social de América Latina, 2005. Documento informativo* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.
- \_\_\_\_\_ (2004a), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile, junio.
- \_\_\_\_\_ (2004b), *Panorama social de América Latina, 2004* (LC/G.2295-P), Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.148.
- \_\_\_\_\_ (2004c), *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999* (LC/G.2212-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.143.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P/E), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile, mayo.
- \_\_\_\_\_ (1998), “El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos”, *serie Libros*

- de la CEPAL, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- Gómez Sabaini, Juan C. (2005), “Evolución y situación tributaria actual en América Latina: Una serie de temas para la discusión”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre, inédito.
- Machinea, José Luis (2005), “Institucionalización de la política social para la reducción de la pobreza”, *Cuadernos de desarrollo humano*, N° 23, México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Naciones Unidas (2005), *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.
- Ocampo, José Antonio (2004), *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Grupo Editorial Norma, octubre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2005), *Panorama laboral 2005. América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Trabajo decente. Memoria del Director General*, 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Piron, Laure-Hélène (2004), *Rights-Based Approaches to Social Protection*, Londres, Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido, septiembre.
- Rawlings, Laura (2005), “A new approach to social assistance: Latin America’s experiencia with conditional cash transfer programmes”, *International Social Security Review*, vol. 58, N° 2-3.
- Titelman, Daniel y Andras Uthoff (2005), “The role of insurance in social protection in Latin America”, *International Social Security Review*, vol. 58, N° 2-3/2005.
- Uthoff, Andras (1995), “Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 29 (LC/L.879), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).