



ISSA • AISS • IVSS

**Asociación Internacional de la Seguridad Social
Conferencia Interamericana de Seguridad Social**



Reunión Conjunta

**Seminario Técnico Regional de la AISS:
*La regulación del derecho de la seguridad social en la agenda social de los Estados***

Bogotá, Colombia, 26 - 30 de noviembre de 2007

**El Estado de Bienestar. El cambio de
paradigmas. Los derechos sociales**

Rafael Francisco Albuquerque de Castro
Vicepresidente
República Dominicana

ISSA-CISS/AMER/RC/BOGOTA/07

El Estado de Bienestar. El cambio de paradigmas. Los derechos sociales

Rafael Francisco Albuquerque de Castro
Vicepresidente
República Dominicana

Para mí es un gran honor participar en este Seminario Internacional sobre “La Regulación del Derecho de la Seguridad Social en la Agenda Social de los Estados”, cuyo contenido central aborda un tema de gran trascendencia para el futuro de la región y de un especial interés personal. Cabe preguntarse por qué empezar este seminario con una conferencia sobre el Estado de Bienestar (EB), cuando su temática central está referida a aspectos legales sobre la seguridad social. En realidad, no se trata de cuestiones diferentes e inconexas, puesto que la expansión de los sistemas de seguridad social está fuertemente ligada al concepto mismo de EB.

Abordar el tema que me ha sido asignado obliga a dar un recorrido histórico de la génesis, auge y crisis del EB, que no obstante haber sido considerado por los latinoamericanos como un paradigma a seguir, al decir de Amartya Sen, es una típica invención europea. Conceptos amplios como el que nos ocupa suelen aislarse en construcciones teóricas situadas más allá de las coordenadas de espacio y tiempo. Sin embargo, la dimensión histórica y los referentes territoriales son atributos esenciales para la comprensión de la gestación, desarrollo y transformación de los modernos estados del bienestar.

Por eso, voy a referirme a este concepto en su contexto europeo y analizar sí, en estricto sentido en América Latina es posible considerar la existencia de EB. La explicación de las causas de su crisis va a facilitar el análisis de los nuevos paradigmas en boga y los derechos sociales que se han derivado de éstos.

El inicio de la construcción de los sistemas contemporáneos de bienestar se sitúa para muchos historiadores con la promulgación en 1834 de la *New Poor Law* en el Reino Unido, por la cual se pretendía establecer un marco jurídico estable y funcional que estructuraba un sistema de ayuda público a los pobres y a los trabajadores más necesitados. Los primeros programas estatales de previsión social se implantaron en la Alemania de Bismarck (1883), estableciéndose las bases de la moderna seguridad social bajo el principio contributivo. Los trabajadores pasaron a ser considerados sujetos de derechos y obligaciones, y no pobres potenciales.

Evidentemente, el origen histórico de la seguridad social indica, por tanto, una conjunción entre intereses relativos a la estabilidad política de gobernantes y líderes sociales y económicos, y la satisfacción de las demandas populares de justicia y protección social. Para finales de los años 1920, habían sido introducidos programas de seguros de enfermedad en veintidós países europeos.

En el período de entreguerras, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) subrayó la importante capacidad de legitimación social de los programas de seguros, tales como los relativos a la enfermedad, la incapacidad laboral, el desempleo o las pensiones de vejez. El Informe Beveridge, publicado en el Reino Unido en 1941, proclamó el principio de cobertura universal de la seguridad social para todos los ciudadanos “desde la cuna hasta la tumba” (*from cradle to grave*), con cargo a los presupuestos generales estatales financiados por todos los contribuyentes. Entre otras, sus recomendaciones se plasmaron en la constitución de un Servicio Nacional de las Salud gratuito y universal.

El Estado de Bienestar

El EB se caracteriza como un estado en el cual el poder organizado se utiliza deliberadamente en un esfuerzo por modificar el juego de las fuerzas del mercado. Tal actuación se desarrolla en tres modos característicos:

- el EB garantiza a sus ciudadanos una ‘renta mínima’ al margen del valor de mercado de su trabajo o propiedades;
- minimiza la inseguridad apoyando a los ciudadanos y sus familias frente a ciertas contingencias sociales, tales como enfermedad, desempleo o vejez; y
- hace provisión de un ‘conjunto de servicios pactados’, a los cuales tienen igual derecho todos los ciudadanos sin distinción de estatus o clase.

Este modelo de estado, cerrado en si mismo, coordinador, impulsor y empresario, desarrollador de múltiples actividades y prestador de servicios, fruto de la propia evolución del capitalismo, creaba ocupación y redistribuía la riqueza generada dentro de sus fronteras. Y mediante su desarrollo posterior ha socializado a generaciones de europeos en los valores de igualdad y solidaridad.

También es concebido funcionalmente como garante de estabilidad macroeconómica, al pretender coadyuvar al mantenimiento de la demanda interna y al crecimiento productivo de las economías nacionales, en correspondencia con los principios keynesianos. Y es éste uno de los aspectos a menudo menos valorado, pero cuya importancia ha sido esencial en la consolidación del consenso que facilitó el crecimiento económico sostenido de las democracias industriales occidentales después de la Segunda Guerra Mundial y, en especial, durante el período de la “época dorada” del desarrollo del capitalismo del bienestar que se ubica en el período 1945-1975. De acuerdo con una perspectiva macroeconómica keynesiana, cabe asociar la consolidación de los estados del bienestar con la puesta en vigor de políticas económicas de estímulo a la demanda por parte del sector público.

La contienda electoral e ideológica entre democristianos, socialdemócratas y liberales, las tradiciones culturales y los modos de vida predominantes en los distintos países europeos se han plasmado en la configuración de dos grandes modelos del bienestar:

- Universalista o ‘beveridgeano’, basado en la consideración de unos derechos básicos del bienestar para los ciudadanos, se plasma en un acceso sin restricciones a políticas y servicios sociales. Las prestaciones económicas son fijas y de igual cuantía para todos los beneficiarios y son financiadas por vía impositiva con cargo a los presupuestos generales estatales. Por tanto, se generan transferencias redistributivas de rentas por vía fiscal entre los contribuyentes.

- Ocupacional o 'bismarckiano', basado en el principio contributivo de la seguridad social. Las prestaciones monetarias, principalmente pensiones, se perciben de acuerdo con las contribuciones realizadas sin seguir con rigidez criterios actuariales de equivalencia entre aportaciones y percepciones, lo que genera redistribuciones entre diversas categorías de trabajadores cotizantes y familiares dependientes. Se pretende con ello mantener el nivel de renta de los cotizantes adquirido a lo largo de su vida laboral.

En un intento por tipificar los regímenes de bienestar, Esping-Andersen, asumiendo que la acción del Estado central es la variable independiente que determina la producción de bienestar ha caracterizado tres tipos de régimen: el socialdemócrata, el liberal y el corporatista o conservador, en función de tres criterios principales:

- el grado de desmercantilización o grado en que los ciudadanos son menos dependientes del mercado para satisfacer su bienestar;
- la relación entre el Estado, la familia y el mercado en la provisión del bienestar;
- el efecto de la provisión pública de los servicios en la estratificación social.

Crisis del Estado de Bienestar

Con independencia de la tipología de régimen de bienestar social, es claro que mientras se registraba crecimiento económico, también se verificaba un aumento del mismo. A partir de los años sesenta, se empieza a debilitar el paradigma keynesiano y se quiebra el consenso ideológico de ver al EB como la respuesta prometedoras y permanentemente válida a los problemas sociopolíticos del capitalismo avanzado.

Este debilitamiento se agudiza con la crisis del petróleo de la década de los años setenta, en la que se incrementó la inflación y hubo una fuerte desaceleración del crecimiento. Los efectos de esta crisis pusieron en evidencia la creciente apertura e interdependencia de las economías europeas, y alteró un escenario de prosperidad y abundante empleo estable masculino.

Durante los años 1980 y 1990 una ofensiva ideológica neoliberal cuestionó los principios y la legitimidad sobre los que se habían desarrollado los EB. Desde esta perspectiva este estado se había hecho insostenible y carecía de la capacidad para cumplir con las responsabilidades adquiridas y las expectativas que había generado.

Su discurso se articuló sobre los efectos producidos por los procesos de globalización de la economía y las transformaciones industriales en los mercados de trabajo nacionales.

El fin del "fordismo" y el auge de la "nueva economía" han supuesto un duro golpe al mercado laboral como sostén del EB. Las expectativas generalizadas de empleos constantes a lo largo de la biografía laboral, a menudo en la misma empresa, han sido reemplazadas por una creciente inseguridad laboral, frecuentes cambios de empleo, períodos de paro de larga duración o un incremento del trabajo precario. En las situaciones en las que la protección social depende del estatus ocupacional, la inestabilidad del mercado laboral suele traducirse en pobreza y exclusión social.

La multiplicación de carreras profesionales atípicas y de las nuevas formas familiares ha puesto en entredicho la capacidad de las configuraciones actuales del bienestar para el sostenimiento de rentas y para prevenir la pobreza. Al desaparecer hábitos y normas en los que se sustentaba la relación ocupacional de los asalariados y la relación familiar de las personas dependientes en los sistemas tradicionales de protección social, la existencia de 'mallas de seguridad' (*safety nets*) bien diseñadas y eficaces ha cobrado una importancia estratégica crucial en la lucha contra la pobreza y la exclusión. A la vista de tales tendencias, la asistencia social, el componente del EB mejor conformado para hacer frente a éstos riesgos, adquiere una relevancia creciente.

Paralelamente, se habían producido profundas modificaciones estructurales, el alto desempleo, la mayor participación femenina en los mercados laborales, la baja tasa de natalidad y el envejecimiento poblacional, ejercen presiones a largo plazo sobre los sistemas de protección social. Todo ello se agudiza por el hecho de que cada vez hay menos trabajadores activos que deben contribuir al sostenimiento del EB, y en particular a sus sistemas de seguridad social. En suma, las crisis fiscales y la erosión del consenso ideológico provocaron una remodelación de los EB en Europa.

Tras la introducción de la moneda única (Euro) y el establecimiento del Pacto de Estabilidad, las políticas de la 'reducción del bienestar' se han traducido en la mayoría de los casos en un enfoque común de contención del gasto público.

Existe una creencia generalizada entre los gobiernos europeos de que sus ciudadanos no están dispuestos a pagar más impuestos o contribuciones más altas para financiar el gasto público del bienestar, lo que ha inhibido el gasto público. Aunque existe poca evidencia en las encuestas de opinión de que haya un menor apoyo popular al estado del bienestar intervencionista, el apoyo permanece alto para el mayor gasto social en atención sanitaria y programas de salud, así como hacia el mantenimiento de las pensiones y del cuidado en general de los mayores. Sin embargo, tales actitudes coexisten a menudo con una disposición favorable de las capas de ingreso bajo y medio a los recortes de impuestos, circunstancia que crea considerables dilemas para los decisores de política pública.

Los objetivos interrelacionados de pleno empleo, fiscalidad progresiva y altos niveles de gasto público, característicos del período de la expansión del bienestar, han sido abandonados como fines de las políticas públicas en no pocos casos. Mientras tanto, el libre movimiento de capitales ha restringido el margen de maniobra de que disponían los estados nacionales para implementar políticas "correctoras" del mercado.

Además de la necesidad de llevar a efectos cambios en las políticas económicas, el discurso de la globalización también se formuló para intentar modificar los pactos de solidaridad en el ámbito nacional.

Los nuevos paradigmas

El nuevo paradigma económico, según la perspectiva de un estado activador del *workfare* de corte schumpeteriano, considera la libertad de mercado como requisito para el éxito económico. Tal paradigma apunta a un refuerzo de la competitividad de las economías nacionales, subordinando las políticas del bienestar a las demandas de flexibilidad. La mayoría de los gobiernos justifican los cambios y reformas en las políticas por la necesidad de cumplir con los criterios de Maastricht para el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria europea. Se pretende, que las reformas del EB sean percibidas, al menos parcialmente, como un proceso "europeizante".

Hoy en el Viejo Continente las políticas macroeconómicas se deciden en el ámbito europeo mientras que las políticas sociales se determinan – en su mayor parte – por los estados nacionales. En paralelo, se produce una disparidad paradigmática de tipo general ya que mientras las políticas económicas se basan en un enfoque neoclásico y de oferta, las sociales todavía mantienen su orientación keynesiana basada en demanda.

Se necesita una reformulación y un compromiso para adaptar las reformas al nuevo modelo social europeo. No es casual que, cada vez que el Consejo Europeo ha suscrito una declaración sobre el empleo y las políticas sociales, el texto ha recogido ambiguos términos que han reflejado una transacción entre los enfoques económico y social. “Flexicuridad” (*flexicurity*) se ha convertido en el término por excelencia en referencia a las políticas de empleo.

La construcción de la Europa Social se presenta como objetivo inexorable. El *welfare mix* o agregado social de bienestar (ASB) se ha consolidado tras las crisis socioeconómicas que han afectado a los países europeos. Una mayor preocupación económica por establecer los límites de actuación de los “sobrecargados” EB, además de una preocupación por su viabilidad financiera, han inducido a reevaluar el papel del mercado, de las asociaciones voluntarias de la sociedad civil y de la familia como mecanismos de distribución de recursos en la protección social y del bienestar. El empuje de los ámbitos regionales y municipales en el reclamo de mayores competencias en la provisión social implica, por su parte, un redimensionamiento de los roles tradicionalmente jerarquizados del estado unitario. Pero el ASB aparece también articulado a un deseo de mayor participación en la definición de los principios de solidaridad europeos.

Los derechos sociales

Como ya se ha indicado con anterioridad cuando la protección social depende del estatus ocupacional y esto nos lleva a los sistemas de seguridad social, la inestabilidad del mercado laboral propia de las nuevas condiciones económicas se traduce en pobreza y exclusión social. El caso de los excluidos en los procesos que los europeos denominan “dualización social” ha cobrado resonancia en los últimos tiempos. Se trata de personas que en el pasado se encontraban en situación de pobreza o de carencia material, pero que estaban integradas socialmente mediante la acción protectora de los EB y que hoy en día confrontan situaciones de creciente vulnerabilidad económica y social.

En estos casos, los derechos logrados a través de la parte pactada por las relaciones laborales de los sistemas de bienestar no aplican, por lo que, la acción pública representa para muchos de estas personas, la única garantía disponible para la materialización de sus derechos de ciudadanía. En este contexto las ‘mallas de seguridad’ han adquirido una gran relevancia social, donde esta titularidad de derecho se traduce en un apoyo material concreto, que es el objetivo de los programas de ingresos o renta mínimos, que normalmente está asociados con la reinserción del beneficiario en el mercado laboral.

Conviene hacer referencia también al debate reciente que en Europa ha adquirido un creciente interés entre expertos de política social, asociaciones sindicales y patronales y organizaciones cívicas sobre la renta básica, que como derecho de ciudadanía, se concibe como una prestación que debería otorgarse con independencia de otras fuentes de ingresos o de que sus perceptores trabajan o no. Con independencia de sus especificaciones, ambos tipos de prestaciones públicas pueden ser consideradas como parte de las políticas sociales correspondientes a estadios más avanzados en la aplicación de los derechos sociales de ciudadanía.

El Estado de Bienestar en América Latina

¿Existe o ha existido en América Latina algo que se pudiera definir como EBS? Aunque la mayoría de los análisis al respecto concuerdan que este es un fenómeno europeo, también comparten los siguientes supuestos:

- el EB es un fenómeno de la modernidad y, como tal, se relaciona con sus procesos sociales (la urbanización, la industrialización, la transición demográfica, la estructuración de clases, el régimen salarial y la nueva institucionalidad del Estado que los acompaña); y
- el EB tiende a avanzar en la misma medida que lo hacen aquellos procesos de modernización capitalista, en una dinámica que puede admitir diferentes ritmos y formatos institucionales.

Visto desde esta perspectiva, algunos autores han propuesto como categoría intermedia para analizar el tipo de estado surgido en AL durante el curso del siglo XX, el concepto Estado desarrollista de bienestar social latinoamericano (EDBLA), a partir de la elaboración cepalina sobre el estado desarrollista, su papel crucial en el dinamismo económico en la industrialización por sustitución de importaciones y sus vínculos con los sistemas de protección social implantados.

Aún no compartiendo el punto de vista de estos autores es un hecho que las instituciones de la política social en América Latina acompañaron el proceso de desarrollo y modernización capitalistas. Los importantes desequilibrios sociales resultados de la migración del campo a la ciudad ocasionaron la destrucción de los sistemas culturales y familiares de comunidades locales, pero al mismo tiempo estimularon el surgimiento de nuevas formas institucionales que, en el largo plazo, evitaron o redujeron la anomia característica de las sociedades que se modernizan. De esta manera, las instituciones del moderno sistema de protección social constituyeron el principal instrumento de compensación o reequilibrio, puesto que sus sistemas de seguridad social, educación y otros servicios sociales hicieron viable el tránsito y la incorporación social de masas rurales a la vida urbana y a la condición salarial.

La adopción de la estrategia desarrollista, considerada como una respuesta regional a la crisis de los años treinta, operaba sobre la base de una demanda preexistente de bienes de consumo, por lo que la obtención de bienes de capital reposaba esencialmente en la importación, conformando un modo de reproducción industrial intrínsecamente dependiente del exterior. Bajo este esquema, el Estado debe asumir la doble tarea de suplir aquellas funciones económicas que actores sociales modernos inexistentes o muy débiles no pueden realizar, y al mismo tiempo intervenir activamente en la transformación social, orientada precisamente a prohijarlos. De esta manera, los estados construyen directamente la infraestructura económica hasta entonces inexistente, fortalecen al naciente empresariado mediante políticas proteccionistas financiadas con divisas generadas por la exportación de productos primarios, e implementan políticas sociales de acompañamiento a la transformación del campesinado en asalariados urbanos.

Las políticas sociales puestas en marcha en áreas como la salud, la educación, la vivienda, vejez, entre otros, sea a través de la matriz populista o reformista – cuyos ejemplos paradigmáticos fueron el peronismo en la Argentina y los gobiernos democristianos en Chile – tuvieron por objetivos: ensanchar el mercado interno, incentivando la asalarización de la fuerza de trabajo y redistribuyendo ingresos en favor de las clases populares; mitigar el conflicto de clases y asegurar la cohesión social que el proceso de modernización amenazaba con disolver.

Esta modernización de las instituciones sociales dio paso a la construcción de una ciudadanía social fragmentaria y estratificada, dado que la visión desarrollista entendía que la industria manufacturera era el factor ordenador de los procesos sociales. Los sistemas de previsión y protección social sólo abarcaron a los trabajadores asalariados formales y urbanos; y entre éstos, los derechos sociales se fueron obteniendo en tandas sucesivas por sector, diferenciándose en las condiciones y beneficios, según la actividad económica en la que participaban, el grado de agremiación o por tener determinada capacidad de coerción, de manera que la redistribución de la riqueza se llevo a cabo de manera desigual y sesgada.

Estas particularidades en la aplicación de los derechos sociales dieron lugar a una acentuada estratificación en el acceso, la cobertura de riesgos y calidad de la protección social. Los trabajadores rurales en general y los informales quedaron totalmente excluidos no sólo del crecimiento económico sino de la cobertura de los sistemas de provisión social.

Por tanto, los EDBLA acuñaron una matriz de previsión y protección social que en términos de bienestar fue incompleta y en términos de ciudadanía, totalmente fragmentaria. Sin embargo, una visión protectora de universalidad y atención igualitaria para todos inspiró tanto las políticas sociales como la creación y funcionamiento de los sistemas de seguridad social.

Crisis de los Estados desarrollistas de bienestar social latinoamericanos EDBLA

La crisis de estos EDBLA se inicia con el desgaste de la estrategia desarrollista adoptada, cuya viabilidad suponía el crecimiento constante de la generación de divisas para importar, proveniente de las exportaciones de bienes primarios tradicionales, cuyas estructuras productivas permanecieron intactas.

Al costo fiscal de los desequilibrios entre los precios de los productos primarios y los productos industrializados, hay que adicionar al igual que en el caso de Europa, la crisis del petróleo. La mayoría de los países latinoamericanos se vieron compelidos a abandonar dicha política y pasar a un modelo orientado a la exportación.

Las economías latinoamericanas entran en un acelerado proceso de inserción en el mercado mundial. Las transformaciones económicas instrumentadas significaron un alto costo social y político, en lo que se ha llamado “la década perdida”. El deterioro social se reflejó en mayor desigualdad en la distribución del ingreso, niveles preocupantes en la incidencia de pobreza extrema, declinación del sector formal urbano de empleos, el crecimiento del sector informal y la precarización del empleo. En este contexto local, avanza la embestida ideológica neoliberal, que al igual que en Europa se articuló sobre los efectos producidos por los procesos de globalización de la economía y las reformas requeridas para insertar las economías latinoamericanas en este nuevo orden.

Las reformas basadas en el consenso de Washington se apoyaban en la idea de que el mercado, a través del crecimiento económico, tiene el rol fundamental de incorporación social. Se aceptó como regla general, que el esfuerzo debía centrarse en lograr las condiciones macroeconómicas que posibilitaran el crecimiento, puesto que la pobreza era un tema coyuntural que podría encauzarse logrado el principal objetivo.

No obstante, el deterioro social observado en la mayoría de los países de la región en la década de los años ochenta se observa un desmantelamiento de las instituciones estatales, mientras se estimula la privatización en todos los ámbitos, en especial de la política social. Es quizás en Chile, por razones históricas, donde este proceso adquiere un grado extremo. La preocupación por la viabilidad financiera de las políticas sociales implantadas por los estados desarrollistas sobredimensionó el rol del mercado, al que se presentaba como la panacea de los problemas latinoamericanos.

A partir de la década de los años noventa, las reformas estructurales en los sistemas de seguridad social afectaron total o parcialmente los regímenes de protección de invalidez, vejez y sobrevivencia, así como la asistencia a la salud. Estas reformas se inspiraron en un esquema teórico conocido como la Nueva Ortodoxia en materia Previsional (NOP) y constaba de tres pilares:

- un primer pilar, con función redistributiva y de alivio de la pobreza que podría tomar la forma de una pensión mínima o no contributiva y que debería ser de carácter público,
- un segundo pilar, destinado a suavizar el consumo del individuo, y que, preferentemente, se organizaría, en parte o totalmente, a través de cuentas privadas de capitalización individual, y
- un tercer pilar, con la misión de fomentar el ahorro voluntario para la vejez que se traduciría en la provisión de incentivos fiscales para la contratación de planes de pensiones privados voluntarios.

La visión en boga era que la función del estado en materia social debía limitarse a fijar reglas coherentes y estables que aseguren las condiciones apropiadas para la libre acción de los agentes privados, despojando al Estado de su condición monopólica de responsable del bienestar.

Los nuevos paradigmas

La evidencia reciente muestra que aunque en América Latina hemos aplicado reformas estructurales económicas y sociales de corte neoliberal, el mercado ha sido ineficiente para asignar los recursos y que los contextos de crecimiento económico han estado acompañado con baja generación de empleo estable y decente.

A mediados de 1995, cuatro candidatos presidenciales chilenos coincidían en la necesidad de reformar profundamente el sistema previsional, lo que sorprendió a muchos latinoamericanos puesto que a lo largo de un cuarto de siglo, se había proclamado el éxito de este sistema, a cuya imagen, no pocos países de la región habían reformado los propios.

En el 2006, un millón de estudiantes secundarios exigían al Gobierno chileno hacer lo propio con el sistema educacional privatizado, que había remitido sus beneficios a los mercados financieros y los prestadores privados y significado un elevado costo para el fisco. Mientras tanto, la mayoría de la población, incluyendo las masivas clases medias asalariadas emergentes, ha quedado desprotegida, y se ha visto obligada a incrementar fuertemente sus gastos en la floreciente industria privada de servicios sociales, al mismo tiempo que la indiscriminada apertura del país a la globalización hacía más precarios sus empleos e insegura su condición general.

¿Pero es Chile un caso aislado? En una perspectiva de más largo plazo, ambos casos parecen ser manifestaciones de un momento de inflexión en el modelo social y la estrategia general de desarrollo, en un contexto que trasciende al nivel regional.

El panorama macroeconómico de la región se observa más robusto que en el pasado, aunque los niveles de pobreza no se han reducido lo suficiente y la desigualdad en la distribución del ingreso tiende a tornarse inflexible, lo que nos ha convertido en la región del mundo más desigual. Lo cierto es que, si bien el crecimiento es condición necesaria para superar la pobreza, ampliar las oportunidades y garantizar la universalización de los derechos sociales, las tasas de crecimiento no tienen una correspondencia equivalente con el crecimiento del empleo.

De acuerdo con la OIT, el avance en materia de generación de empleo no ha sido suficiente en términos de calidad de los empleos, tal como lo indican las altas tasas de empleo en el sector informal y la baja empleabilidad de los jóvenes y mujeres. La tasa de recuperación de los salarios reales industriales ha sido menor que el incremento estimado de la productividad. El crecimiento de los salarios mínimos reales aunque variable en los diferentes países, se mantiene en algunos casos, por debajo de los niveles salariales reales de 1990 y más aún, de 1980. Por lo que son poco alentadoras las perspectivas de lograr la primera meta del Milenio de reducir a la mitad la incidencia de la extrema pobreza en América Latina y el Caribe el año 2015.

Aunque se han adoptado distintos modelos de desarrollo en las últimas décadas, la región no ha logrado disminuir de manera significativa la tasa de extrema pobreza, frustrando las esperanzas que tienen millones de personas de lograr condiciones de vida más dignas.

Esta realidad ha hecho que cada vez más, las democracias en América Latina estén siendo cuestionadas por su incapacidad de solucionar los problemas básicos de la población, considerados como irritantes desde el punto de vista de justicia social, y comprometedores del crecimiento, al excluir a amplios segmentos de la población.

La incapacidad del crecimiento económico por si solo o de los mercados laborales de dar respuesta a estos problemas han generalizado en la región, la intervención estatal en las redes de protección social, mediante la implantación del modelo de transferencias condicionadas de recursos, las cuales hoy en día alcanzan alrededor de 75 millones de latinoamericanos.

Estos programas de transferencias condicionadas, parientes de los programas europeos de ingreso mínimo, donde el hogar es el centro de atención y no el individuo, tienen como característica principal que la ayuda se condiciona a un incremento del capital humano, dado que se considera que la baja empleabilidad de los pobres está ligada al bajo desarrollo del capital humano.

Las promesas de un mundo mejor sin la intervención del Estado que consignaban los neoliberales, para América Latina no ha significado sino mayor pobreza y exclusión, por lo que, se requiere asegurar un crecimiento económico “inclusivo”. Lo que hoy se traduce mediante políticas sociales implantadas por un Estado “robusto”, que permitan corregir las imperfecciones del mercado y aumentar las oportunidades sociales, económicas y políticas de los excluidos.

Lo anterior implica que de la visión privatizadora característica de los años noventa, estamos transitando hacia una mayor intervención estatal en el campo social, puesto que el mercado más que solucionar ha agravado los problemas sociales en América Latina, sin embargo, la participación de los gobiernos locales, de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales (ONG) no ha sido totalmente descartada como copartícipes de la política social. Evidentemente, se mantiene la contradicción de Estados cuya política económica es pautada por las reglas del mercado y en materia social se acercan a un mayor intervencionismo estatal.

Derechos sociales

Un aspecto interesante se refiere a la universalidad del derecho a la seguridad luego de las reformas. Al decir de Mesa Lago “el sistema privado ha sido diseñado para una fuerza laboral formal, urbana, con empleo estable, salario medio y alto y con alta densidad de cotización, pero en la región la mayoría de la fuerza laboral es informal y/o rural-agrícola, con empleo inestable, salario bajo y reducida densidad de cotización especialmente las mujeres, por lo cual es muy difícil extender la cobertura del seguro social. De acuerdo con la información de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos, a diciembre 2001, excluido Colombia, los afiliados alcanzaban un 62,7 por ciento de la PEA, en tanto que los cotizantes sólo el 27,7 por ciento de la PEA, lo que indica que un porcentaje alto de los afiliados a las AFP no generarían los créditos laborales para obtener una pensión o si los generara obtendrían una pensión mínima.

Ambas cifras muestran que el derecho a la seguridad social dista mucho de ser universal. De hecho los Estados están implementando estos programas de transferencia condicionadas que aunque no se pautan por el modelo de la seguridad social (trabajo- aportes a la seguridad-beneficios) y no pueden ubicarse en el campo de los derechos sociales, operan como medio de acceso a ellos (salud y educación).

Aunque cada vez más, los países intentan que estas redes de protección social se perciban como un derecho y no una dádiva del Estado, es en el caso de Brasil, que estos programas han ido transitando hacia el concepto de renta básica incondicional o renta de ciudadanía. De esta manera, los residentes del país tendrían el derecho de recibir mensualmente una renta de igual cuantía, con independencia de que la persona está o no trabajando, o cuánto consigue obtener por cualquier actividad remunerada, por lo que la renta le sería asegurada como un derecho a la ciudadanía. Bajo esta lógica, el estímulo para el trabajo permanece, ya que todo lo que un individuo consiga por su esfuerzo, talento, creatividad o trabajo de cualquier naturaleza será añadido a la renta básica.

En una intervención en la Comisión Mixta del Congreso Nacional sobre la pobreza, en el año 2000, el economista brasileño, Celso Furtado, afirmaba que había que modificar el concepto de renta y trabajo, al admitir que todo individuo que nace dentro de una sociedad tiene derecho a una renta, una inserción social positiva y merece la solidaridad de todos los miembros. De esta manera, el nuevo paradigma intenta desvincular la protección social al trabajo, habida cuenta de las dificultades que una parte importante de la población tienen para insertarse productivamente en los mercados laborales formales.

A manera de conclusión

En pleno siglo XXI, cuando se están debatiendo las bondades y limitaciones del modelo neoliberal, la desigualdad social no ha entrado como eje central en la agenda de medidas de política de desarrollo en América Latina. Como los paradigmas sociales están influidos por las condiciones políticas, económicas y sociales de una sociedad, los caminos frente a las limitaciones de este modelo parecen ser opuesto en el caso de Europa y América Latina. Mientras la experiencia europea estuvo marcada por fuertes estados de bienestar, el *welfare mix* aparece como una concesión a otros entes sociales, que entran a corresponsabilizarse en la búsqueda del bienestar social, reduciendo el rol del Estado. En tanto que en América Latina, que viene de una reciente experiencia privatizadora poco exitosa en términos sociales, se observa una coexistencia entre países que se acercan más a un *welfare mix* y aquellos que se encamina a devolver al Estado la responsabilidad del bienestar.

En conclusión, tanto Europa como América Latina transitan en una búsqueda que permita lograr la cohesión e inclusión social. Los efectos de la globalización en las economías nacionales y en los mercados laborales, obligará a los países a aplicar una combinación de sistemas de protección social, unos ligados al trabajo y otros basados en derechos universales. Y nosotros somos responsables de adaptar los marcos legales a esta nueva realidad.