

Este trabajo de Bruno Lautier, uno de los raros economistas franceses especializado en los problemas de empleo y de seguridad social latinoamericanos, constituye ciertamente un aporte, porque enfoca el tema desde una óptica no tradicional: hace pie en una original clasificación de los derechos, poniendo de relieve las grandes diferencias existentes entre los países de la región, debido esencialmente a la heterogeneidad estructural, a sus trayectorias históricas y a la disímil correlación de fuerzas entre los actores sociales, lo cual da lugar a configuraciones específicas de las políticas de seguridad social.

Quisiéramos completar la información referida a la Argentina, país que siempre presenta problemas de comprensión para los colegas franceses, debido a su historia tan particular y contradictoria, la complejidad de su formación social, los fuertes cambios ocurridos en cada década en sus modelos de desarrollo y, sobre todo, a la presencia significativa de partidos políticos y movimientos sociales inspirados en el peronismo caracterizados por su gran diversidad y difíciles de clasificar según las categorías académicas habituales.

Bruno Lautier asigna importancia al Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, uno de los primeros planes sociales implementados durante la posconvertibilidad, que pretendía ser universal y no focalizado, que llegó a beneficiar a casi dos millones de desocupados pobres e indigentes, donde predominaban trabajadores informales, asalariados no registrados y trabajadores precarios (Neffa, 2008a). Su importancia fue disminuyendo progresivamente; un año después se creó el Plan Familias y en 2005 el Seguro de Capacitación y Empleo hacia el cual el gobierno se propuso ir transfiriendo a los beneficiarios con mayor empleabilidad (medida en términos de edad, de nivel educativo y de experiencia profesional), objetivo que fue logrado parcialmente (Neffa, 2008b).

Posteriormente se abrió una moratoria previsional de amplio alcance, que ofreció la posibilidad de acceder a la jubilación a quienes alcanzaban la edad, pero no acreditaban los años de vida activa ni los aportes previos, por haber estado mucho tiempo desocupados, o no registrados por sus empleadores.

Poco tiempo después, se estableció un generoso sistema de jubilaciones y pensiones no contributivas para aquellos que reunieran ciertas características que permitieran incluirlos entre las personas con vulnerabilidad social: mayores de 70 años, madres de siete hijos o más, minusválidos, etc.

El Congreso de la Nación, luego de arduos debates, aprobó una ley que restablecía un ajuste automático anual de las jubilaciones del 82% móvil con respecto a los salarios de trabajadores activos como fijaba la legislación de la década de los años 50, luego dejada sin efecto por los gobiernos militares. Pero la presidente Cristina Fernández de Kirchner vetó esta ley por considerar que aumentaba las desigualdades dentro de la masa de jubilados y que ponía en cuestión el financiamiento a cargo de la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social). En su lugar se propuso y promulgó una ley de movilidad jubilatoria según la cual dos veces al año se producen aumentos generalizados en función de la evolución de la recaudación previsional y del promedio de los salarios de los trabajadores en actividad.

Como resultado de ambas políticas, a comienzos de 2010 ya se había beneficiado a casi 2.300.000 personas –y su número seguía creciendo– que mejoraron sensiblemente sus condiciones de vida y accedieron al consumo con sus propios recursos. La cantidad de beneficiarios del sistema jubilatorio pasó así a 5.600.000 aproximadamente en 2010. El gasto público en seguridad social presupuestado pasó de 5,6% del PBI en 2005 a 9,1%. De esa manera se incrementó fuertemente la tasa de cobertura del sistema previsional, que pasó del 49% hacia fines de la convertibilidad a más del 85% en 2009 (ver Panigo y Neffa, 2009). Los haberes de jubilados y pensionados se fueron ajustando progresivamente, y su crecimiento superó al de la inflación real, muy por encima del IPC del GBA calculado por el INDEC. Entre 2002 y 2010 el haber mínimo se incrementó nominalmente en 497%.

El Plan de Ingreso Social con Trabajo (conocido como Argentina Trabaja), creado por un decreto de agosto 2009, preveía un presupuesto de 1.500 millones de pesos para generar 100.000 nuevos puestos en organizaciones productivas denominadas “cooperativas de trabajo” (que no respondían a lo que la

legislación argentina y la experiencia internacional considera como tales) localizadas principalmente en barrios, villas, comunidades, y aglomerados urbanos de alta vulnerabilidad social, sobre todo en el conurbano bonaerense. En la Argentina de fines de 2009 estaban registradas en el INAES unas 20.730 cooperativas. De ellas, 10.705 son cooperativas de trabajo. Pero estas nuevas cooperativas tendrían un régimen diferente al resto: el gobierno, por intermedio del Ministerio de Planificación e Infraestructura Social, haría los aportes para comprar los insumos, herramientas y ropa de trabajo, dispositivos de seguridad, etc. Se preveía la intervención de los ministerios de Trabajo y de Salud, y sería auditado por la Universidad Tecnológica Nacional. Sus miembros (en promedio inferior a la centena) tendrían un estatus similar al de los asalariados, en el inicio percibirían un sueldo neto fijo de 1200 pesos, una suma menor al salario mínimo vital y móvil pagada en lugar del reparto tradicional de los excedentes. Sus miembros adherirían al monotributo social haciendo los aportes válidos para la jubilación, con lo cual también tendrían acceso a la protección social en materia de salud; estarían bajo la tutela de las autoridades municipales, quienes programarían sus actividades de manera muy flexible sorteando obstáculos burocráticos. Estas cooperativas pueden constituirse libremente, pero la iniciativa proviene generalmente de las autoridades municipales o del ministerio de Desarrollo Social. Al no ser un derecho universal la implementación de este plan se dificulta, se vuelve susceptible de discrecionalidad y de clientelismo en el nivel municipal. En los primeros meses de vigencia, generó empleos en el nivel local, para desocupados y para numerosos jóvenes que habían desertado del sistema educativo. Varios movimientos sociales opositores -que deseaban poder incluir a sus miembros en el plan- lo cuestionaron aduciendo que no se aseguraba el acceso de todas las cooperativas al beneficio (Neffa y Panigo, 2010).

La medida social más trascendente -propuesta sin éxito durante muchos años por varios movimientos sociales, la CTA (Central de Trabajadores de Argentina) y partidos políticos de la oposición- fue una "asignación universal por hijo" (AUH), financiada por la ANSES con fondos contributivos y no contributivos (Agis, Cañete, Panigo, 2010). El gobierno revisó así su postura negativa anterior que juzgaba contradictoria la coexistencia de la promoción del trabajo decente y las políticas sociales quasi universales porque iban contra la cultura del trabajo. Un decreto instituyó un subsistema no contributivo en el marco de la ley 24.714, la cual ya establecía las asignaciones familiares para trabajadores registrados pero financiadas por contribuciones patronales. El decreto oficial definió como beneficiarios a los hijos de los desocupados menores de 18 años, de los trabajadores con empleos no registrados que ganan menos que el salario mínimo y a los monotributistas sociales que no perciben asignaciones familiares. Quedaban exceptuados por el decreto los trabajadores informales que cobren una remuneración superior al salario mínimo, los hijos de las trabajadoras domésticas registradas y de los que cursaban estudios en colegios privados. En el caso de los menores de cinco años, para solicitar la AUH los padres deben presentar los certificados de vacunación y control sanitario obligatorio; para los que superen esa edad, el progenitor debe mostrar la documentación que acredite que su hijo está cursando el ciclo lectivo correspondiente en una escuela pública. Aunque inicialmente habían quedado excluidos los hijos de los beneficiarios de los planes sociales, los trabajadores temporarios formalizados y los monotributistas, la situación se fue resolviendo progresivamente. De los 180 pesos mensuales de beneficio por hijo, se les pagaban directamente 144 pesos a sus padres y los 36 pesos restantes serían percibidos posteriormente. Por hijo discapacitado corresponden 720 pesos. Los padres del beneficiario reciben una tarjeta magnética para usar el subsidio, y el 20% acumulado restante (correspondiente a los 36 pesos) lo podían retirar en marzo del año siguiente, demostrando que su hijo había cumplido con el calendario de vacunación -en el caso de los menores de cinco años- o terminado el año lectivo de manera regular. Así la asignación total que percibe una familia con un hijo menor discapacitado y 4 menores de 18 años es de \$ 1.440. Es decir un ingreso adicional considerable cercano al salario mínimo. Queda todavía pendiente la inclusión de otros posibles beneficiarios y establecer el ajuste periódico de los montos (dada la inflación) para que los beneficios sigan el mismo ritmo que en el caso de los trabajadores registrados y los jubilados.

Se estima que a comienzos de 2010 el beneficio ya cubría unos 3.500.000 niños y jóvenes que antes no los percibían y la cantidad podría incrementarse una vez que se regularice el sistema de otorgamiento de los documentos nacionales de identidad. Este beneficio es incompatible con el cobro de cualquier otro.

Los mayores impactos de la AUH pueden resumirse así: redujo en el corto plazo los índices nacionales de indigencia y en menor medida los de pobreza, sobre todo en las provincias menos desarrolladas, así como la brecha entre los ingresos promedio de los deciles extremos. También hizo disminuir las desigualdades, con todo lo que ello implica sobre las condiciones de vida de esos niños y jóvenes. Con anterioridad, muchos de ellos para alimentarse debían concurrir a los comedores infantiles fuera del hogar, organizados por los movimientos sociales y ONG. Tiene también un efecto positivo en términos de género, pues el dinero se transfiere preferentemente a las mujeres. La contraprestación permite mejorar la asistencia al sistema educativo y de salud de los niños de los sectores más castigados, atacando las causas (déficit nutricionales, baja escolaridad) que reproducen la pobreza. Como resultado no previsto en su momento, la matrícula escolar se incrementó fuertemente en el segundo semestre 2010, así como la concurrencia a las instituciones de salud. En cuanto a los impactos macroeconómicos, el ministerio de Economía indica que en 2010 la AUH agregó 1,1 punto porcentual al PBI y 2,3 puntos al consumo; contribuyó a dinamizar las

economías locales, dado que no solo compran en los supermercados, si no más bien PYMES y comercios de proximidad, ya que casi todo el dinero transferido se destina esencialmente a alimentación, vestimenta y calzado (el resto suele utilizarse en transporte). Finalmente, al tratarse de una simple transferencia de efectivo y no de un pago en especie, otorga libertad personal en cuanto al uso y no se requieren grandes inversiones de logística.

La AUH también impacta sobre dos planes sociales de gran envergadura. A comienzos del 2010, en el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (desde 2002) permanecían todavía unas 432.000 personas y en el Plan Familias (desde 2005) 659.000. La implementación de la AUH modificó rápidamente esas magnitudes hacia abajo porque, como es lógico, se estableció una incompatibilidad para la acumulación de los beneficios.

El incremento del número de beneficiarios del sistema jubilatorio y de las asignaciones familiares demandó un importante cambio en la organización del trabajo dentro de la ANSES, que requirió una ampliación del número de unidades y oficinas en todo el territorio del país y la modernización de sus servicios, aumentar la dotación de personal, completar el equipamiento informático (cuenta ahora para la atención al público con 74 unidades más, 120 oficinas nuevas y cuatro unidades de atención telefónica más que en 1997); disminuir el número de días hábiles promedio para completar los trámites jubilatorios antes de liquidar: en 1996, la demora promedio era de ocho meses a un año, contra 65 días en 2012, es decir, entre tres y cuatro veces más que ahora.

Esta breve descripción deja de lado las políticas de asistencia social que llevan a cabo los ministerios de Salud, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social.

Entre las diferencias con respecto a las experiencias de los países que analiza detalladamente el Prof. Lautier, cabe señalar que el PJyJHD, el Plan Familias, el Seguro de Capacitación y Empleo y la AUH no son propiamente “políticas de Estado”, porque no son el resultado de leyes que aseguran su continuidad y sustentabilidad, fruto del consenso entre diferentes fuerzas políticas, sino de decretos de necesidad y urgencia que pueden ser rápidamente modificados o anulados por gobiernos futuros y por otra parte, la inflación estructural que caracteriza la economía argentina desde la segunda guerra mundial, erosiona permanentemente el valor real de los beneficios y así ocurre con retraso el ajuste para compensarla lo hace parcialmente.

Julio César Neffa
Ceil-Conicet, UNLP y UNLZ

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Agis Emmanuel, Cañete Carlos, Panigo Demian (2010) El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina, Documento de Trabajo CENDA; SID, PROFOPE y CEIL-PIETTE.
- Neffa Julio César y Panigo Demian (2009), "El mercado de trabajo _argentino en el nuevo modo de desarrollo", en *El presente como futuro. _El Camino iniciado en el 2003 desde una perspectiva económica*, con Presentación de Juan Manuel Abal Medina, GREENaP, Buenos Aires, 2010._
- Neffa, Julio César (2008a) “El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD) Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades”, en Julio César NEFFA, Enrique DE LA GARZA TOLEDO, Leticia MUÑIZ TERRA (compiladores), *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales* Vol. II, CLACSO/CEIL-PIETTE/Trabajo y Sociedad, Buenos Aires, 2009, 410 págs.
- Neffa, Julio César (2008b) Políticas de empleo y políticas sociales: ¿complementariedad o contradicción? en: Heras, Ana Inés (Comp.), *Trabajo, desarrollo, diversidad: una investigación sobre políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo trabajo e ingresos*, 1a ed. - Buenos Aires: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS.
- Neffa, Julio César y Panigo Demian T. (2010): El régimen de acumulación durante la Convertibilidad, Modelos productivos y sus impactos sobre la relación salarial. Reflexiones a partir del caso argentino, en De la Garza Toledo, Enrique y Julio Cesar Neffa (Comps.): *Trabajo y modelos productivos en America Latina, Argentina, Brasil,, Colombia, México y Venezuela luego de la crisis del modo de desarrollo neoliberal*, CLACSO, Buenos Aires.

La diversidad de los sistemas de protección social en América latina.

Propuesta de un método de análisis de las configuraciones de los derechos sociales

BRUNO LAUTIER

IEDES/Paris 1, UMR 201 « Développement et sociétés », bruno.lautier@noos.fr

Este artículo propone un método de análisis de los sistemas latinoamericanos de protección social. Dichos sistemas se caracterizan por una extrema diversidad en términos de gasto (niveles y destinos del mismo) y de organización institucional, y por la extrema complejidad de cada uno de ellos. Este aspecto se desarrolla en la primera parte. La segunda parte analiza las razones del fracaso de los esfuerzos dedicados a elaborar tipologías destinadas a teorizar dicha diversidad, fracaso que atañe tanto a las tipologías derivadas de las elaboradas a partir de la experiencia europea como a las que se basan en la combinación entre sistemas de protección social y tipo de régimen político. La tercera parte desarrolla la propuesta de un método en el cual el análisis de los sistemas de protección social está basado en la configuración de los derechos sociales. Esta propuesta consta de dos fases: en la primera se propone una definición y una clasificación de varios derechos sociales muy diversificados. En la segunda se presenta un análisis en términos de "configuraciones de derechos", donde se sugiere que las mismas tienen una capacidad heurística.

Palabras clave

América Latina, comparación internacional, derechos sociales, gasto público, gasto social, derechos sociales, protección social, tipologías

Notas del autor

Este artículo ha sido redactado en el marco del proyecto LATINASSIST ("Oferta institucional y lógicas de actores: mujeres asistidas en seis metrópolis de América Latina"), financiado por la ANR (Título de la convocatoria de proyectos: "Les Suds aujourd'hui II").

Numerosos textos que se dedican a las comparaciones internacionales, ya sea para simplificar pedagógicamente o para contraponer este continente a los demás, utilizan los términos: "modelo latinoamericano de protección social", "*Welfare state* latinoamericano" e incluso "la protección social en América latina", para luego ilustrarlo con ejemplos nacionales y resaltar las diferencias o las excepciones. Ahora bien, América Latina es probablemente el continente que exhibe la mayor diversidad de sistemas de protección social, entre un país y otro y en todos los niveles observados: gasto per cápita, evolución histórica de la implementación y el desarrollo de esos sistemas, principios fundadores, instrumentos elegidos, riesgos cubiertos, arquitectura institucional, modo de financiamiento.

Además, estos sistemas son extremadamente complejos: los múltiples instrumentos de protección social (los más antiguos datan de un siglo) se acumularon a lo largo del tiempo en estratos múltiples. Con frecuencia, la creación de nuevos instrumentos no estuvo acompañada de la integración o la eliminación de los precedentes. La evolución hacia la universalización de la protección social, que efectivamente existe, no implica de ninguna manera una homogeneización, ni siquiera un predominio de un "régimen general" similar al que impera en Francia. De lo que se trata aquí es de un entrelazamiento de diversos subsistemas, cuyos "agujeros" (en términos de riesgos o de poblaciones desprotegidas) son abismales.

Cada uno de los sistemas nacionales de protección social aparece entonces como extremadamente complejo, confuso, incluso ilegible, y se resiste a los instrumentos teóricos de análisis forjados a partir de las

experiencias europeas (tipologías, paradigmas conceptuales). La investigación se encuentra entonces frente a un callejón sin salida y se ve obligada o bien a yuxtaponer las descripciones nacionales (arquitecturas institucionales, riesgos cubiertos, modos de financiamiento y de distribución del gasto, tipos de instrumentos utilizados), o bien a elaborar discursos que generalizan al conjunto de la protección social reflexiones que sólo son válidas para uno de sus elementos (jubilaciones, salud, etc...).

La primera parte de este artículo expondrá brevemente la extrema diversidad de los sistemas latinoamericanos de protección social en términos de gasto (nivel y destino) y de organización institucional. La segunda parte analizará las razones del fracaso de los esfuerzos realizados para elaborar tipologías destinadas a teorizar esa actividad. La tercera parte desarrolla la propuesta de un método que consiste en basar el análisis de los sistemas de protección social en las configuraciones de derechos sociales. Esta propuesta tiene dos etapas. En la primera, se considera que los derechos son de naturaleza múltiple ("derechos a" y "derechos de"; derechos patrimoniales, contractuales, humanos; derechos a la seguridad y "derechos a la asistencia") y que deben ser organizados de manera tal que la cuestión de los derechos sea la columna vertebral del análisis de esa diversidad. En la segunda etapa, es necesario que un análisis en términos de derechos lleve a abandonar la pretensión de elaborar "tipologías" y sustituirlas por la producción de "configuraciones de derechos", cuya capacidad heurística se sugerirá (utilizando, entre otros elementos, representaciones gráficas).

1. LAS NUMEROSAS DIVERSIDADES DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

A primera vista, la diversidad de los sistemas de protección latinoamericanos es muy grande. Empero, esta diversidad no resulta en sí misma un argumento suficiente para negar de plano la pertinencia de expresiones como "modelo latinoamericano de protección social" o "*Welfare state* latinoamericano". Después de todo, podríamos estar frente a múltiples declinaciones "concretas" de un único ideal-tipo "abstracto". Conviene entonces examinar más de cerca esta (o estas) diversidad(es) para ver si todavía es posible identificar un ideal-tipo de esas características. Con tal fin, me situaré en una postura de observación a partir de dos puntos de vista sucesivos: el de la diversidad en términos de nivel de gasto y el de la diversidad en lo que se refiere a los principios fundadores y a su implementación.

1.1. La diversidad en términos de niveles de gasto

En general, los análisis del gasto social en América Latina se complacen en señalar las grandes tendencias que han marcado al continente en su conjunto desde hace 30 años: brutal descenso durante el "ajuste" de los años 1980, crecimiento a principios de los años 1990, freno con las crisis de 1995-1996 y 2001-2002, nuevo crecimiento a partir de entonces. Esta imagen que presenta una similitud de las trayectorias nacionales es admisible a grandes rasgos (todos los países, en 2007-2008 presentan un nivel de gasto público per cápita que se sitúa en una franja que va del doble al triple del nivel de gasto en 1990-1991)¹, siempre y cuando se advierta que una de las manifestaciones del "ajuste", el descenso de la parte correspondiente al gasto social en el gasto público total, fue relativamente breve (1983-1987), y que a partir de 1990, esta parte es, en la mayoría de los países, ligeramente superior a la de 1980.

Pero esta similitud de trayectorias oculta una enorme diversidad, que podemos observar en el cuadro 1.

¹ Cf. CEPAL: *Panorama social de América Latina*, de 2007, 2009 et 2010.

El gasto público social abarca (en una perspectiva muy amplia): la educación, el ocio y la cultura, la salud, la protección social y la asistencia social, la vivienda, el saneamiento, el urbanismo. La evolución de esos grandes rubros de gasto, en % del PIB es, en las mismas fechas (y para 21 países), la siguiente:

Tipo de gasto público social	1990-91	2001-02	2008-09
Gasto público en educación	3,2%	4,5%	5,0%
Gasto público en salud	2,9%	3,2%	3,7%
Gasto público en seguridad social (incluye jubilaciones) y asistencia	4,8%	6,7%	8,0%
Gasto público en vivienda, saneamiento y otros	1,2%	1,2%	1,7%
Total	12,1%	15,6%	18,4%

Cuadro 1.

País (Selección entre 21 países)	PIB per cápita en 2008 (en \$ a precios constantes de 2000)	Gasto social público per cápita 1990-1991 (en \$ a precios constantes de 2000)	Gasto social público per cápita 2000-2001 (en \$ a precios constantes de 2000)	Gasto social público per cápita 2008-2009 (en \$ a precios constantes de 2000), 2007 para Bolivia y Venezuela	Parte del gasto social en el PIB (1990-1991) (%)	Parte del gasto social en el PIB (2000-2001) (%)	Parte del gasto social en el PIB (2008-2009), 2007 para Bolivia y Venezuela (%)	Parte del gasto social en el gasto público 1990 (%)	Parte del gasto social en el gasto público 2000-01 (%)	Parte del gasto social en el gasto público 2008-09, 2007 para Bolivia y Venezuela (%)
"Ricos"										
Argentina	9.885	1.166	1.635	2.387	19,1	21,8	24,2	62,2	62,8	62,8
Uruguay	8.162	841	1.314	1.740	16,8	21,6	21,7	62,3	68,1	75,4
México	7.092	358	621	889	6,5	9,7	12,5	41,3	61,3	68,7
Chile	6.235	381	747	945	12,0	15,1	15,3	61,2	68,4	67,0
"Intermedios"										
Venezuela	5.884	433	549	708	8,8	11,6	13,4	32,8	37,8	44,0
Costa Rica	5.189	486	727	1.006	15,5	18,0	19,3	38,9	40,5	35,6
Brasil	4.448	554	785	1.165	16,6	21,2	26,2	48,9	62,1	73,6
Cuba	4.363	864	661	1.793	27,6	23,7	40,8	35,6	47,0	53,4
Colombia	2.983	129	264	401	5,9	11,1	13,5	28,8	n.d.	69,5
Perú	2.923	64	172	229	3,9	8,8	7,8	33,0	52,2	51,2
"Pobres"										
Guatemala	1.699	49	105	127	3,7	6,8	7,6	29,9	47,3	54,1
Paraguay	1.521	45	107	135	3,2	8,0	8,9	39,9	38,3	55,0
Honduras	1.452	67	97	162	6,3	8,4	11,4	40,7	45,4	50,0
Bolivia	1.173	n.d.	165	178	n.d.	16,3	16,2	n.d.	42,8	49,1
Nicaragua	897	45	63	110	6,6	8,1	12,3	34,0	28,4	53,8
Promedio ponderado América Latina (21 países)	4.057	440	642	917	12,1	15,6	18,4	44,1	57,3	63,9

Fuente: Compilación a partir de CEPAL (2010), capítulo III ("El gasto público social en América latina")².

Como vemos, esta diversidad concierne en primer lugar al gasto público social per cápita: era de 1 a 25 en 1990 y la jerarquía se reduce apenas (de 1 a 20) en 2008/2009. Se refiere también a los ritmos de crecimiento: hay países donde el gasto público social per cápita era elevado y donde crece lentamente (Argentina, Chile); hay otros países donde el gasto ya era elevado y continúa creciendo rápidamente (Brasil, Cuba). Algunos países experimentan un fenómeno rápido de "reajuste", ya sea en términos de nivel absoluto de gasto público social (México) o en términos de la parte que éste ocupa en el gasto público total (Colombia); otros países tienen un "reajuste" mucho más lento (Venezuela, Costa Rica).

Sin embargo, no son los países más pobres (en términos de PIB per cápita) los que dedican la mayor parte de su gasto público al gasto social. A lo largo de los últimos treinta años, son los países más ricos los que lo hacen: la parte del gasto social más elevada en el total del gasto público correspondía, en 1980, a Chile (62%), Uruguay (62%), Argentina (48%), Brasil (47%). Dichos países siguen estando en los primeros lugares en 1990 con, respectivamente, el 61, 62, 62 y 49%. Inversamente, en 1990, en El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Colombia y Perú, el indicador es cercano al 30%. En 2008/2009, la jerarquía sigue siendo más o menos la misma (Argentina: 64%; Uruguay: 68%, etc. , mientras que en los países de América central las cifras oscilan alrededor de 50 o 55%). Hay dos países que se distinguen por un intenso crecimiento a

² En un largo espacio dedicado a la metodología (pp. 9-10) la CEPAL explica cómo se recolectan estos datos (expresados en promedios bianuales) y como se vuelven comparables. Es posible dudar de los datos nacionales recopilados en ciertos casos (especialmente en el de Cuba). Pero, globalmente, el esfuerzo de armonización de la Cepal parece ser muy riguroso.

principios de los años 2000, que los coloca a la cabeza del pelotón en 2008/2009: Brasil (74%) y Colombia (70%). Al parecer, esto no puede ser explicado por el crecimiento de los CCTP³ cuyo costo, como veremos, es bajo (alrededor del 0,4% del PIB) sino por el desarrollo de otros programas de distribución de ingresos (pensiones básicas no contributivas en Brasil y salud subvencionada en Colombia). Por el contrario, el país que tiene el CCTP más desarrollado y ambicioso, Ecuador, tiene la parte más baja⁴ del gasto social dentro del gasto público (28% en 2007).

Por lo tanto, en los países más pobres no se produce -o a lo sumo lo hace en una proporción muy baja- un efecto de "reajuste". Detrás de la expresión de sentido común según la cual los países más pobres "no tienen los medios para dedicarse a lo social" subyace un conjunto de argumentos que contribuyen a explicar que las disparidades en términos de gasto social público se mantengan:

- los países que tenían el gasto social público más elevado y, a la vez, el PIB per cápita más elevado en 1980 (y que todavía lo tienen en 2007-2008) tenían y han mantenido un Estado social (o "Estado de bienestar") importante, estructurado y relativamente eficaz. Ello se traduce por índices de empleo formal (y por lo tanto de aportes al sistema) elevados (del 55% de Brasil al 80% de Uruguay), una administración social que cubre todo el territorio, equipamientos que permiten una escolarización cercana al 98% en la educación primaria, etc. Es verdad que en la mayoría de los países (salvo en Brasil) el sistema de jubilación de reparto fue dejado de lado en los años 1990. pero, en general, ese hecho no acarrió una baja en el gasto público en ese rubro (es más, a veces ocurrió lo contrario) debido al mantenimiento de un régimen "de transición" para los antiguos contribuyentes, que hizo que el gasto público cargara, de hecho, con el peso de la reforma. Ahora bien, las jubilaciones son en todos lados el primer rubro del gasto público. Evidentemente, es posible que esto cambie hacia 2025-2030, siempre y cuando los países que pasaron a la capitalización privada no renacionalicen su sistema de retiro (como Argentina en 2008) ante la catástrofe social que se anuncia. Estos factores estructurales de desigualdades entre países continuarán desempeñando un rol, durante varias décadas al menos.

- la orientación política de los gobiernos juega un rol importante pero secundario con respecto al nivel de desarrollo (ilustrado por el PIB per cápita) en la determinación del gasto social. Por un lado, hay países que "lo hacen mejor"⁵ (en términos de la parte del PIB dedicada al gasto social) que lo que su nivel de PIB per cápita permitiría suponer (Cuba, Brasil, Costa Rica, pero también Bolivia y Guatemala); y a la inversa, hay otros que "lo hacen menos bien" (Argentina, Uruguay, México). Al explorar esta cuestión a partir de datos de la CEPAL surgidos de los informes de 2000, 2001 y 2002, Fernando Filgueira⁶ escribe: "la evidencia reafirma el argumento según el cual el motor principal del Estado social no es lo político sino lo económico. Efectivamente, la relación entre el PIB y la parte del PIB dedicada al gasto social es mucho más robusta que la relación entre democracia y parte del PIB dedicada al gasto social". Empero, al notar algunas de las excepciones mencionadas con anterioridad, agrega: "En los lugares donde la democracia ha sobrevivido durante períodos relativamente largos, el gasto social, al cabo de 30 años, es claramente superior a lo que habríamos podido esperar de acuerdo al nivel del PIB. Inversamente, en los lugares donde la democracia era débil o inexistente entre los años 1950 y 1970, el gasto social es inferior a lo que era esperable de acuerdo con el nivel del PIB, incluso treinta años después". La demostración de Filgueira presenta algunos aspectos discutibles⁷ y es menos aplicable cuando se trata de analizar los años 2000, por una parte, porque todas las dictaduras han desaparecido, y por otra, porque calificar a los gobiernos de "más" o "menos" democráticos refleja, sobre todo, los presupuestos de aquél que sostiene dicha calificación⁸. Sin embargo, la idea que

³ Los *Conditional Cash Transfer Programmes* (el primero fue *Progresas* en México en 1997, que se transformó más tarde en *Oportunidades*) son programas de transferencia monetaria hacia familias "indigentes" (que disponen en general de menos de un cuarto de salario mínimo de ingreso por cabeza). Los niveles de transferencia son bajos (en general, de 20 a 30 USD por cápita, a los cuales a veces se agregan becas escolares). Generalmente, las condiciones consisten en la asistencia de los niños a la escuela y la concurrencia regular de éstos (y de las mujeres embarazadas o que acaban de parir) a los centros de salud. Estos programas existen en casi todos los países de América Latina (excluyendo a Cuba y Venezuela) pero su importancia varía mucho (12 millones de familias son beneficiarias en Brasil -*Bolsa Familia*- contra 26 000 en Nicaragua; representan el 0,84% del PIB en Ecuador, el 0,04% en Nicaragua y el 0,06% en Guatemala). Para más detalles, cf. Lautier, 2011.

⁴ Con excepción de Jamaica. Cf. CEPAL (2010), p.43.

⁵ Para más detalles, cf. CEPAL (2007), pp.106-108.

⁶ Filgueira (2005), p.6 y 7.

⁷ La democracia se define, de manera bastante sumaria, por la ausencia de una regla corporativa y autoritaria ("corporatist and authoritarian rule"), concepto que resulta al menos impreciso. El indicador utilizado es el número de "años de democracia ininterrumpida", lo que coloca en los primeros lugares a Costa Rica, Colombia, Venezuela, Chile y Uruguay, y en los últimos a México y Paraguay, hecho que puede resultar sorprendente (México, siempre "corporativo", tiene un índice de 0 y Chile sólo habría sido "no democrático" durante el período pinochetista). Filgueira se basa en los trabajos de Przeworski, (2000).

⁸ ¿Acaso el calificativo de "populista" siempre adosado al nombre de Chávez (que ha ganado nueve elecciones desde 1999 y ha perdido una) es suficiente para calificar a Venezuela de "no democrática"? ¿Acaso México dejó de ser

afirma que lo político desempeña un importante rol de mediación en la relación entre riqueza económica de un país e importancia de su gasto social sigue siendo, en parte, pertinente: las inflexiones políticas de gran amplitud, aunque no impliquen un cambio de régimen político, son a menudo el origen de cambios importantes en materia de políticas sociales (como el voto de la constitución brasileña -en 1998- y el de la colombiana -en 1991-, las manifestaciones y cambios de gobierno en la Argentina en 2001-2002, la elección de Evo Morales en Bolivia en 2005 y de Rafael Correa en Ecuador en 2006). Pero este tipo de acontecimiento no es una condición necesaria (como hemos visto en México y Brasil) ni suficiente para explicar cambios importantes en materia de políticas sociales;

-los países cuyo gasto social es más bajo son también aquellos donde el gobierno tiene menos capacidad política para impulsar una reforma fiscal importante. No existe una correlación directa entre este punto y el grado de desigualdades en la distribución de los ingresos primarios: Brasil tiene un coeficiente de Gini cercano al de los países más desiguales de América Central⁹ y sin embargo la parte de las retenciones fiscales obligatorias en el PBI y la parte del gasto social en el conjunto del gasto público son mucho mayores que en dichos países. Una "buena" capacidad de recaudar impuestos y tasas puede entonces encontrarse tanto en países con un grado relativamente "bajo" de desigualdades de los ingresos primarios (Uruguay) como en un país con un fuerte grado de desigualdades (Brasil)¹⁰. El factor que resulta determinante aquí no es entonces el grado de desigualdades (que serviría de argumento para legitimar una fuerte intervención fiscal del Estado), sino un conjunto de factores políticos internos a menudo pasivos: densidad y competencia de los servicios administrativos, grado de imposición de la ideología del bien común y del servicio público, independencia (o no) del aparato judicial, etc.;

-los gastos sociales son globalmente "pro-cíclicos"¹¹: no solamente se modifican en fase con las variaciones del PIB, sino que también lo hacen con mayor amplitud; y en el caso de los seis países citados como ejemplo por la CEPAL, en los países más pobres esta elasticidad es aún mayor. Dicho de otra manera, los países más pobres "recortan" más los gastos sociales en los períodos de recesión, y esas discontinuidades les impiden cualquier proceso de reajuste duradero;

-en resumen, las diferencias en el gasto social son enormes. La principal razón reside en las diferencias de PIB per cápita y a que, cuanto más elevado es el PIB, más grande es la parte que se dedica a los gastos sociales. Existen muy pocas posibilidades de que estas diferencias se reduzcan en las próximas décadas, a menos que imaginemos una cambio político de una magnitud similar al que se produjo en Cuba hace 50 años y que continúa haciendo que este país sea una excepción¹². La multiplicación de los CCTP no produce cambios significativos debido a su escasa magnitud. Aún cuando los CCTP han tenido efectos concretos sobre la extrema pobreza (sin mencionar los que han ejercido sobre la asiduidad escolar y ciertos indicadores primarios de salud), no permiten de ninguna manera reducir las diferencias internacionales, esencialmente porque en los países más pobres¹³ representan una escasa parte de un PIB per cápita que es también menos elevado. No resulta sorprendente que los países menos pobres traten mejor a sus "pobres extremos" que los países más pobres. Pero sí lo es que las publicaciones que alaban a los CCTP¹⁴ no mencionen el hecho de que éstos tienden a aumentar, en lugar de reducir, las diferencias internacionales de gasto social.

1.2. La diversidad en términos de principios fundadores (Bismarck/Beveridge, seguridad social/asistencia, derechos y caridad) y de implementación de los mismos

Los trabajos históricos sobre los sistemas de protección social en América Latina comienzan en general por un relato global y, a continuación, detectan diferencias y tratan de establecer tipologías. El relato global es a grandes rasgos el siguiente: esos sistemas se implementaron muy tempranamente en algunos países (a partir de 1911 en Uruguay, en los años 1920 en Chile), y durante los años 1940 en la mayoría de los otros. En todos los casos tienen una pretensión universalista (en materia de sistema de retiro y de salud, al menos). Los

"corporativo" en 2000?, etc.

⁹ Guatemala y Honduras tienen índices de Gini de alrededor de 0,58 según el *Panorama social de América latina 2009* de la CEPAL, pp. 58-59; si se utilizan otros índices de desigualdades de ingresos (Theil, Atkinson) se obtienen resultados similares.

¹⁰ Lo que no significa sin embargo que esta elevada recaudación y el gasto que proviene de ella permitan una fuerte reducción en las desigualdades de los ingresos, como lo muestra el ejemplo de Brasil: por un lado, los impuestos son muy poco, casi nada, progresivos; por otro, el más importante de los gastos sociales, el que se refiere a las jubilaciones y pensiones, tiene un carácter anti-redistributivo.

¹¹ Cf. CEPAL (2009), capítulo 2 p.10-12.

¹² Cuba ostenta todavía el segundo puesto en cuanto a gasto social público -después de Argentina- en 2008/2009. Es necesario señalar que Venezuela, a pesar de la mediatización de las "misiones" se sitúa por debajo del promedio del continente (\$722 por cabeza contra \$818 en 2006).

¹³ Con excepción de Ecuador.

¹⁴ Como el trabajo del Banco Mundial (Ariel Fiszbein y Norbert Schady, 2009).

medios institucionales que se establecen se basan en una combinación de sistemas "bismarkianos"¹⁵ (para el sector asalariado "fijo"), íntimamente ligada a una profunda reforma del derecho laboral¹⁶, y de sistemas "beveridgianos" (para el resto de los sectores). El voluntarismo característico de este establecimiento de instituciones es coherente con el que puede constatar en materia de industrialización y de políticas agrarias. La extensión de la protección social se hace a medida que se vuelve necesaria la construcción de alianzas con las categorías "clave" de los asalariados: en primer lugar, con la función pública (militar y civil); luego con los asalariados del sector transportes (ferroviarios, trabajadores portuarios) y del sector energético; a continuación con los del sector financiero, los de la minería, etc. Para esta interpretación¹⁷, la extensión gradual de la protección social no es tanto el fruto de la reivindicación en términos de derechos sociales y/o de ciudadanía, sino que es más bien el resultado de una táctica política controlada por el poder gubernamental. La lógica esencialmente política de esta extensión de la protección se traduce en la existencia de efectos "trinquete" (a menudo es necesario extender la protección a nuevas categorías, pero es imposible despojar de ella a las antiguas) y en una extrema fragmentación de la estructura institucional de la protección social (varios centenares de cajas de salud o de retiro por categoría en algunos países como Brasil, Argentina y Colombia); esta fragmentación se reduce únicamente en los períodos de gobiernos muy autoritarios, poco dados a establecer compromisos con los sindicatos corporativizados¹⁸. El hecho de que el campesinado, los trabajadores independientes y los que pertenecen a microempresas no sean "estratégicamente importantes" explica que se los excluya de la protección social, a pesar de que se los incluya en medidas asistenciales masivas (subvenciones a los productos de primera necesidad y, en ciertos casos, establecimiento de redes de cuidados básicos de salud) cuando surge un peligro de naturaleza política. En un comienzo (a fines de los años 1940), el costo del sistema parecía soportable, no porque el porcentaje de la población protegida fuera mínimo, sino por la magnitud del sector asalariado (y, por ende, de la cantidad de aportes) y por la juventud del mismo.

Los análisis retrospectivos de los cuarenta años que siguen a la instauración de los sistemas de protección social universalistas, realizados a principios de los años 1990, demuestran fácilmente que la crisis era inevitable; la crisis económica de los años 1980 no hizo más que poner en evidencia el carácter utópico y demagógico de la pretensión universalista que presidió la formación de los sistemas latinoamericanos de protección social. Los análisis más difundidos en el ámbito académico, como los de Carmelo Mesa-Lago¹⁹, enfatizan en general los vicios inherentes a esa transferencia mimética y paródica²⁰ de los sistemas institucionales europeos. En primer lugar, los elementos que aseguraban el sistema fueron desnaturalizados por el corporativismo, del cual fueron una parte esencial (un ejemplo clásico es el sistema argentino donde se confirió a los sindicatos la gestión de las obras sociales, cuyas masas financieras controladas representaban un volumen mayor al de las instituciones paraestatales de protección social propiamente dichas). En segundo lugar, los elementos "beveridgianos" rápidamente resultaron ser sólo un conjunto de medidas asistencialistas, soportes eficaces del clientelismo. A partir de fines de los años 1960, el objetivo de universalidad de la protección social resulta imposible de alcanzar (lo que se traduce en el desarrollo de lo que se denominará "sector informal"). La crisis financiera de la parte "beveridgiana" del sistema fue una consecuencia inmediata de la crisis de la deuda (a mediados de los años 1980), mientras que la crisis de la parte "bismarkiana" apareció algunos años más tarde, cuando se conjugaron dos efectos: el envejecimiento de la población y el congelamiento del sector asalariado.

Durante los años 1990 y en los primeros años del nuevo siglo pareció que resultaría posible identificar líneas comunes a toda América latina, que fueron descriptas como "hegemonía del neoliberalismo". Varios síntomas parecían respaldar esa afirmación: siguiendo a Chile, se produjo un cambio generalizado de los sistemas de retiro contributivos de reparto a sistemas de capitalización a partir de 1993 (salvo en Brasil); se multiplicaron en todos los países políticas de asistencia "dirigida" a los más pobres; se produjo una descentralización administrativa, unida a una fuerte disminución (y a veces a la total desaparición) del rol de los sindicatos en el manejo de la protección social. El análisis de la retórica de los gobiernos y de las instituciones internacionales reforzaba esa impresión de rehomogeneización en la escala continental: el

¹⁵ Los calificativos "bismarkiano" y "beveridgiano" se tomarán aquí en su sentido habitual. El término "bismarkiano" califica a un sistema contributivo (financiado por aportes que son proporcionales al salario) que Esping-Andersen (1990) denomina "conservador-corporativo", ya que no tiene vocación redistributiva. El término "beveridgiano", o de "solidaridad nacional" califica a un sistema con financiamiento fiscal, que es redistributivo si el régimen fiscal lo es, y cuya vocación es universalista.

¹⁶ Referida especialmente al empleo garantizado, a la institucionalización de los sindicatos, a la duración del trabajo y al salario mínimo.

¹⁷ Desarrollada por Silvia Borzutzky a partir de 1986 (Borzutzky, 1986).

¹⁸ Como ocurrió durante el gobierno de Castello Branco en Brasil a fines de los años 1960, y también en los de Uruguay y Chile -inspirados por los expertos del BIT- durante los años 1970. Sin embargo, no fue así en el caso de la Junta argentina.

¹⁹ Cf., entre sus múltiples trabajos sobre el asunto, Mesa-Lago, (1991).

²⁰ Cf. Lautier, (1993).

discurso sobre la pobreza (y a partir de los años 2000, el discurso sobre la vulnerabilidad) se transforma en hegemónico, mientras que la referencia a los derechos sociales pasa a un segundo plano. Toda América latina parece verse arrastrada por una corriente mundial constituida por una sucesión de "consensos"²¹: consenso de Copenhague (1995) sobre el desarrollo social; consenso sobre los Objetivos del milenio (2000); consenso de Monterrey sobre el financiamiento del desarrollo (2003), etc. Y siguiendo el ejemplo de México, a partir de principios de los años 2000, la mayoría de los países transforman a los *Conditional Cash Transfer Programmes* (CCTP) en el instrumento privilegiado de la lucha contra la pobreza.

Pero esta imagen de re-homogeneización de las políticas sociales en el nivel continental llevada a cabo bajo la presión del "rodillo compresor" neoliberal también debe ser relativizada. En primer lugar, el país más poblado de América latina, Brasil, no entra en este esquema²²: no pasa a un sistema de retiro por capitalización (lo que no impide que haya habido severas reformas "paramétricas" -prolongación de la duración del tiempo de aportes, aumento de la edad de jubilación- en el sector privado primero, en 1998, y en 2003 en el sector público). Además, el más célebre de los CCTP, la *Bolsa familia* (2003) estuvo precedido de múltiples políticas de transferencias de ingresos (como las jubilaciones rurales no contributivas en 1991 y el BPC en 1993, que ofrecían asignaciones equivalentes al salario mínimo) con un costo, pero que también producían efectos superiores a los de la *Bolsa familia* en materia de disminución de la pobreza. A diferencia de los otros países, las políticas de transferencia de ingresos en Brasil no constituyen una reacción a los "excesos" o a los "fracasos" de las medidas neoliberales, a las que en parte preceden. Finalmente, Brasil no tiene políticas sociales "residuales" desde hace veinte años: no solamente su gasto social es el más importante del continente (exceptuando a Cuba) en parte del PIB, sino que además está en constante crecimiento, sin importar los cambios políticos ni las vicisitudes del crecimiento económico.

En segundo lugar, aún si nos limitamos a los países hispanohablantes, la idea de que un único "modelo neoliberal" se impuso sin restricciones en los años 1990 y fue rectificado en los años 2000 es extremadamente discutible. Cada uno de los países exhibe una o varias particularidades importantes. Por ejemplo, Colombia implementó, sobre la base de la "ley 100" de 1993, un seguro de salud "universal", clasificando a la población en seis estratos de ingresos y exceptuando a los dos estratos más pobres de realizar aportes. Es verdad que los aportes alcanzan un límite en 2000, pero los índices de cobertura pasaron del 23%²³ antes de esa ley al 64% en 2003²⁴, porcentaje que no encontramos en los países con un nivel de desarrollo comparable. También Venezuela se aparta notablemente de este "modelo neoliberal", pero de una manera muy diferente, por medio de la política de las *misiones* desde cuando Chávez asume el poder. Dicha política, que ofrece servicios públicos gratuitos no sólo en materia de salud (*Misión Barrio Adentro*, creada en 2002) sino también de educación, de ayuda a la infancia, de venta de productos alimentarios subvencionados, etc. (hay 30 en total), contrasta con las políticas de transferencia de ingresos que encontramos en otros países. La Argentina es el único país que tuvo una política masiva "de urgencia" de creación de empleo para los desempleados (el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, creado en 2002²⁵) y de renacionalización del sistema de retiro (retornando al sistema de jubilaciones contributivas) en 2008. Podríamos multiplicar infinitamente estas "excepciones". En algunos casos, el "regreso del Estado" a través de una masiva intervención estatal en el suministro de servicios públicos es la consecuencia de un cambio político (Ecuador, Bolivia) y en otros no lo es (como en el caso de la Ley general de salud que creó el Seguro Popular en México, en 2003²⁶).

En resumen, tanto cuando se trata de períodos de gestación y de extensión de los sistemas de protección social en América latina como cuando se trata de períodos de crisis y de "reforma" de los mismos, la diversidad en materia de principios fundadores, de instrumentos utilizados, de políticas desarrolladas, de relaciones de fuerzas y de compromisos, se añade a la diversidad (cuantificable) en términos de nivel de gasto. Parece imposible concluir que existe un "modelo latinoamericano". Para aclarar esta "niebla" empírica, la única vía de investigación que parece posible es recurrir a las elaboraciones tipológicas, aunque no es seguro que este camino conduzca, al menos hasta ahora, al éxito.

²¹ A este respecto Cf. Lautier, (2010).

²² Tampoco lo hace Costa Rica.

²³ Y el "paquete" de cuidados gratuitos no es el mismo para los hogares subvencionados (*carnetizados*) que para los demás.

²⁴ Según Glassman *et alii*, (2009).

²⁵ La importancia de este plan empieza a decrecer en 2006, a favor de un CCTP "clásico", el programa *Familias*.

²⁶ El carácter universal del derecho a la salud instaurado por dicha ley es sin embargo ampliamente cuestionado por algunos autores como Carlos Barba Solano (Barba Solano, 2010, p. 102) que escribe "la reforma acentúa la vieja tendencia al pluralismo estratificado y reafirma el carácter dual del régimen de bienestar mexicano".

2. LA DIFICULTAD PARA ELABORAR TIPOLOGÍAS A PARTIR DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Esta constatación de la diversidad existente, en lugar de poner un freno al análisis, ha estimulado la investigación sobre los sistemas de protección social, impulsando a establecer tipologías y a proponer por lo tanto un cierto número de "tipos" situados en un nivel "meso" de abstracción. Al menos, esta es la vía que siguió la investigación en Europa, a través de las tipologías propuestas por Titmuss, Flora, Esping-Andersen, Théret, y de las múltiples variaciones alrededor de éstas. La cuestión es entonces saber si la investigación siguió el mismo camino en América latina y si disponemos de trabajos metodológicos de referencia.

2.1. El fracaso de las tipologías evolucionistas

El relato propuesto más arriba, referido al nacimiento y a la extensión de los sistemas de protección social en América Latina en general, presenta un problema. Evidentemente, en su afán de proponer una teorización sintética, elimina diferencias importantes que no sólo se refieren a la cronología de los hechos sino también a los grados de extensión, los tipos de compromisos políticos que se encuentran en el origen de las evoluciones históricas, etc. Mesa-Lago²⁷ proponía en 1991 una clasificación basada en el grado de "madurez" de los diferentes países. Su extremadamente sumaria clasificación de las políticas sociales de los países latinoamericanos es fuertemente evolucionista: por un lado ubica a los "*pioneer countries*", que se caracterizan por una cobertura casi universal en materia de "*basic social protection services*", una marcada estratificación en la calidad de los servicios ofrecidos y un déficit estructural soterrado. En el medio sitúa al sector intermedio que "*had advanced towards a mature stratified model*". Y en último lugar ubica a los "*latecomers countries*" que ofrecen una baja tasa de cobertura, servicios poco diversificados y tienen un sector protegido muy reducido pero que se beneficia de servicios "desproporcionados en calidad y cantidad". Además de su evolucionismo sumario, esta tipología (que tenía el mérito de ser la primera) fue criticada porque otorgaba un lugar demasiado reducido a los factores políticos.

Varios autores intentaron entonces vincular el tipo de régimen de protección social y el tipo de régimen político. Citaremos dos: Filgueira, y Haggard y Kaufmann. Para Fernando Filgueira (Filgueira, 2005), una verdadera tipología de los "*welfare states*" debe basarse no tanto en "cuánto gastan los Estados" sino en "cómo gastan los Estados". Define entonces tres tipos de países, el primero cuenta con un "*stratified universalism based on contending elites seeking popular support*" (Uruguay, Argentina y Chile); el segundo está compuesto por los "*dual regimes based on elites statecraft and cooptation and repression of the popular sectors*" (Brasil, México) y el tercero por los "*exclusionary regimes based on predatory elites*" (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia). Una tipología de esta índole no se limita a reagrupar los países en función de la proximidad del valor de sus indicadores de gasto social o de tasa de cobertura; trata de vincular las características de las políticas sociales con similitudes políticas (la existencia de "*inclusionary mass politics*" en el caso del primer tipo, la importancia del corporativismo y el escaso peso de la referencia a la ciudadanía en el segundo, la importancia del clientelismo y del patrimonialismo en el tercero).

Sin embargo, esta tipología es muy poco satisfactoria ya que, por una parte, algunos países no pueden ubicarse en ninguno de los tres tipos (Costa Rica o Perú). Por otra, los países de un mismo grupo presentan diferencias esenciales tan importantes que podemos preguntarnos si es legítimo reagruparlos dentro de un mismo tipo (por ejemplo, México tiene, desde fines de los años 1940 hasta fines de los años 1980, niveles de gastos per cápita en salud y en educación muy superiores a los de Brasil, cuyo PIB es similar, y esta relación se invierte brutalmente con posterioridad). Finalmente, y por encima de todo, la pertinencia de una tipología de esta índole parece desvanecerse, incluso desaparecer, en cuanto abordamos los años 1980 y 1990. Todos los países presentan características comunes (en particular, una disminución de los gastos sociales durante los primeros años de la década de 1980 y un nuevo crecimiento del mismo a partir de los años 1990), hecho que obliga a replantear la preservación de la tipología anterior. Esta tipología estaba basada en el grado de culminación y de imposición que alcanzó el modelo de sustitución de importaciones y algunos de sus corolarios (el peso del corporativismo sindical, la importancia de las rentas, etc.). Si consideramos que ese modelo es derribado durante los años 1980 y a comienzos de los años 1990, ya no es posible advertir qué es lo que legitima el mantenimiento de reagrupamientos efectuados para el período anterior, salvo la existencia de una *path dependency* extremadamente fuerte y pasiva que todavía no tiene explicación. Cada país parece manejar "su" ajuste social de manera empírica, operando en función de exigencias (internas y externas) específicas: la reducción de los gastos sociales es mucho más fuerte en algunos países (México) que en otros (Brasil). En ciertos países, la desaparición de las subvenciones a los productos de primera necesidad provoca

²⁷ *Op. cit.*, 1991. Este autor, desde su tesis editada en 1978 hasta el presente (es "profesor emérito") ha jugado un rol muy importante en el desarrollo de los estudios comparativos sobre la protección social en América latina. De nacionalidad cubana, ha fundado un centro de investigación sobre estos temas en la Universidad de Pittsburg, que sigue siendo uno de los mayores polos de investigación académica en esta materia.

graves revueltas populares (Venezuela en 1989) pero no genera lo mismo en otros (México); en resumen, las tres variantes del "modelo latinoamericano de protección social" parecen estallar, pero de manera extremadamente diferenciada, sin que sea posible llevar a cabo nuevos reagrupamientos, ni mucho menos conceptualizarlos.

La tipología presentada por Haggard y Kaufman, (2008)²⁸ intenta también vincular el tipo de régimen político con la configuración de la protección social. Estos autores distinguen (para el período 1945-1980) las "*long-standing democracies*" (Chile, Uruguay y Costa Rica, Venezuela), los "*countries with intermittent experiences with democracy*", también denominados "*short-lived democracies and semidemocracies*" (Argentina, Perú, y Brasil hasta 1964), los "*competitive authoritarian regimes*" (México, Brasil de 1964 a 1985), los "*hard authoritarian regimes*" (las dictaduras "duras" de los años 1940 y 1950), un "*inclusionary authoritarian rule*" (Perú de 1968 a 1980), los "*Bureaucratic-authoritarian regimes*" (Chile, Argentina y Uruguay durante los años 1960 o 1970)... La tipología de los regímenes políticos se dispersa; un país pertenece a un tipo durante algunos años, a otro más tarde. Esta dispersión se reduce un poco en el período reciente (1980-2005); los autores ya sólo señalan tres categorías de países: los "*competitive authoritarian and semidemocratic regimes*" (Perú, México y Venezuela); las "*new democracies*" (Argentina y Brasil); y las "*low crisis democracies*" (Uruguay, Costa Rica, Colombia, Chile). Pero las conclusiones de un estudio muy detallado en el plano empírico-histórico parecen ser bastante tenues y decepcionantes: para el primer período "*we find that regime type did indeed appear to matter: the expansion of social insurance and services was related to electoral incentives and interest-group pressures to add new beneficiaries, increase benefits and initiate new programs*" (p.110-111): en la medida en que la competencia electoral es intensa y los sindicatos pueden expresar libremente sus reivindicaciones, la intervención social del Estado está más desarrollada; a la inversa, cuando la presencia del clientelismo y del "patronato" es más fuerte, la intervención es más restrictiva y fragmentada (p.113).

En el período reciente, sin embargo, la influencia del régimen político sobre la intervención social del Estado es menos determinante. Ciertamente, la reforma de los sistemas de retiro es más brutal y está desprovista de compromisos en los países calificados como menos democráticos (el Chile de Pinochet y México), y los programas de lucha contra la pobreza están más claramente signados por el clientelismo en las "*competitive autocracies*" (el Perú de Fujimori, el México de Salinas, la Venezuela de Chávez) que en los regímenes "democráticos" (p. 304). Pero globalmente no es posible determinar el tipo de intervención social del Estado por medio de las características del régimen político. Por una parte, todos los países adoptan medidas similares (cambian a los sistemas de retiro por capitalización -salvo en el caso de Brasil- y se generaliza la existencia de políticas "dirigidas" de lucha contra la pobreza; las diferencias se encuentran, sobre todo, en la rapidez y la brutalidad de las reformas. Por otra parte (y volvemos a encontrar aquí una conclusión de Filgueira), el rol de los factores económicos es, en todos lados, más determinante que el régimen político para explicar las reformas de la protección social. El nivel de democracia interviene esencialmente para modular la influencia de los tres principales factores explicativos: la economía, el régimen fiscal y la "organización de los intereses sociales"²⁹. Estamos entonces frente a un conjunto de observaciones empíricas sobre la evolución, en cada país, de las políticas sociales en cada campo³⁰.

2.2. La dificultad de basarse en tipologías eurocéntricas

Aparentemente, una misma conclusión se impone al examinar las políticas sociales de todos los países de América Latina: existe una "hibridación". Cada sistema nacional de protección social se presenta como una acumulación de estratos históricos de instituciones, de instrumentos de intervención, de modos de financiamiento, pero hay que agregar además que, en todas las épocas, estos elementos se han entrelazado y combinado con otros de épocas anteriores. Se podría objetar que esta situación no se da sólo en América Latina. Precisamente por ser una característica de los países desarrollados (Europa occidental y Estados Unidos particularmente) se puede caer en la tentación de adaptar tipologías de esos países al caso de América Latina.

El autor de la tipología más célebre sobre los regímenes de protección social en los países desarrollados, Esping-Andersen³¹, nunca pretendió que sus tres "tipos" podían encontrarse en "estado puro" en la realidad. Sin embargo, defiende la idea subyacente de la noción de "régimen" según la cual un "tipo" domina en cada país, y asigna a los elementos que surgen de otros tipos un lugar complementario y una función. Una

²⁸ Este trabajo dedica dos capítulos (2 y 7) a América Latina y presenta en un anexo (p.365 sq.) una reseña de todas las "Cross-National Empirical Studies of the Effects of Democracy on Social Policy and Social Outcomes".

²⁹ En su conclusión, los autores escriben: "The effects of democracy are conditional on economic and fiscal circumstances and the organization of social interests" (p.362).

³⁰ Haggard y Kaufman presentan, pp.300-301, un inmenso cuadro sintético, donde las reformas en cada país están clasificadas en tres campos: pensiones, salud, educación.

³¹ Esping-Andersen (1990 y 1999).

observación similar podría hacerse con respecto a las tipologías más refinadas, como la establecida por Bruno Théret³². Empíricamente, en Francia por ejemplo, a pesar del incremento del financiamiento fiscal por un lado y de los gastos asistenciales por el otro, parece indiscutible que el sistema de protección social conserva un armazón "bismarkiano", que hace que se lo pueda vincular en buena ley con el régimen "corporativo-conservador" de Esping-Andersen.

En América latina son muy pocos los países donde se puede identificar un "tipo" o un "modelo" dominante a partir de las nomenclaturas eurocéntricas: Argentina, Uruguay y Chile podrían, en un primer análisis, incluirse en el modelo "corporativo-conservador". En los tres casos, el nivel de salarización y el grado de formalización del salariado son la causa principal de la proximidad con el modelo europeo. Pero esa proximidad se reduce mucho cuando se toman en cuenta los efectos devastadores de la reforma de las jubilaciones -que son la base de ese modelo-, y de su carácter anti-redistributivo (todavía es demasiado temprano para saber si la renacionalización, en 2008, de las jubilaciones en la Argentina hará que se aproxime nuevamente al modelo "corporativo-conservador"). En el otro extremo, los países "pequeños" de América central (excepto Costa Rica) se acercan al tipo "liberal", al igual que Paraguay, y quizás Bolivia, Ecuador y Perú (aunque los planes de asistencia en esos tres países no son exactamente "residuales"). Pero los "grandes" países latinoamericanos (los más poblados -exceptuando a la Argentina-, es decir, el 63% de la población del continente): Brasil, México, Colombia, Venezuela, no pueden ser incluidos dentro de un "tipo" dominante derivado de las nomenclaturas de Titmuss o de Esping-Andersen, aún cuando se agreguen al enunciado de los tipos adjetivos tales como "degradado", "incompleto", etc. La tentativa de adaptación más lograda y con más matices para adaptar la tipología de Esping-Andersen a América Latina es sin duda la de Armando Barrientos (Barrientos, 2004). La tesis principal de este autor es que América Latina estuvo dominada hasta principios de los años 1990 por un "welfare mix", que él denomina "conservative-informal", y que sería una forma degradada del régimen "conservador-corporativo" debido a la importancia que reviste la informalidad. Luego, y en especial como consecuencia de las reformas de los regímenes de retiro, el continente habría pasado en los años 1990 a otro "welfare mix", que él llama "liberal-informal". Basándose en el examen detallado de tres países (Chile, Argentina y Bolivia), escribe como conclusión: "*A brief examination of the process of welfare mix change in three contrasting countries points to a growing convergence in welfare production in the region towards an already dominant liberal-informal welfare regime*" (p.168).

Este análisis es muy discutible debido a un conjunto de razones: en primer lugar, en 2004 Barrientos se basa en cifras que, en general, abarcan hasta 1996 o 1997, mientras que el "regreso del Estado", aunque se inició un poco antes, se vuelve evidente hacia 1999-2000. En segundo lugar, los países en los cuales centra su atención no son representativos del conjunto del continente (es significativo que el autor apenas mencione a Brasil en su capítulo). Finalmente, la apelación "liberal-informal" procede sobre todo de un análisis de los sistemas de retiro (y más precisamente de los cambios legislativos referidos a las jubilaciones, que se encuentran lejos de haberse concretado en los hechos debido a la existencia de regímenes de transición). Ahora bien, como ya se ha sugerido anteriormente, es difícil englobar sin matices bajo el adjetivo "liberal" a todos los movimientos que se sucedieron desde mediados de los años 1990: el crecimiento (masivo en algunos países) de los gastos públicos en educación y salud, la aparición y el desarrollo de los CCTP, el desarrollo de las pensiones sin condiciones para los ancianos... Utilizar el adjetivo "liberal" sería decir que la naturaleza de esos movimientos no difiere de las "políticas dirigidas" de principios de los años 1990, lo cual es muy discutible. La palabra "liberal" parece querer decir, sobre todo, que ese "welfare mix" no es "conservative"; probablemente, no es ni lo uno ni lo otro. En cuanto a la palabra "informal", aunque parece ser admisible para el modelo "conservative-informal" (ya que los empleos que no están en el sector contributivo calificado de "conservador" son, por definición, informales), plantea un problema cuando se trata de aplicar al nuevo modelo (se lo califique o no de "liberal"); las nuevas políticas implementadas tienen como destinatarios o bien a los "pobres" (que no forzosamente han sido siempre "informales"), o bien a toda la población. El estatus del empleo ya no es el único (y a menudo tampoco es el principal) criterio que permite clasificar a los destinatarios de las políticas sociales y a las propias políticas. Y, de todas maneras, el movimiento generalizado de precarización del empleo ha hecho caducar el clivaje formal/informal (es conveniente más bien razonar en términos de "segmentación de los circuitos de movilidad"³³). Es necesario ciertamente ser prudente frente a los discursos que sostienen que nos encaminamos hacia la universalidad de la protección social³⁴ y hacia la generalización de la satisfacción de los derechos sociales del ciudadano: la fragmentación y la heterogeneidad siguen estando presentes. Pero constatar este punto no hace sino acentuar el sentimiento de la existencia de un déficit teórico para analizar los movimientos actuales que inspiran los sistemas latinoamericanos de protección social.

³² Cf. Théret, (1997).

³³ A este respecto, cf. Lautier, (2003).

³⁴ Cf., para el caso de México, Valencia Lomeli, (2010).

2.3. Comentario sobre la dificultad para tomar en cuenta la complejidad de los sistemas latinoamericanos de protección social

La mayoría de los intentos de establecer clasificaciones o tipologías de los sistemas nacionales de protección social se basan en uno de los siguientes fundamentos: 1. El modo de financiamiento (contributivo, fiscal, gastos familiares); 2. Los riesgos cubiertos (enfermedad, vejez, maternidad, desempleo...); 3. Los tipos de instituciones que manejan estos sistemas (instituciones estatales, cajas mutuales obligatorias para-estatales, mutuales privadas, fondos de pensión y de salud, seguros comerciales). Hay que agregar a cada uno de ellos, por supuesto, formas "mixtas" (por ejemplo: financiamiento contributivo dominante, financiamiento fiscal secundario; instituciones estatales dominantes, acompañadas de fondos de pensión, etc.). Se elige uno de estos tres "fundamentos" para iniciar la descripción analítica (por ejemplo, el catálogo de los riesgos cubiertos); se refina el análisis pasando a un segundo fundamento (por ejemplo, exponiendo cómo se financian cada uno de los riesgos cubiertos) y luego a un tercero (por ejemplo, cómo la cobertura de un riesgo determinado, financiada de tal manera, es organizada por medio de tal o cual institución). Hay entonces una gran cantidad posible de descripciones analíticas para una misma situación nacional, según el punto de partida que se haya elegido. Cuanto más se ajusta la descripción, cuantos más elementos se introducen, las situaciones resultan más complejas, híbridas, e incluso incoherentes. Para alcanzar una verdadera tipología y dejar el empirismo de lado es necesario entonces introducir la noción de "régimen" ideal-típico (Esping-Andersen reconocía tres debido a razones estéticas y teóricas; Bruno Théret reconoce dieciséis³⁵, que son más bien dieciséis posibilidades teóricas y no dieciséis modelos nacionales identificables...) y basar entonces esos "regímenes" sobre algo más que elementos empíricos. En general, se brindará una caracterización en términos de economía política (por ejemplo, "conservador-corporativo") inmediatamente acompañada de ejemplos nacionales (Alemania, Francia) que sólo pueden ser materializaciones imperfectas de ese tipo.

Hemos visto hasta qué punto le resulta dificultoso a este método describir analíticamente las situaciones latinoamericanas. Las particularidades nacionales son enormes y la complejidad de las situaciones "concretas" también lo es: la característica "híbrida" siempre está muy desarrollada (la hibridación no solamente de dos, sino de tres o cuatro términos -por ejemplo, tres o cuatro modos de financiamiento combinados para la cobertura de un mismo riesgo-, que no será idéntica en los diferentes campos de acción: por ejemplo, la mezcla de instituciones no se superpone con la mezcla de los modos de financiamiento). Una tipología que combine tres baterías de criterios (modo de financiamiento, riesgos cubiertos, forma institucional) propondrá más de un centenar de combinaciones posibles, en la medida en que la selección y la eliminación a priori de combinaciones aritméticamente posibles pero socialmente muy improbables no puede llevarse a cabo³⁶. Los modos clásicos para establecer tipologías (partiendo de uno de los "fundamentos" enunciados más arriba: modo de financiamiento, riesgos cubiertos, tipo de arquitectura institucional) parecen ser entonces inoperantes, ya que nos perdemos en una diversidad irreductible de casos posibles, que no se resuelve recurriendo a especificidades locales de los tipos "canónicos", ("degradado", "imperfecto", "informal"...), y que no permite una caracterización convincente³⁷. Esta visión crítica se acrecienta si se tiene en cuenta que es necesario explicar la enorme diversidad cuantitativa mencionada anteriormente.

Es por lo tanto necesario cambiar, a la vez, de punto de vista y de punto de partida. La tercera parte de este artículo se dedica a proponer un método para basar el análisis de los sistemas latinoamericanos de protección social en la configuración de los derechos sociales. No se trata de proponer una "tipología" sino más bien un método razonado de representación que no esté basado en ninguno de los tres "fundamentos" enunciados más arriba (modo de financiamiento, riesgos cubiertos, tipo de arquitectura institucional) y que permita modificar la ubicación y la relación de los elementos entre sí.

³⁵ Por otra parte, analiza las tipologías propuestas en ese momento (1997, p. 201) que presentan de 3 a 6 tipos posibles.

³⁶ Por ejemplo, en el modelo "conservador-corporativo" de Esping-Andersen la combinación "financiamiento contributivo- riesgo enfermedad-instituciones mutuales paraestatales" es la que se impone porque las combinaciones alternativas como "financiamiento fiscal-riesgo enfermedad-instituciones mutuales paraestatales" o bien "financiamiento mixto (fiscal y gasto familiar)-riesgo enfermedad-gestión por medio de fondos de salud privados" se encuentran inmediatamente eliminadas por incoherentes e improbables. Estas combinaciones improbables son sin embargo muy frecuentes en América latina para todos los "riesgos sociales".

³⁷ Cf. lo que hemos observado más arriba con respecto a la tipología propuesta por A. Barrientos (2004).

3. ¿UN MÉTODO DE DESCRIPCIÓN DE LAS CONFIGURACIONES NACIONALES DE DERECHOS SOCIALES?³⁸

3.1. Una definición de los derechos sociales

Los derechos sociales, en un sentido genérico, son derechos que provienen del hecho de "vivir en sociedad". Este punto de vista nos hace retornar a la cuestión de los "riesgos sociales", ya que los derechos mencionados son considerados generalmente como el derecho de ser protegido (o estar asegurado) contra un riesgo. Por lo tanto, saber cuáles serán los riesgos considerados como "sociales" y generadores de derechos constituye un objetivo político de primera magnitud: por ejemplo, los riesgos vinculados a las guerras son "riesgos sociales", también lo son aquellos ligados a la maternidad. Otra pregunta hace referencia a la palabra "generalmente": ¿caso existen "derechos sociales" que no provienen de "riesgos" (por ejemplo, el derecho a la formación)?³⁹.

Una definición más precisa de los derechos sociales se enfrenta a cuatro problemas metodológicos:

- El primero consiste en diferenciar los "derechos sociales" de otros tipos de derechos, generalmente calificados como derechos civiles y políticos, y situarlos con respecto a éstos últimos. Es así como el derecho de expresarse libremente sería un derecho civil, el derecho de voto sería un derecho político y el derecho a una jubilación sería un derecho social. En las primeras versiones teleonómicas de Titmuss y de Marshall, los derechos sociales constituyen el "tercer piso" -después de los civiles y los políticos- de una serie de derechos que tomados en su conjunto definirían la "plena" ciudadanía. Como la elaboración de los primeros derechos sociales responde a la necesidad de hacer efectivos derechos políticos de los asalariados que hasta ese momento eran virtuales⁴⁰, la definición de los derechos sociales será en un primer momento para los asalariados (independientemente de la cuestión de la índole contributiva o no-contributiva del financiamiento de su protección social), y la "plena" ciudadanía se confundirá con la ciudadanía salarial y será vista como el modo de restablecer una coherencia entre derechos políticos y derechos sociales, sólo para esa categoría de la población.

En América latina, esta visión histórica plantea un problema. En ese continente, los derechos sociales emergen generalmente en ausencia de derechos políticos establecidos. Particularmente, en los años 1940, las bases de la protección social fueron establecidas por líderes calificados de "populistas", incluso de "dictadores" (Perón, Vargas, etc.). Los derechos sociales no son entonces necesariamente la culminación de los derechos civiles y políticos; en algunos casos, es posible incluso analizarlos como sustitutos de estos últimos.

- El segundo problema metodológico se refiere a la distinción entre "derechos a" y "derechos de". Los derechos sociales serían derechos a bienes y servicios (medicamentos, cuidados, servicios personales) y a transferencias monetarias (jubilaciones, ingresos de sustitución, becas escolares, etc.), mientras que los otros derechos serían "derechos de": de votar, de expresarse, de crear un periódico o una radio, de formar un partido político. Esta dicotomía tiene el mérito de ser simple pero plantea un problema: existen derechos que están "a caballo" entre los "derechos a" y los "derechos de" y, por lo tanto, que se encuentran entre los derechos civiles y políticos por un lado y los derechos sociales por el otro. De ese conjunto de derechos, los más importantes son los reunidos en el Derecho del trabajo, donde se mezclan derechos civiles y políticos específicos de la actividad del trabajo asalariado (derecho de asociarse en sindicatos, eventualmente derecho de negociar colectivamente, de expresarse en el lugar de trabajo...), y "derechos a": a la estabilidad en el trabajo, a los reembolsos de gastos (culturales, médicos, etc.) a los ingresos de sustitución (asignaciones familiares, bonificaciones). Consideraré aquí que los "derechos de"⁴¹, aún cuando están directamente vinculados con la actividad de trabajo, no son "derechos sociales" en un sentido genérico, mientras que los "derechos a" en el trabajo constituyen una categoría de derechos sociales, categoría que existe de manera paralela o concurrente con los derechos sociales codificados por las instituciones estatales.

³⁸ Para el desarrollo de este punto me he basado ampliamente en la tercera parte del texto de Blandine Destremau y Bruno Lautier, "Régimes de protection sociale et régimes de droits sociaux dans les pays en développement: vers une construction typologique", presentado en el coloquio de la Asociación internacional de sociología, RC19, Florencia, agosto de 2007. Este texto se refería al conjunto de los "países en vías de desarrollo" y ha sido por lo tanto reducido, adaptado y actualizado.

³⁹ Esto nos conduce a abordar cuestiones complejas, como por ejemplo saber si se debe tratar de manera diferente el derecho a adquirir una formación profesional que permita salir del desempleo (que es un riesgo) y el derecho a una formación que tiene otra función (adquirir cultura, progresar dentro de una jerarquía...).

⁴⁰ Cf. esta cita de Jean Jaurès (discurso en la Cámara del 11-11-1893): "En el momento mismo en el que el asalariado es soberano en el orden político, está reducido a una especie de servidumbre en el orden económico, y en cualquier momento, ese rey en el orden político puede ser echado a la calle", citado por Donzelot, (1984), p.68.

⁴¹ Esta posición implica en particular que el derecho a expresarse dentro de la actividad de trabajo no es un derecho social sino un derecho político, que contribuye a la definición de la democracia (como régimen político) y no a una técnica de "gobernanza empresarial".

- El tercer gran problema metodológico es el de la diferenciación entre los "derechos sociales" y los "derechos humanos" que se proclaman en las declaraciones de las grandes instituciones internacionales. ("Declaración universal de los derechos humanos", "Convención internacional de los derechos del niño", "Derechos de los refugiados y de los apátridas", las recomendaciones de la OIT, etc.). Este "derecho humanitario" puede en ciertos aspectos ser considerado como un ejercicio retórico ineficiente cuando no desemboca en derechos positivos, oponibles: cuando se afirma un "derecho a la vivienda" o un "derecho a la salud" sin que se prevean los medios de satisfacerlos, cuando se proclama un derecho al juego y a la educación de los niños sin hacer referencia a la pobreza de los padres, que es el motivo que los obliga a trabajar, etc... Sin embargo, esos "derechos humanos" van más allá de la pura retórica y se adentran ampliamente en el campo de los derechos sociales: por una parte, constituyen el fundamento de la intervención de los poderes públicos, de las instituciones internacionales y de las organizaciones no gubernamentales en campos que se relacionan con las políticas sociales (salud, educación, equipamientos urbanos, reinserción laboral). Por otra parte, tienden a transformar radicalmente la propia naturaleza del conjunto de los derechos sociales, despegándolos del trabajo asalariado (en un primer tiempo), del trabajo en general (en un segundo tiempo) e incluso de la ciudadanía (en un tercer tiempo), y a hacer que esos derechos estén ligados únicamente a una "condición" (la de "pobre", "viejo", "madre", etc.) o directamente, a la simple pertenencia al género humano. La intervención masiva de la problemática en términos de "derechos humanos", aunque está en correlación con un intenso fraccionamiento de los derechos sociales, puede sin embargo obrar a favor y constituir el preludio de la extensión de dichos derechos y es, en todo caso, uno de los elementos más importantes de su evolución⁴².

- El cuarto gran problema metodológico es el de la relación entre "derechos sociales" y "derechos contractuales" y/o "derechos patrimoniales". De una manera general - tanto en lo que se refiere a su origen histórico como a su estado actual- los derechos sociales se distinguen y se oponen a los derechos patrimoniales, y particularmente a los derechos surgidos de la propiedad y de los contratos que transfieren una propiedad: poseer un medicamento hace referencia al derecho de propiedad y no a los derechos sociales. Lo mismo ocurre en el caso de poseer una parte de un fondo de pensión ($1/x^e$ de una canasta de acciones). Al contrario, al estar afiliado a una mutual de salud (pública o privada, obligatoria o no), las prestaciones que se reciban estarán condicionadas por la existencia de los aportes, pero no por el nivel de éstos: no se es "propietario" de los aportes. Es posible apreciar enseguida que el debate derechos de propiedad/derechos sociales está ampliamente condicionado por el grado de mutualización y por las reglas de funcionamiento colectivas: hay una diferencia esencial entre el hecho de poseer una cuenta de ahorro personal en un banco y el hecho de haber aportado a un fondo de pensión mutualizado, que implica también la aceptación de ciertas reglas de mutualización de los riesgos (reglas de solidaridad orgánica) y de desconexión entre los aportes personales y las prestaciones⁴³.

Existe una diferencia esencial entre un enfoque basado en la "cobertura de riesgos" y un enfoque basado en los "derechos sociales". El primero se basa en un catálogo de riesgos y en un conjunto de técnicas que sirvan para cubrirlos. Desde el punto de vista "subsidiarista" dominante en el Banco Mundial, analizaremos en primer término los riesgos que pueden ser cubiertos por las "solidaridades primarias" y posteriormente, aquellos que pueden ser cubiertos recurriendo al mercado, aquellos que pueden ser cubiertos por el Estado, etc.⁴⁴, sin tomar en cuenta el carácter colectivo que se encuentra tanto en el origen de los riesgos como en la manera de protegerse de ellos. El único interés que tiene la distinción entre derechos de propiedad y derechos sociales es -dentro de este marco ideológico- el de proponer un índice de eficiencia. En general y debido a razones que la microeconomía neoclásica conoce bien -"pasajero clandestino", "oportunidad desaprovechada", etc.- el índice de eficiencia muestra que es bastante inevitable que se acuda al mercado para cubrir los riesgos sociales cuando ello es posible, mientras que el Estado se ocupa entonces de aquellos que no pueden recurrir al mercado.

El enfoque basado en los derechos sociales parte desde otro punto de vista: lo que diferencia a los derechos sociales de los derechos de propiedad no es tanto el objeto de esos derechos (cuidados de salud, flujos de ingresos de pensiones, etc.) sino el modo de definirlos, de reivindicarlos y de implementarlos (el modo de "hacer valer" esos derechos). En primer lugar, los derechos sociales son siempre derechos colectivos (derechos de los integrantes de una población sobre recursos comunes); la mutualización es entonces consubstancial a los derechos sociales. En segundo lugar, los derechos sociales son derechos cuya aplicación

⁴² Con respecto a este punto, cf. Destremau (2009).

⁴³ Es verdad que el nivel (mensual) de la pensión es proporcional al nivel de los aportes. Sin embargo, la masa global de las pensiones es indeterminada, ya que la duración de la vida después de la jubilación es, a priori, imposible de conocer.

⁴⁴ Cf. especialmente los trabajos de Robert Holzmann, como por ejemplo: Holzmann Robert, Lynne Sherburne-Benz y Emil Tesliuc (2003), <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTPENSIONS/o..contentMDK:20811726~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:396253,00.html>. Este "subsidiarismo" aparentemente evidente oculta de hecho enormes arbitrariedades ideológicas (¿por qué la intervención del Estado sólo sería legítima en caso de "falla del mercado" y ese concepto no se aplica en la situación inversa -que el mercado sólo intervenga cuando el Estado falla-?)

es reivindicada (y para los cuales existen condiciones de acceso) y son derechos "virtuales" contrariamente a los derechos de propiedad que son aplicables inmediatamente y sin condiciones⁴⁵. Finalmente, los derechos sociales se definen en la esfera política: las reivindicaciones, compromisos, convenciones, actos de autoridad del poder, etc. que producen derechos sociales se imponen por encima de la esfera jurídica, mientras que esto no ocurre en lo que se refiere a los derechos de propiedad.

Vemos entonces que el paso de un mecanismo basado en los derechos sociales a otro basado en los derechos de propiedad y en el contrato (por ejemplo, el paso de un sistema público de seguro médico a un recurso privado y comercial de acceso a los bienes de salud) no es solamente un cambio "técnico" que podría ser legitimado meramente a través de su eficiencia. Es un cambio en la naturaleza del sistema de derechos, cuya legitimidad debe estar fundamentada primero en el campo político.

3.2. Categorización de los derechos sociales: una propuesta

Basándonos en los elementos de definición de los derechos sociales como derechos colectivos y como "derechos a" diferentes a los derechos de propiedad y a los "derechos humanos" podemos proponer la siguiente nomenclatura de derechos sociales, divididos en ocho grandes categorías (que en realidad son seis, ya que las dos primeras categorías están desdobladas):

Derechos 1a y 1b: Derecho al acceso a bienes y servicios colectivos, gratuitos o acompañados de un "ticket moderador" (N. del T.: En Francia, el ticket moderador es la parte de los gastos de salud que le corresponde abonar al paciente). Las condiciones son la afiliación y el aporte a los sistemas contributivos (derechos 1a) o solamente la ciudadanía en los sistemas que Beveridge denominaba "de solidaridad nacional" (derechos 1b). Esto se aplica al campo de la salud, pero involucra también a otros bienes y servicios (ligados a la infancia y a la dependencia -discapacitados, ancianos-).

Derechos 2a y 2b: Derecho a un ingreso de sustitución (enfermedad, maternidad, jubilación, discapacidad, parentalidad, desempleo). Como en el caso precedente, estos derechos se desdoblan en derechos 2a (condicionados por el aporte) y derechos 2b (condicionados por la ciudadanía). En el caso de los derechos 2a, éstos no son proporcionales a la contribución efectiva sino a la base de contribución. Se puede observar aquí, con respecto a las jubilaciones, que lo más importante no es la distinción entre reparto y capitalización: las jubilaciones por capitalización "con prestaciones definidas" son, al igual que las jubilaciones de reparto, derechos sociales y no derechos de propiedad (como sería el caso de un ahorro capitalizado individual)⁴⁶.

Derechos 3: Derecho al reembolso parcial o total de bienes o servicios (es decir que el servicio se brinda a bajo precio o que el reembolso es total en caso de que el beneficiario esté por debajo de un cierto umbral de recursos). Además del nivel de recursos del beneficiario, pueden haber otras condiciones que determinen el acceso a esos bienes y servicios (edad, lugar de residencia, etc.).

Derechos 4: Derecho a recibir asignaciones en forma monetaria (por ejemplo, becas escolares, asignaciones familiares), también condicionadas por los recursos del beneficiario. Es posible encontrar los mismos tipos de condiciones complementarias que en los anteriores, u otras diferentes (escolarización, necesidad de someterse a exámenes médicos, seguimiento psicológico por parte de trabajadores sociales). El ejemplo más común es el de los CCTP⁴⁷, pero existen múltiples tipos de asignaciones en América Latina⁴⁸.

Derechos 5: Derecho a recursos (monetarios o no-monetarios) brindados en nombre de la pertenencia a un grupo (familiar, comunitario, religiosos) por otros miembros de ese grupo, debido a acontecimientos o situaciones codificadas (formal o informalmente) y según reglas fijadas por ese grupo o por el Estado⁴⁹.

Derechos 6: Derecho a ser colocado en una situación aceptable ("derecho al trabajo", "derecho a la vivienda", "derecho a la salud"...) pero sin que existan precisiones acerca del acceso a los recursos que permitirían alcanzar esa situación. Estos derechos están en general expresados en las constituciones, la carta de la ONU... pero en un plano jurídico no son "oponibles". Sin embargo, pueden desempeñar un rol importante en el debate político.

⁴⁵ No hay condiciones para consumir un medicamento que se posee o retirar dinero de una cuenta de ahorro.

⁴⁶ Evidentemente, esto no impide que existan diferencias esenciales entre los dos tipos de jubilación, aunque sólo sea porque la segunda está sometida a las vicisitudes del mercado financiero y porque la índole de las solidaridades que se movilizan dentro de cada una de ellas es diferente.

⁴⁷ Todos los Conditional Cash Transfer Programmes (CCTP) tienen condiciones en términos de escolarización de los niños y control médico de las madres. El "seguimiento psicológico de los asistidos" es una particularidad del programa "Chile Solidario".

⁴⁸ Derecho a asignaciones para ancianos sin recursos o para discapacitados, como el BPC brasileño o el plan "Setenta y más" en México.

⁴⁹ La solidaridad familiar, por ejemplo, puede ser impuesta por el Estado; es el caso especialmente de la "obligación alimentaria" hacia los niños, los cónyuges o los padres.

La extrema simplicidad de una categorización de esta índole puede conducir a numerosas deducciones. Citaré en este caso siete de ellas:

- **la primera deducción se refiere a la caridad.** La caridad no está basada en derechos sociales sino que depende del arbitrio del donante: sin importar de qué se trate -de un mendigo al que se le da una moneda en la calle, de refugiados o de víctimas de una catástrofe natural como el huracán Mitch de 1998 o de la "Tragedia" venezolana de diciembre de 1999⁵⁰-, en ninguno de los casos se hace referencia a "derechos sociales". La acción de las ONG "caritativas", sin embargo, puede no estar limitada a la distribución de recursos en nombre de imperativos morales, y las ONG pueden promover su inscripción en el registro del derecho.

- **la segunda deducción es que la noción de "derecho" se opone a la de "favor".** Sin embargo, esta oposición no es total; la ayuda de un grupo (o de un jefe de grupo) puede ser necesaria para hacer valer algo que atañe formalmente a los derechos de tipo 1, 2, 3, o 4. Esta ayuda puede estar acompañada de obligaciones de reciprocidad, de sometimiento a ciertas normas (religiosas, de comportamiento...) o de una contrapartida de fidelidad política. A partir del momento en que el favor es la condición para hacer valer un derecho (de tipo 1, 2, 3 o 4) el derecho social en cuestión combina dos tipos de derechos (1+5, 2+5, etc.) y nos encontramos con una situación de clientelismo⁵¹. La "desclientelización" puede entonces ser considerada como un elemento central de la instauración de un Welfare State⁵².

- **la tercera deducción se refiere a las contrapartidas de los derechos.** Éstas son extremadamente diversas pero siempre existen, por lo menos para las cinco primeras categorías de derechos. En un enfoque bismarkiano o beveridgiano, la contrapartida principal es el pago de impuestos (se refiere a los derechos "1" y "2"). En el caso de los "derechos 3" y "4", algunas condiciones ("ser extremadamente pobre") no son contrapartidas, pero éstas aparecen en las condiciones secundarias (obligación escolar o control de salud). En el caso de los "derechos 5", las contrapartidas consisten en cumplir reglas que pueden ser jurídicas (matrimonio, declaración de paternidad, filiación declarada en el caso de la obligación alimentaria) o no (ligadas a las costumbres, a la religión...). Estas contrapartidas no son simplemente simbólicas: implican someterse de por vida a un conjunto de reglas sociales que fundamentan el derecho a beneficiarse de la solidaridad.

La cuestión de las contrapartidas desempeña un rol esencial en el debate sobre la integración de los trabajadores informales en el sistema de protección social⁵³. Pedirles a los trabajadores informales que aporten (aunque sea poco) a cajas de protección social no responde sólo a una preocupación financiera; es también la manera de hacer que "derechos de tipo 6" (por ejemplo "el derecho a no vivir en la pobreza durante la vejez") se transformen en "derechos 1" (y, eventualmente, en "derechos 2"). Es también una condición de la legitimidad de los derechos sociales de este tipo de trabajadores.

Cuando se examina la cuestión de las contrapartidas se observa la diferencia radical que existe entre los "derechos 6" y los otros tipos de derechos. Si esos "derechos 6" (por ejemplo "el derecho a la vivienda", "el derecho a la salud", etc.) no son "opcionales" (en un sentido jurídico) es ante todo porque es imposible que estén acompañados por contrapartidas efectivas. La discusión alrededor de estos derechos parece entonces estar completamente situada en la arena de la retórica política. Sin embargo, produce efectos reales. El hecho de que esos derechos sean definidos como tales (aunque sea como "derechos humanos") y no como un simple objeto de preocupación compasiva por parte de los gobernantes y de las instituciones internacionales, es una etapa importante en el camino a favor de los derechos⁵⁴. La cuestión política central es entonces saber si esos "derechos 6" son efectivamente una etapa destinada a ser superada (cf. infra: "cuarta deducción") o representan una posición de inmovilidad. Con respecto a este punto, el hecho de que el PNUD, el Banco Mundial y el BIT hayan insistido masivamente desde fines de los años 1990 en la importancia del reconocimiento de esos "derechos humanos" debe ser interpretado con prudencia: puede tratarse de un

⁵⁰ El derrumbe de sectores enteros de montaña cubiertos de barrios de emergencia en Caracas, que causó centenares de muertos y el desplazamiento de miles de personas, cf. Vásquez, (2009). La retórica del gobierno de Chávez se basó en la idea de "dignificación" de los "damnificados" y no en la idea de derechos sociales.

⁵¹ Sería conveniente distinguir dos tipos de clientelismo: uno "a la antigua", ampliamente estudiado por la sociología política latinoamericanista, basado en el tríptico: favor-deuda (real o simbólica)-fidelidad política; y otro "moderno", en el cual el objeto del favor en sí mismo es permitir el acceso a un derecho.

⁵² Ésta es una de las conclusiones del trabajo de Gough y Wood, (2004) que escriben (p.323): "The transformation of informal security regimes into welfare state regimes entails a subtle and complex process of de-clientelisation".

⁵³ Este debate ha sido muy intenso, por ejemplo, en Colombia, a comienzos de los años 1990. Finalmente se extinguió debido por un lado a la reforma del sistema de salud (que prioriza el criterio de ingreso y no de estatus profesional), y por otro lado, al paso a un sistema de retiro por capitalización.

⁵⁴ Un ejemplo que puede darse a este respecto es el debate que existe en Francia con respecto a la AME (Ayuda médica del Estado, destinada a los inmigrantes -incluso ilegales- que no han aportado al seguro de salud). Es un derecho social, pero está desprovisto de contrapartida y por lo tanto es revocable en función de las relaciones de fuerzas políticas, lo que no ocurriría si se otorgase a trabajadores -aunque fueran ilegales- que sí hubieran realizado aportes.

"repliegue táctico" acompañado de muy pocos efectos reales⁵⁵.

- **la cuarta deducción atañe a los cambios de estatus de ciertos derechos.** La historia de la protección social es en gran medida la historia del paso de ciertos favores (del tipo de los "derechos 5") al estatus de "verdaderos" derechos (1, 2, 3 o 4); es así como la "invención" de los CCTP (como en el caso de los programas *Oportunidades* en México o *Bolsa familia* en Brasil) se basa en el paso de procedimientos arbitrarios de asistencia a "derechos 4", vinculados a la asistencia escolar infantil o a visitas a los centros de salud. Podríamos hacer una observación similar en lo que concierne a extraer algunos derechos de la categoría de "derechos 6" para transferirlos a una de las otras cinco categorías. Por ejemplo, la proclamación de un "derecho a la salud" (derecho 6) no es igual a la efectividad de un "derecho a tener acceso gratuito a una terapia tripartita de anti retrovirales" (derechos 1b).

-**la quinta deducción se refiere al carácter redistributivo de la protección social.** Los derechos sociales, aún cuando no tengan como objetivo principal la redistribución de ingresos, tienen casi siempre una dimensión redistributiva. Los cinco primeros tipos de derechos conducen indirectamente a una redistribución de los ingresos. En el caso de los "derechos 1" ésta se produce porque el consumo de esos bienes y servicios, aunque no es estrictamente el mismo en todas las categorías de población⁵⁶, crece menos que los ingresos, y también porque existe una redistribución horizontal entre las familias sin hijos y las familias numerosas. Los "derechos 2b" producen esa redistribución porque los ingresos de sustitución son establecidos generalmente de manera fija⁵⁷. Los "derechos 3" y los "derechos 4" lo hacen porque organizan una redistribución solidaria dentro de un grupo aunque esa redistribución esté acompañada de otros flujos futuros o pasados en sentido inverso (lealtades, servicios, obligaciones...).

Existen sin embargo dos excepciones: por una parte, los "derechos 6" cuyos efectos materiales son virtuales y no engendran una redistribución, y por otra parte los "derechos 2a", que tienen efectos anti redistributivos y que pueden aniquilar el conjunto de los demás efectos redistribuidores. Es el caso del sistema de jubilaciones (contributivas) de la función pública en Brasil: ese sistema no sólo conserva la jerarquía de los ingresos sino que además, para cubrir su enorme déficit⁵⁸, "absorbe" recursos fiscales y los destina a categorías consideradas privilegiadas. Este fue el principal argumento utilizado en los años 1990 para justificar el desmantelamiento de las jubilaciones de reparto en todo el resto del continente. Pero la discusión, centrada en esa cuestión y en la presunta superioridad de la capitalización privada en términos de eficiencia⁵⁹, ocultó completamente la cuestión central referida al cambio radical de la naturaleza de los derechos a la jubilación.

-**la sexta deducción atañe a la oposición entre "seguro" y "asistencia".** Esta deducción parece ser demasiado burda. En efecto, dicha oposición está generalmente asociada al par "derecho-favor", pero esta asociación no es pertinente. Por una parte, los "derechos 1 y 2" son derechos "de seguro" únicamente en el caso de los sistemas puramente distributivos (derechos 1a y 2a). Ahora bien, estos sistemas no sólo no existen (o ya no existen) en forma pura (todos han evolucionado hacia formas híbridas), sino que dichos derechos están muy a menudo inscritos en un sistema "de solidaridad nacional" (beveridgiano) que no es ni "de seguro" ni "de asistencia". Por otra parte, la evolución de los regímenes de protección social está marcada desde hace dos décadas por la aparición de los "derechos a la asistencia" del tipo "derechos 3 y 4"⁶⁰. Estos derechos no se refieren al favor (aún cuando las formas clientelistas de distribución son frecuentes) y en algunos países representan la mayor parte de la protección social; esta evolución de la asistencia tiende a hacerla próxima a los sistemas "beveridgianos", con la única diferencia de que la condición de ciudadanía no alcanza para gozar de esos derechos (debe existir, como mínimo, un límite superior de ingresos).

-**la séptima deducción hace referencia a la efectividad de los derechos.** Como hemos visto a propósito de los "derechos 6", algunos derechos y en particular aquellos a los que se caracteriza como

⁵⁵ El ejemplo del "trabajo decente" promovido por la OIT desde 1999 ilustra este punto. Solamente un "umbral" muy reducido de normas (prohibición del trabajo forzado, de las "peores formas" del trabajo infantil, libertad de afiliarse a un sindicato) es reconocido como un "derecho humano". El resto se maneja a través de la oferta y la demanda, eventualmente a través de negociaciones y organizaciones, pero no se trata como un derecho.

⁵⁶ Aunque más no sea porque la esperanza de vida crece con el ingreso y el consumo médico aumenta con la edad.

⁵⁷ Como en el ejemplo de las jubilaciones rurales en Brasil, fijadas en 1991 en el nivel del salario mínimo, sin importar de cuánto fueran las contribuciones anteriores (en general inexistentes).

⁵⁸ En su momento álgido, en 2002, este déficit representaba el 4,2% del PIB, es decir, 10 veces más que la *Bolsa Familia*, establecida el año siguiente. Después de un largo conflicto con el ala izquierda de su partido en 2003, el gobierno de Lula hizo votar una reforma drástica (prolongación del tiempo de aporte, aumento de la edad de jubilación, etc.) cuyos efectos se ven largamente diferidos porque dicha "ala izquierda" logró obtener un "régimen de transición". Para más detalles, cf. Lautier (2007, p.58 sq.).

⁵⁹ Superioridad que fue ampliamente desmentida con posterioridad, como lo demostró Mesa-Lago (2005). Además, las jubilaciones por capitalización son también anti-redistributivas, ya que sólo los individuos con ingresos estables pueden tener una continuidad suficiente en sus aportes para alcanzar una jubilación completa.

⁶⁰ La LOAS ("Ley orgánica sobre la asistencia social") de 1993, en Brasil, es el primer texto constitucional que insta a ese "derecho a la asistencia" en América Latina.

"derechos humanos" son puramente retóricos y no son oponibles, aunque el hecho de que se los califique como "derechos" es una etapa previa a su paso a otra categoría de derechos. Pero, visto de una manera más amplia, un derecho sólo puede ser efectivo (en términos de acceso a contenidos reales) cuando las personas disponen de los recursos necesarios para ponerlo en acción. Estos recursos son múltiples: es necesario estar informado de la existencia de esos derechos (lo que supone un mínimo de "cultura jurídica": saber en qué consiste un derecho y distinguir los tipos que existen; saber interpretar las condiciones para acceder a él; conocer las instancias a las que hay que recurrir para hacerlo valer...). La mayor parte de los análisis sobre la protección social se limitan al voto de las leyes y al establecimiento de programas, sin plantearse la cuestión de los recursos para acceder al derecho. El papel que el nivel de educación, las iglesias y los sindicatos desempeñan en la formación de esta "cultura jurídica" rara vez se toma en cuenta cuando se analizan los derechos sociales.

Además, la efectividad de los derechos supone que las personas se los *imaginen* como tales de una manera subjetiva. Esto concierne en particular al clientelismo (que está generalmente teñido de paternalismo). En la relación clientelista se niega una característica fundamental de los derechos: los derechos sociales son derechos colectivos y no son propios de los individuos sino de las poblaciones (el conjunto de las personas pertenecen a una categoría; por ejemplo: las familias que disponen de un ingreso inferior a un cuarto del salario mínimo per cápita; o el conjunto de los funcionarios públicos que aportaron al menos 30 años, etc.). En la relación clientelista se produce una inversión: se considera que un derecho sólo puede ser efectivo si un individuo lo reivindica frente a otro individuo. Es verdad que en este proceso hay un aspecto que remite al "favor" (y por lo tanto a una deuda que lo acompaña). Pero no hay solamente un favor, ya que lo que en efecto se reclama es la "efectivización" de un derecho⁶¹.

Con respecto a otras regiones del mundo (África, Medio Oriente, Sudeste Asiático...) América latina presenta ciertas características generales en materia de representación de los derechos sociales, que podríamos resumir de la siguiente manera:

- la idea en sí de derechos (sociales) es muy fuerte. Aún cuando el recurso a otros medios (familiares, religiosos, políticos...) desempeña un rol importante en la satisfacción de necesidades, éstos no suplen la búsqueda de derechos.

- los derechos sociales están además ligados a la idea de ciudadanía. Aún cuando la hegemonía del discurso en términos de ciudadanía se produjo en momentos muy alejados entre sí en el tiempo según los países (a fin de los años 1980 en Brasil y recién a mediados de la década de 2000 en México, por ejemplo) esta hegemonía se ha completado finalmente.

- sin embargo, los conceptos de ciudadanía como base de los derechos sociales reivindicados varían mucho de un país a otro: por ejemplo, la representación en términos de "ciudadanía salarial" -al menos como modelo de referencia- sigue siendo dominante en la Argentina y en Uruguay; en Brasil, por el contrario, la imagen de los derechos del ciudadano que predomina está en gran medida desconectada del trabajo asalariado: un ciudadano es un miembro de una comunidad nacional que tiene deberes más ligados a normas de comportamiento que al pago de aportes o de impuestos.

3.3. Propuesta de un método para representar las configuraciones nacionales de derechos sociales

La mayoría de los tipos de derechos sociales existen en todos los países (los "derechos 1 a 6", con dos variantes, a y b, para las categorías 1 y 2, es decir, ocho tipos de derechos sociales). Por supuesto, cada una de estas categorías de derechos puede multiplicarse según cuál sea su "objeto". Es preferible hablar de "objeto" y no de "riesgo" ya que, como hemos visto, algunos "riesgos" (naturales, políticos, etc.) no engendran derechos sociales. A la inversa, algunos derechos sociales no son producto de la búsqueda de una "cobertura de riesgos" (cf. lo que se expresó más arriba sobre el derecho a la formación, por ejemplo). Un enfoque en términos de "riesgos cubiertos" como el que tiene el Banco Mundial⁶² tiende a privilegiar una problemática en términos de seguro (comercial) y cálculo actuarial. Un enfoque centrado en los objetos de los derechos sociales privilegia las problemáticas en términos de solidaridad y de compromisos políticos (que constituyen

⁶¹ Por ejemplo, varios autores colombianos han mostrado como el SISBEN, el "Sistema de Identificación de potenciales Beneficiarios de Programas Sociales", que permite a los titulares de bajos ingresos ser beneficiarios de varios programas sociales y que en particular los dispensa de aportar al seguro médico, era un factor importante en materia de clientelismo. A partir del momento en que son los representantes locales los que determinan quién debe ser "carnetizado" (inscrito como beneficiario de esos programas), esa "carnetización" se presenta como un efecto de la generosidad del político local; pero al mismo tiempo es considerada como un derecho, incluso por aquellos que "normalmente" (es decir, si se hubieran aplicado estrictamente las normas del límite superior de ingresos) no tendrían derecho a ella.

⁶² Cf. Holzmann *et alii* (2003).

el fundamento de ésta).

Es posible entonces confeccionar, para cada país, una lista de los derechos existentes en función de su objeto. Esta fase empírica del trabajo plantea múltiples problemas. Por ejemplo, los antiguos agricultores brasileños perciben desde 1991 una jubilación igual al salario mínimo sin haber aportado. Desde el punto de vista de la estructura institucional y de la circulación financiera se trata efectivamente de una jubilación, y, por lo tanto, de derechos 2a (los subsidios son abonados por el organismo que paga las jubilaciones, y son financiados por los aportes) que se transforman en derechos 2b porque esos agricultores no han aportado. Se trata entonces de un "derecho a un ingreso de sustitución" como el BPC (Beneficio de prestación continua") y ambos se diferencian muy claramente desde ese punto de vista, de la *Bolsa familia*, que es un complemento de ingreso condicional, destinado a los "pobres extremos" y que es del tipo "derechos 4".

Para cada categoría de derechos tenemos entonces un conjunto de "objetos" posibles; por ejemplo, existen "derechos 1b" (derechos a bienes y servicios gratuitos o subvencionados, sin que exista la condición de realizar aportes previos) más o menos importantes en materia de salud, de educación, de servicios colectivos urbanos (agua, saneamiento), de transportes; pero (por definición) no hay un "derecho a un ingreso de sustitución" en los derechos 1b. Es posible representar esto en un gráfico por sectores o de "torta": el tamaño de la torta indica la importancia de los derechos 1a y cada una de sus "porciones" (representada en un color diferente) la importancia de cada "objeto" (salud, educación, etc.). Al respecto podemos hacer dos observaciones. La primera es que el tamaño comparativo de dos "tortas" resulta inmediatamente significativo (por ejemplo, un país muy bismarkiano, incluso en materia de jubilaciones, estará representado por una "gran torta 2a" y un país "beveridgiano" por una "gran torta 2b"). La segunda es que la expresión "importancia de los derechos" puede remitir a diferentes evaluaciones: puede tratarse de las masas financieras puestas en juego; pero puede también tratarse del peso de esos derechos en las representaciones y en el debate político. Por ejemplo, una asignación como la *Bolsa familia* en Brasil no tiene un gran peso en materia financiera (0,4% del PIB, es decir ocho veces menos que el déficit de las jubilaciones públicas); pero tiene un peso enorme en el debate político.

Es posible imaginar un país (que se parecería mucho a Brasil) cuya lista fuera la que presentaremos a continuación; Brasil es probablemente el país más complejo del continente en materia de diversidad de derechos sociales:

Derechos 1a (Derecho a acceder a servicios colectivos con la condición de realizar aportes): - gran desarrollo de los derechos 1a para la medicina "sofisticada" (exámenes, cirugía...) con el desarrollo (25% de la población) de planes de salud colectivos (acceso a las clínicas de empresa);

-en algunas ramas, acceso a la formación continua.

Derechos 1b (Derecho a acceder a servicios colectivos ligados a la ciudadanía):

-en materia de salud: generalización de los derechos 1b (independientes de la contribución) para la salud básica, desde la puesta en marcha del Sistema unificado de salud en 1998;

-en materia de educación: generalización de los derechos 1b para la educación primaria (98% de escolarización). Gran desigualdad en el acceso a los derechos 1b en el caso de la enseñanza secundaria (aquellos que pueden hacerlo se vuelcan al sector privado) y en el de la enseñanza superior pública (gran selectividad en el ingreso a la misma);

-en materia de vejez y jubilaciones: muy pocos "derechos 1", salvo en el caso de servicios de ayuda a las personas ancianas dependientes, en algunos municipios;

-en materia de servicios colectivos urbanos (agua, saneamiento...): derechos 1b en fuerte crecimiento desde hace 15-20 años, con grandes desigualdades (ciudad-campo; pequeñas ciudades-metrópolis). En el medio rural, el derecho de acceso a la tierra sigue siendo marginal⁶³.

Derechos 2: Derecho a un ingreso de sustitución (enfermedad, maternidad, jubilación, discapacidad, desempleo)

Derechos 2a exclusivamente para los trabajadores formales -que hayan aportado- (53% de los activos):

-en materia de enfermedad: reducida licencia por enfermedad (15 días financiados por el empleador);

-licencia por maternidad de nivel "europeo" (4 meses);

- seguro de desempleo que varía según la antigüedad en el trabajo. decreciente y con un límite superior de 1

⁶³ Esta es una de las críticas más fuertes "de la izquierda", que el MST (Movimiento de los [campesinos] Sin Tierra) le hace a Lula: a pesar de sus promesas electorales, el "derecho a la tierra" no se hizo efectivo más que para un porcentaje de los "sin tierra" y sigue siendo un "derecho virtual" (un "derecho 6"), proclamado pero no implementado.

salario mínimo

-vacaciones pagas de un mes + 11 días feriados

- ausencia de una licencia remunerada para formación (salvo en algunas convenciones colectivas)

-jubilaciones contributivas con una gran tasa de sustitución, pero con un tiempo de aporte cercano al de Francia desde 1998 (sector privado) y 2003 (sector público).

Derechos 2b, sin condición de aporte: jubilaciones para los antiguos trabajadores rurales sin contribución anterior, iguales al salario mínimo: asignaciones para las personas ancianas sin jubilación y para los discapacitados (BPC).

Derechos 3 (derechos a acceder a bienes y servicios colectivos gratuitos, condicionados por los recursos): esencialmente a nivel municipal, en los barrios "pobres": suministro de agua, de servicios culturales o deportivos, de alimentos en las escuelas, de ciertos servicios de salud (oftalmología, anticonceptivos...)

Derechos 4 (derechos condicionados a transferencias de ingresos complementarios): CCTP, tipo *Bolsa familia*.

Derechos 5 (derechos a recursos ligados a la pertenencia a un grupo): pocas remesas de los que emigraron al extranjero, remesas de los "inmigrantes internos" (principalmente del sudeste hacia el noreste); transferencias dentro de las iglesias.

Derechos 6 (derechos "virtuales" no oponibles): se evalúan a través de la importancia que tienen dentro del discurso político, particularmente, el derecho a la salud, a la educación, a un ingreso mínimo... El discurso masivo sobre la ciudadanía sirve de base a la afirmación de esos derechos⁶⁴.

La representación gráfica sería la siguiente; las "porciones de la torta", es decir, el peso de cada "objeto" (salud, educación, transferencias monetarias...) son sólo órdenes de magnitud, basados en cierto conocimiento personal de las políticas sociales en Brasil.

Un país muy diferente, por ejemplo un pequeño país de América Central, con gastos sociales per cápita diez veces inferiores a los de Brasil y con un destino muy diferente del gasto social, podría caracterizarse de la siguiente forma:

- "derechos 1a" muy limitados en volumen y circunscriptos generalmente, en materia de salud, a los agentes de la función pública y a trabajadores de las grandes empresas;

- "derechos 1b" importantes con respecto al conjunto de los derechos sociales, pero de bajo valor absoluto (comparativamente con Brasil, por ejemplo): educación primaria, salud básica (de mala calidad); servicios urbanos colectivos (agua, saneamiento) en fuerte crecimiento; subsidios a los transportes urbanos;

- "derechos 2a" limitados a la función pública (jubilación, licencia por enfermedad y por maternidad) y a algunas ramas muy formalizadas (servicios financieros, transportes): jubilación por medio de fondos de pensión, licencia por maternidad. No hay seguro de desempleo ni de salud. No hay "derechos 2b" (pero hay proyectos de una "asignación mínima por ancianidad");

- "derechos 3", herederos de las "políticas de asistencia dirigidas" de los años 1990: distribución de comida en las escuelas, agua gratuita en los barrios pobres; "paquetes" de servicios médicos gratuitos en los dispensarios básicos de los barrios pobres;

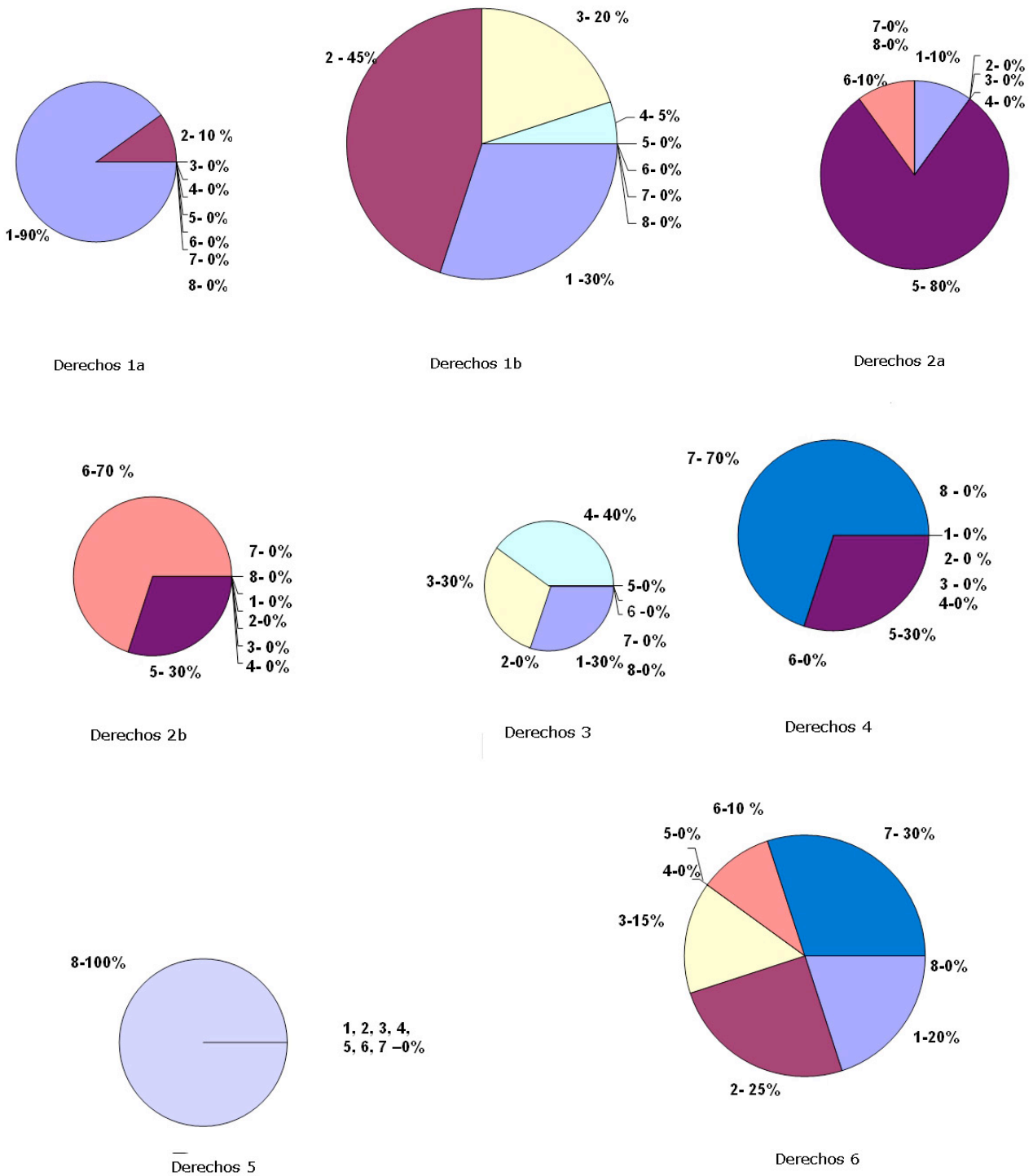
- "derechos 4" embrionarios pero en rápido crecimiento: CCTP, asignación mínima por ancianidad (condicionada por los recursos); muy pocas becas escolares;

- hipertrofia de los "derechos 5" debido a la importancia de las remesas de los que emigraron al extranjero y -mucho menos- a la acción caritativa de las iglesias (católicas y evangelistas, en fuerte competencia);

- "derechos 6" poco reivindicados (salvo en materia de salud y educación) y aún menos afirmados (hay una escasa presencia del discurso sobre los "derechos del ciudadano" en materia de vivienda, empleo e ingreso; la única excepción la constituye el derecho de acceder a la tierra).

⁶⁴ En Brasil, la Constitución de 1988 y numerosas "leyes orgánicas" que vinieron después enuncian con mucha precisión esos derechos.

Gráfico 1.



Leyenda de los colores:
 Azul- malva: salud
 Fucsia: educación
 Amarillo: acceso a los servicios urbanos y a la tierra agrícola
 Verde: alimentos y servicios subvencionados o gratuitos
 Violeta oscuro: jubilaciones
 Ladrillo: otros ingresos de sustitución (desempleo, BPC)
 Azul ultramarino: ingresos de transferencia de origen público
 Azul pálido: transferencias de origen privado

Una representación gráfica de esta índole está más destinada a sugerir que a "demostrar": es un poco arbitraria, porque por un lado las estimaciones que conducen a definir las "porciones de torta" son bastante burdas cuando se trata de magnitudes monetarias y más todavía cuando se trata de bienes y servicios "reembolsados". Por otro lado, porque los "derechos 6", que son solamente representaciones más o menos fuertes en el imaginario colectivo, están situados en el mismo plano que los otros tipos de derechos y porque ocuparse de la fuerza de las representaciones colectivas de una manera cuantitativa tiene poca pertinencia epistemológica (se trata sólo de sugerir y, eventualmente, de provocar un debate).

Sin embargo - si aceptamos que el autor tiene los medios de fundamentar en detalle estas representaciones, aunque sería demasiado extenso hacerlo- la comparación de estos dos conjuntos de gráficos nos "comunica" algo inmediatamente. Por supuesto, esta yuxtaposición y las diferencias que saltan a la vista nos impiden hablar de un "modelo latinoamericano de protección social" (o incluso de un "modelo latinoamericano de derechos sociales"). Pero además surgen tres aspectos que debemos observar: el primero es la enorme diferencia entre ambas situaciones de la importancia relativa de cada tipo de derechos, es decir, del tamaño de cada una de las ocho "tortas" (es cierto que se han elegido aquí dos casos extremos, y que si le agregáramos una decena de casos intermedios esa impresión se atenuaría). El segundo aspecto a señalar es que el uso de calificativos "a la Esping-Andersen" (corporativo, liberal-residual, de solidaridad nacional, social-demócrata, incluso bismarkiano o beveridgiano) no es necesario ni útil para caracterizar una configuración de derechos. El tercer aspecto es que este instrumento gráfico podría permitir comparaciones entre dos o más países, pero también entre dos períodos (suficientemente distantes, por ejemplo, en diez o veinte años) en un mismo país; siguiendo las sucesivas deformaciones de esas configuraciones veríamos dibujarse diversas "trayectorias nacionales".

Es necesario señalar entonces que sería factible emprender un programa completo de investigación basado en esta propuesta. Dicho programa podría asumir dos direcciones principales:

- el análisis político. En la ciencia política, el análisis de la configuración de los derechos es el fundamento del análisis de los regímenes políticos. Pero los politólogos se dedican principalmente a la configuración de derechos civiles y políticos (derecho de expresión, de voto, de asociación, respeto de las libertades individuales, etc.). Completar ese estudio con el análisis de la configuración de los derechos sociales permitiría llevar a cabo, incluyendo a los países del "Sur", el programa propuesto por T. H. Marshall hace más de medio siglo.

- el análisis macroeconómico. Los derechos sociales, según su naturaleza y su grado de efectividad, no solamente generan gasto (público y privado). De una manera extremadamente diferenciada, también generan productividad. Un análisis detallado de estos efectos permitiría ir más allá de las rituales invocaciones a la necesidad de "formación de capital humano".

CONCLUSIÓN

A la extrema diversidad de los sistemas de protección social latinoamericanos se le añade la enorme complejidad de cada uno de ellos. Cada uno de los sistemas nacionales presenta una superposición, una acumulación, un entrelazamiento de series de estratos históricos (decisiones políticas, instrumentos de financiamiento, riesgos cubiertos, instituciones...). Pero, a diferencia de lo que nos quieren hacer creer la mayoría de los discursos neoliberales, que se atribuyen el mérito de haber "barrido" con los sistemas denunciados como "corporativistas" "clientelistas" y "populistas", las reacciones de esos sistemas nacionales a los shocks de los últimos veinte años han reforzado aún más sus diversidades y sus complejidades.

Los intentos de elaborar tipologías (o incluso simplemente clasificaciones) para ordenar esta diversidad han fracasado. Lo han hecho tanto los que provienen mecánicamente de tipologías concebidas en referencia a Europa que ven en las situaciones latinoamericanas sólo formas inacabadas, degradadas y pervertidas como los que sólo definen los tipos a partir de una asociación mecánica y burda entre sistema de protección social y régimen político.

Puede parecer que la propuesta que consiste en describir los sistemas de protección social a partir de la configuración de los derechos sociales se hace sólo "por descarte", debido a las situaciones sin salida que acaban de ser mencionadas. Puede también ser calificada de empirista. Sin embargo, me parece que esta propuesta puede llegar a ser más útil en la producción de conocimiento que los intentos de elaboración de tipologías citados más arriba, que se limitan a pegar elementos de relatos (relato de la creación de las instituciones, de los problemas que surgieron, de las reformas intentadas) y a etiquetar esos elementos, y que denominan "tipología" a ese conjunto de etiquetas.

El enfoque propuesto en este texto (que podría adaptarse al estudio de otros continentes) es "abierto", en el sentido de que permite integrar y considerar nuevos derechos sociales y pasar un derecho de una categoría a

otra. Además, no recurre a una jerarquía normativa a priori (la definición de un "tipo" y la caracterización de situaciones reales como formas "inacabadas" o "degradadas"). Es posible que finalmente sea el lector quien deba someter a prueba la capacidad de esta propuesta para desbloquear el debate sobre las "tipologías de los sistemas de protección en los países del Sur".

BIBLIOGRAFÍA

- Barba Solano Carlos (2010), "La reforma de la Ley general de Salud en México y la creación del Seguro Popular: ¿Hacia la cobertura universal?", in Enrique Valencia Lomeli (coord.), *Perspectivas del universalismo en México*, ed. ITESO/ Fundacion Konrad Adenauer, Guadalajara.
- Barrientos Armando (2004), "Latin America: towards a liberal-informal welfare regime", in Ian Gough and Geof Wood, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America – Social Policy in Development Contexts*, Cambridge University Press, p.121-168.
- Borzutzky Silvia (1986), "Políticas y reformas de la seguridad social", in C. Mesa-Lago (org.), *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, Fondo de Cultura Económica, México.
- CEPAL (2007), *Panorama Social de América Latina 2007*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2009), *Panorama Social de América Latina 2009*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010), *Panorama Social de América Latina 2010*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Destremau Blandine (2009), "Les droits sociaux à l'épreuve des droits humains: les limites de la solidarité internationale", in Natacha Borgeaud-Garciandia, Bruno Lautier, Ricardo Peñafiel, Ania Tizziani (dir), *Penser le politique en Amérique latine –La recréation des espaces et des formes du politique*, ed. Karthala, Paris, p. 149-164.
- Destremau Blandine y Bruno Lautier (2007), *Régimes de protection sociale et régimes de droits sociaux dans les pays en développement: vers une construction typologique*, presentado en el coloquio de la Association internationale de sociologie, RC19, Florencia, agosto.
- Donzelot Jacques (1984), *L'invention du social –Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, ed. Fayard.
- Esping-Andersen Gøsta (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Esping-Andersen Gøsta (1999), *Social foundations of postindustrial economies*, New York, Oxford University Press.
- Filgueira Fernando (2005), *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*, UNRISD Project on Social Policy and Democratization Working Document, UNRISD, Genève.
- Fizbein Ariel et Norbert Schady (2009), *Conditional Cash Transfers – Reducing Present and Future Poverty*, A World Bank Policy Research Report, Washington, 361 p.
- Glassman Amanda L., Maria-Luisa Escobar, Antonio Giuffrida et Ursula Giedion (2009), *From Few to Many – Ten years of health insurance expansion in Colombia – BID/ Brookings*, 199 p.
- Gough Ian and Geof Wood (2004), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America – Social Policy in Development Contexts*, Cambridge University Press.
- Haggard Stephan et Robert R. Kaufman (2008), *Development, Democracy and Welfare states –Latin America, East Asia and Eastern Europe*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 473 p.
- Holzmann Robert, Lynne Sherburne-Benz y Emil Tesliuc (2003), "Gestion du risque social: la Banque mondiale et la protection sociale dans un monde en voie de mondialisation", *Revue Tiers Monde*, n°175, julio-septiembre, p. 501-526.
- Lautier Bruno (1993), "L'État-providence en Amérique latine: utopie légitimatrice ou moteur du développement?" in B.Marques Pereira (coord.), *L'Amérique latine: vers la démocratie?*, ed. Complexe.
- Lautier Bruno (2003), "Le léopard et la panthère écossaise. Mondialisation, éclatement spatial et fractionnement social dans les métropoles latino-américaines", in A.Osmont et Ch. Goldblum (dir), *Villes et citadins dans la mondialisation*, ed. Karthala-GEMDEV, p. 51-89.
- Lautier Bruno (2007), "Les politiques sociales au Brésil durant le gouvernement Lula: aumône d'État ou droits sociaux?", *Problèmes d'Amérique latine*, n° 63, marzo, p. 51-76.
- Lautier Bruno (2010), "Qui ne dit mot consent, qui consent ne dit mot –L'usage du mot "consensus" dans le vocabulaire du développement », *Économie et Institutions*, n° 14, primer semestre.
- Lautier Bruno (2011), "Politiques de redistribution et de transferts sociaux", capítulo 4.2.2. de C. Quenan y S. Velut (dir), *Les enjeux du développement en Amérique latine –Dynamiques socioéconomiques et politiques publiques*, colección "À savoir" n° 4, Agence française de développement, p. 250-288, marzo.
- Mesa-Lago Carmelo (1991), "Social Security in Latin America", in *Economic and Social Progress in Latin America*, BID.
- Mesa-Lago Carmelo (2005), "Les réformes de la sécurité sociale en Amérique latine: observations sur le rapport de 2005

de la Banque mondiale", *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 58, 2-3, 2005, p. 115-137.

Przeworski Adam (2000), *Democracy and Development. Political institutions and well-being in the world, 1950-1990*, Cambridge University Press.

Théret Bruno (1997), "Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation : fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale", in *L'année de la régulation*, vol. 1, p. 163-228.

Valencia Lomeli Enrique (coord.) (2010), *Perspectivas del universalismo en México* ed. ITESO/ Fundación Konrad Adenauer, Guadalajara.

Vasquez Lezama Paula (2009), « "Les politiques de la dignité. La morale de l'assistance aux victimes de la catastrophe. La Tragedia (1999) au Venezuela »", in Natacha Borgeaud-Garciandia, Bruno Lautier, Ricardo Peñafiel, Ania Tizziani (dir), *Penser le politique en Amérique latine – La recréation des espaces et des formes du politique*, ed. Karthala, Paris, p. 85-102.

Noticias de la regulación N° 62 2012

Publicación del Programa de Trabajo y Empleo Urbano (PITEU) , línea de investigación Macroeconomía, crecimiento y políticas sociales del [Centro de Estudios e Investigaciones Laborales](#) (CEIL) del CONICET, con una selección y traducción de trabajos de la [Revue de la Régulation](#) y otras fuentes, de aparición bimestral.

Dirección de la publicación : Julio César Neffa / **Equipo editorial** : Irene Brousse y Graciela Torrecillas / **Traducción**: Patricia Brousse. Artículo original : Bruno Lautier, «La diversité des systèmes de protection sociale en Amérique latine. Une proposition de méthode d'analyse des configurations de droits sociaux», *Revue de la régulation* [En línea], 11 | 1er semestre / primavera 2012, puesto en línea el 26 de abril 2012, URL : <http://regulation.revues.org/9636>

CEIL CONICET Saavedra 15 PB C1083ACA Buenos Aires Argentina e-mail : publicaciones@ceil-conicet.gov.ar