

FACTFULLNESS EN ACCIÓN: EL IMPERATIVO Y LA VIABILIDAD DE COSTEAR LOS DERECHOS SOCIALES PARA UNA POLÍTICA EFECTIVA, UNA PLANIFICACIÓN FISCAL Y UNA RESPONSABILIDAD DEMOCRÁTICA.

Dr. Franco Agustín Caviglia¹

¹Fundación de Estudios para la Salud, Buenos Aires, Argentina.
Correspondence to: Dr. Franco Agustín Caviglia, Fundación de Estudios
para la Salud, fcaviglia@osdepym.com.ar, Buenos Aires, Argentina.

FACTFULLNESS EN ACCIÓN: EL IMPERATIVO Y LA VIABILIDAD DE COSTEAR LOS DERECHOS SOCIALES PARA UNA POLÍTICA EFECTIVA, UNA PLANIFICACIÓN FISCAL Y UNA RESPONSABILIDAD DEMOCRÁTICA

Dr. Franco Agustín Caviglia¹

¹ *Fundación de Estudios para la Salud, Buenos Aires, Argentina*

Correspondence to: Dr. Franco Agustín Caviglia, Fundación de Estudios para la Salud, fcaviglia@osdepym.com.ar, Buenos Aires, Argentina

RESUMEN

Antecedentes

El derecho internacional de los derechos humanos y las constituciones nacionales afirman ampliamente los derechos sociales, incluidos la salud, la educación y la protección social. Sin embargo, hay un escepticismo generalizado respecto de su asequibilidad fiscal, particularmente en los países de ingresos bajos y medios (PIBM), que a menudo obstaculiza su plena realización.

Esta narrativa de inasequibilidad frecuentemente se entrelaza con percepciones de ineficiencia del sector público, fomentando un "fatalismo fiscal" que relega los derechos a metas aspiracionales en lugar de compromisos políticos viables. Inspirado por Hans Rosling, que demostró el poder de los datos empíricos para superar supuestos obsoletos sobre el desarrollo global, este estudio tiene como objeto aplicar un lente similar basada en evidencia al nexo crítico entre los derechos sociales y las finanzas públicas.

Postulamos que la estimación sistemática de costos, lejos de ser un obstáculo, es una herramienta indispensable para convertir en realidad los compromisos de derechos, garantizar la sostenibilidad fiscal y fortalecer la rendición de cuentas.

MÉTODOS

Realizamos una revisión comparativa estructurada de diez importantes estudios empíricos y textos fundamentales publicados entre 1995 y 2021, seleccionados por su transparencia metodológica, relevancia directa para calcular los costos o financiar derechos sociales fundamentales (salud, educación, protección social, igualdad de género) y alcance internacional o comparativo. La literatura revisada abarcó trabajos de agencias multilaterales clave (por ejemplo, OMS, UNESCO, OPS), bancos de desarrollo (por ejemplo, Banco Mundial, CEPAL), investigaciones académicas que informan los paradigmas de desarrollo humano (por ejemplo, Fukuda-Parr/PNUD) y análisis conceptuales fundamentales (Ver ejemplo: Holmes & Sunstein).

Codificamos sistemáticamente cada estudio según su enfoque principal (cuantificación del costo requerido, seguimiento del gasto real o estimación de la brecha financiera), cobertura geográfica y dominios de derechos específicos abordados. Comprender las tres dimensiones es vital: el costo define el objetivo, el gasto refleja el esfuerzo actual y la brecha indica la escala del desafío. Los resultados de este proceso de codificación se sintetizaron en una matriz comparativa (tabla 1) para facilitar la comparación entre estudios y la identificación de temas recurrentes, divergencias metodológicas y déficits de conocimiento.

Esta metodología de revisión estructurada, si bien depende de la calidad y la presentación de informes de los estudios fuente, proporciona una visión sistemática de cómo los principales actores internacionales ha abordado empíricamente el vínculo crucial entre derechos, costos y gasto.

RECOMENDACIONES

El análisis comparativo de los estudios seleccionados, que abarcan más de 25 años y diversos orígenes institucionales, revela patrones consistentes y brechas

críticas en la comprensión y operacionalización del financiamiento de los derechos sociales (ver tabla 1).

En primer lugar, prevalece una marcada asimetría. Si bien los gobiernos nacionales y las instituciones financieras internacionales rastrean e informan meticulosamente los niveles de gasto público en todos los sectores sociales [6, 9], las estimaciones rigurosas y comparables del costo real requerido para lograr el acceso universal a servicios de calidad que incorporen estándares de derechos siguen siendo notablemente escasas. Esta brecha puede deberse a una combinación de factores: la complejidad técnica inherente de calcular los costos de diversos derechos en contextos variados, la falta de mandatos institucionales o de capacidad dentro de los ministerios de finanzas tradicionalmente centrados en el control del gasto, y posibles sensibilidades políticas en torno a la cuantificación explícita de las obligaciones insatisfechas [4].

En segundo lugar, una heterogeneidad metodológica generalizada caracteriza el cuerpo limitado de ejercicios de cálculo de costos existentes. Las variaciones clave incluyen definiciones de la población objetivo y los niveles de cobertura; supuestos sobre los estándares de calidad inherentes al derecho (por ejemplo, ratios alumno-maestro, disponibilidad de medicamentos esenciales); inclusión o exclusión de componentes de costos cruciales (por ejemplo, inversión de capital versus costos recurrentes, gastos generales administrativos, seguimiento); elección de datos para los costos unitarios (por ejemplo, datos nacionales versus puntos de referencia internacionales, costos del sector público versus costos del sector privado); y los escenarios políticos específicos o los modelos de ejecución asumidos [3, 4]. Esta heterogeneidad obstaculiza gravemente la comparabilidad directa de las estimaciones entre países o a lo largo del tiempo, lo que limita el potencial de aprendizaje de políticas, evaluación comparativa y agregación para comprender con precisión las necesidades globales o regionales.

En tercer lugar, la subinversión sistemática emerge como un patrón global consistente, a pesar de las variaciones metodológicas que potencialmente conducen a diferentes cifras de costos absolutos. Los estudios que examinan el déficit de financiación encuentran consistentemente una subinversión sustancial en relación

con las necesidades estimadas [4, 6, 7, 8]. Esta brecha entre los recursos reales asignados (gasto interno más ayuda) y el costo de cumplir los compromisos de derechos básicos es particularmente aguda en los países de ingresos bajos y medianos y en todo el Sur Global. Esta falta de financiación crónica se traduce directamente en un acceso comprometido, una calidad reducida de los servicios y desigualdades persistentes, lo que socava efectivamente la realización práctica de los derechos incluso en contextos donde existen marcos legales o el espacio fiscal parece estar ampliándose. La magnitud de la brecha a menudo apunta hacia la necesidad de cambios estructurales en la movilización y asignación de recursos, en lugar de ajustes marginales.

En cuarto lugar, el cálculo de costos sistémicos parece más evidente en los programas integrados. Hay evidencia indicativa de que los programas diseñados con un enfoque integrado o multisectorial (por ejemplo, programas de transferencias monetarias condicionadas que vinculan el apoyo a los ingresos con condiciones de salud y educación, pisos integrales de protección social, estrategias integradas de reducción de la pobreza) tienen más probabilidades de estar sujetos a análisis integrales de costos que intentan capturar los costos y beneficios intersectoriales [11]. Esto podría reflejar sus orígenes en marcos de planificación del desarrollo que a menudo incorporan seguimiento y evaluación desde el principio, lo que requiere una articulación más clara tanto de los insumos (costos) como de los resultados previstos en las diferentes dimensiones del bienestar.

Quinto, involucrarse en un cálculo de costos basado en derechos genera valor estratégico. La revisión destaca casos en los que la participación sistemática en la estimación de costos proporciona ventajas tangibles. El trabajo constante de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) sobre la estimación de los costos y el espacio fiscal para la cobertura universal de salud en las Américas proporciona un ejemplo notable [8]. Estos análisis dotan a los ministerios y defensores de la salud de argumentos concretos y basados en evidencia a la hora de negociar presupuestos con los ministerios de finanzas. Permiten comparar el progreso, identificar ganancias de eficiencia y diseñar políticas específicas para abordar brechas específicas, transformando así objetivos abstractos en estrategias viables y dotadas de recursos.

Existe un potencial similar en la educación, la protección social y otros ámbitos de derechos [3, 7].

**TABLA 1. MATRIZ COMPARATIVA DE ESTUDIOS
EMPÍRICOS SOBRE DERECHOS SOCIALES, COSTOS Y
GASTO**

Estudio / Institución	Costo	Gasto	Brecha	Alcance	Derechos cubiertos
Holmes y Sunstein (1999) [2]	✓	⚠	⚠	Estados Unidos	Derechos civiles y judiciales
UNESCO (2015) [3]	✓	✓	✓	140 países	educación básica
OMS (2010) [4]	✓	✓	✓	Global	Cobertura sanitaria universal
Fukuda-Parr (2003) [5]	✓	✓	✓	África, Asia	Salud, educación, vivienda.
Van de Walle y Nead (1995) [6]	⚠	✓	✓	Países en desarrollo	salud, educación

Banco Mundial (2018) [7]	✓	⚠	✓	Global	Igualdad de género
OPS/OMS (2019) [8]	✓	⚠	✓	América Latina y el Caribe	Salud
CEPAL (2021) [9]	⚠	✓	⚠	América Latina	Gasto social general
Banco Mundial (1995) [10]	⚠	✓	✓	Países en desarrollo	salud, educación
PNUD (2020) [11]	✓	⚠	✓	Global	Costo de los ODS/Derechos varios

Nota: ✓ indica que el estudio cuantifica sustancialmente este aspecto; ⚠ indica cuantificación limitada o indirecta.

INTERPRETACIÓN

Los hallazgos colectivos de esta revisión pintan un panorama preocupante del estado actual del financiamiento de los derechos sociales: un panorama caracterizado por una desconexión fundamental entre los compromisos declarados y la realidad fiscal. Si bien el lenguaje de los derechos impregna el discurso político, la arquitectura financiera necesaria para fundamentar estos derechos sigue estando subdesarrollada y se aplica de manera inconsistente. No se trata simplemente de una cuestión

contable; representa un fracaso crítico de la gobernanza con profundas consecuencias para el desarrollo humano y la justicia social. La persistente escasez de estimaciones sólidas de costos, yuxtapuesta al seguimiento rutinario del gasto, sugiere que los sistemas de finanzas públicas siguen orientados principalmente al control de los insumos en lugar de a la planificación estratégica para el logro de resultados basados en los derechos.

Las consecuencias de este "déficit de costos" son múltiples y graves. Fomenta una planificación fiscal reactiva más que estratégica; Sin puntos de referencia claros de necesidad, las asignaciones presupuestarias para los sectores sociales a menudo siguen caminos incrementales, influenciados más por precedentes históricos o presiones macroeconómicas de corto plazo que por una estrategia con visión de futuro destinada a hacer realidad progresivamente los derechos universales. Esto conduce a una trayectoria de dependencia e inercia, lo que dificulta aumentar las inversiones de manera adecuada incluso cuando surge espacio fiscal.

Aumenta la vulnerabilidad a la austeridad; En ausencia de costos explícitos vinculados a obligaciones legales o constitucionales, los presupuestos del sector social se convierten en objetivos principales durante los períodos de consolidación fiscal. Los argumentos a favor de los recortes basados en afirmaciones generalizadas de ineficiencia o inasequibilidad son más difíciles de refutar sin datos concretos que demuestren los recursos necesarios para mantener los servicios esenciales y cumplir con los estándares mínimos. La falta de cálculo de costos facilita una economía política en la que los derechos pueden defenderse retóricamente mientras que la política fiscal los socava en la práctica. Finalmente, perpetúa las desigualdades; Las cifras de gasto agregado ocultan enormes disparidades en la asignación de recursos y la prestación de servicios entre regiones, comunidades y grupos de población. El cálculo de costos basado en derechos, por el contrario, requiere definir estándares universales y estimar los costos diferenciales de llegar a poblaciones marginadas o remotas, proporcionando así una herramienta para diseñar fórmulas e intervenciones de financiamiento explícitamente pro-equidad.

Adoptar un enfoque "fáctico", inspirado en Rosling, requiere enfrentar estas deficiencias de frente incorporando evidencia empírica en el corazón de la toma de

decisiones fiscales [1]. Nuestra revisión sugiere que el cálculo sistemático de los costos de los derechos es una piedra angular de este enfoque. Desmitifica las implicaciones de los compromisos de derechos sobre los recursos, desplazando el debate de afirmaciones de imposibilidad cargadas ideológicamente a discusiones pragmáticas sobre cómo movilizar y asignar recursos de manera efectiva. El ejemplo de la OPS, que indica que se podrían lograr avances sustanciales hacia la salud universal en muchos países latinoamericanos con reasignaciones del PIB del 1% al 2%, ilustra poderosamente este potencial para replantear el debate sobre la viabilidad [8]. Estas cifras no niegan los desafíos políticos, pero proporcionan evidencia crucial para contrarrestar las afirmaciones generales de que son inasequibles.

Fundamentalmente, este énfasis en el cálculo de costos debe entenderse como una tarea fundamentalmente progresista, no como una concesión a los paradigmas fiscales neoliberales. Mientras que la austeridad a menudo impone límites de gasto arbitrarios, el cálculo de costos basado en derechos parte del compromiso normativo con el universalismo y cuantifica los recursos necesarios para lograrlo. Proporciona la base informativa para exigir una inversión pública adecuada. Además, la transparencia en los costos mejora la rendición de cuentas democrática. Cuando los ciudadanos, parlamentarios, instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil tienen acceso a estimaciones creíbles de lo que cuesta brindar educación, atención médica o protección social de calidad, están facultados para monitorear el desempeño del gobierno, cuestionar las asignaciones presupuestarias inadecuadas y abogar por políticas fiscales progresivas (por ejemplo, impuestos justos, reducción de flujos financieros ilícitos, uso estratégico de la deuda) necesarias para cerrar la brecha de financiamiento [3, 4]. Transforma los derechos de principios legales abstractos en objetivos políticos concretos, sensibles al presupuesto y sujetos al escrutinio público.

No se puede ignorar la economía política que rodea al cálculo de costos. La resistencia puede surgir de la preocupación por revelar el verdadero alcance de las necesidades insatisfechas, de un posible aumento de la presión sobre los gobiernos o de intereses creados que se benefician de procesos de asignación opacos. Por lo tanto, institucionalizar el cálculo de costos requiere no sólo el desarrollo de capacidades técnicas sino también el compromiso político con la transparencia y la

rendición de cuentas, junto con salvaguardias para garantizar que las metodologías sean sólidas y estén libres de manipulación. La cooperación internacional desempeña un papel fundamental a la hora de ayudar a los países de ingresos bajos y medianos a desarrollar esta capacidad y a fomentar el consenso metodológico.

De cara al futuro, el desafío es pasar de ejercicios de cálculo de costos esporádicos, a menudo impulsados externamente, a incorporar esta práctica dentro de los ciclos nacionales de planificación y presupuestación. Esto requiere colaboración entre los ministerios de finanzas, los ministerios sectoriales, las oficinas nacionales de estadística y los órganos de supervisión independientes. También requiere más investigación para perfeccionar las metodologías, mejorar la disponibilidad de datos (especialmente sobre los costos unitarios y los costos de llegar a los grupos marginados) y desarrollar marcos para calcular los costos de los derechos interconectados dentro de la lógica integrada de los ODS. El llamado de Hans Rosling a *veracidad*—por fundamentar nuestra comprensión del mundo en datos en lugar de dogmas—resuena poderosamente dentro del dominio crítico de la financiación de los derechos sociales [1]. Esta revisión confirma que un enfoque basado en hechos requiere cuantificar sistemáticamente el costo del cumplimiento de los compromisos en materia de derechos. Lejos de ser un impedimento, la estimación de costos emerge como un aliado indispensable de la justicia social: una herramienta para la planificación estratégica, la asignación eficiente, la gobernanza transparente y la rendición de cuentas significativa.

La persistente brecha entre las afirmaciones normativas de derechos y la falta de inversión práctica no es inevitable; es una elección de política perpetuada por la ausencia de una planificación financiera sólida basada en obligaciones de derechos. Para traducir las promesas del derecho internacional de los derechos humanos y las aspiraciones de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en mejoras tangibles en la vida de las personas, debemos cerrar la brecha entre los compromisos políticos y las realidades presupuestarias. Esto requiere que los gobiernos y las instituciones internacionales adopten como una responsabilidad fundamental la determinación rutinaria, transparente y técnicamente sólida de los costos de los derechos sociales.

Conocer el costo es el primer paso hacia el desarrollo de estrategias creíbles para la movilización de recursos, ya sea a través de impuestos progresivos, combatiendo los flujos financieros ilícitos, una cooperación internacional más justa, alivio de la deuda o cambiando las prioridades de los gastos existentes lejos de áreas menos productivas. Un mundo más equitativo y respetuoso de los derechos no es sólo un imperativo moral; la evidencia sugiere que también es alcanzable desde el punto de vista fiscal, siempre que reemplacemos los supuestos fatalistas con una planificación basada en hechos y la voluntad política de invertir en las capacidades y el bienestar humanos. La transición hacia una presupuestación basada en los derechos, basada en un cálculo de costos riguroso, es fundamental para construir sociedades más resilientes, equitativas y sostenibles.

El trabajo fundamental de Hans Rosling, *Factfulness*, planteó un poderoso desafío a la sabiduría convencional, demostrando cómo los sesgos profundamente arraigados, a menudo pesimistas, distorsionan nuestra comprensión de las tendencias de desarrollo global, a pesar de los datos fácilmente disponibles que muestran avances sustanciales en muchas áreas [1].

Esta desconexión entre percepción y realidad, argumentó Rosling, fomenta el cinismo y obstaculiza la acción política eficaz y racional. Esta disonancia cognitiva encuentra una expresión particularmente potente en el ámbito de los derechos sociales y las finanzas públicas. Si bien el consenso normativo que afirma los derechos a la salud, la educación, la protección social, la vivienda y la igualdad de género es sólido (consagrado en tratados internacionales y constituciones nacionales), una narrativa paralela cuestiona agresivamente su viabilidad fiscal [2]-[4]. Con frecuencia se afirma, especialmente en lo que respecta a los países de ingresos bajos y medianos, que la provisión universal constituye una carga inasequible para las finanzas públicas, que podría desplazar la inversión privada o conducir a una deuda insostenible [5, 6, 7]. Este escepticismo a menudo se ve agravado por narrativas que enfatizan la ineficiencia o la corrupción del sector público, lo que culmina en un generalizado "fatalismo fiscal" donde los derechos, aunque legalmente reconocidos, siguen careciendo crónicamente de recursos y se realizan de manera desigual.

Este artículo sostiene que esta narrativa dominante es empíricamente cuestionable y éticamente problemática. Aboga por un cambio de paradigma, aplicando la metodología "fáctica" de Rosling a la financiación de los derechos sociales. Proponemos que cuantificar sistemáticamente el costo de hacer realidad estos derechos no sea, como a veces se teme, un medio para socavarlos, sino más bien un requisito previo indispensable para su implementación efectiva y equitativa. La noción de que los derechos entrañan costos está bien establecida; Holmes y Sunstein argumentaron de manera convincente que incluso las libertades fundamentales dependen de instituciones financiadas por el estado y de mecanismos de aplicación financiados a través de impuestos [2]. El desafío radica en ir más allá de este reconocimiento general hacia estimaciones de costos específicos y relevantes para el contexto que puedan informar el diseño práctico de políticas y la planificación fiscal.

Este desafío ha cobrado urgencia. La era de austeridad que siguió a la crisis financiera de 2008, sumada a la creciente desigualdad y las vulnerabilidades de la deuda soberana en muchas partes del mundo, ha intensificado las presiones sobre el gasto social. Al mismo tiempo, la adopción por parte de la comunidad internacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con sus ambiciosos objetivos en materia de salud (ODS 3), educación (ODS 4), igualdad de género (ODS 5), reducción de la pobreza (ODS 1) y reducción de la desigualdad (ODS 10), exige explícitamente estrategias integradas que alineen los compromisos políticos con una financiación adecuada (ODS 17) [3, 8, 9, 11].

En este contexto, comprender el verdadero costo de lograr estándares de derechos universales deja de ser un ejercicio puramente técnico; se convierte en una piedra angular de la formulación de políticas basada en evidencia, esencial para garantizar la sostenibilidad fiscal, promover la equidad y permitir una rendición de cuentas democrática significativa. Este estudio contribuye sintetizando los hallazgos de importantes estudios empíricos que han abordado la cuestión del costeo de los derechos, con el objetivo de proporcionar una base empírica para institucionalizar esta práctica como un elemento central del desarrollo basado en los derechos.

CONCLUSIÓN

Factfulness de Rosling nos enseña a confrontar nuestros prejuicios y a construir políticas basadas en datos, no en dogmas [1]. Aplicado a los derechos sociales, esto significa reconocer que la estimación de costos no es enemiga de la justicia, sino su aliada.

Para garantizar los derechos en la práctica, debemos saber cuánto cuestan, dónde se encuentran las brechas de financiamiento y cómo crear espacio fiscal a través de impuestos, reestructuración de la deuda o repriorización. La determinación rutinaria y transparente de los costos de los programas basados en derechos debería ser una responsabilidad fundamental de los ministerios de finanzas, los bancos de desarrollo y las instituciones multilaterales.

Un mundo más igualitario no sólo es posible: es asequible. Pero sólo si abandonamos el fatalismo y abrazamos la realidad.

COLABORADORES

Franco Agustín Caviglia concibió el estudio, realizó la revisión y análisis de la literatura y escribió y revisó el manuscrito.

DECLARACIÓN DE INTERESES

No declaro intereses en competencia.

REFERENCIAS

- 1 Rosling H, Rosling O, Rönnlund AR.** *Factfulness: Diez razones por las que nos equivocamos acerca del mundo y por qué las cosas son mejores de lo que piensas.* Nueva York: Flatiron Books; 2018.
- 2 Holmes S, Sunstein CR.** *El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos.* Nueva York: WW Norton; 1999.
- 3 UNESCO.** *Fijación del precio del derecho a la educación: el costo de alcanzar nuevas metas para 2030.* París: UNESCO; 2015.

- 4 Organización Mundial de la Salud.** *Financiamiento de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal.* Ginebra: Organización Mundial de la Salud; 2010.
- 5 Fukuda-Parr S.** *El paradigma del desarrollo humano: hacer operativas las ideas de Sen sobre las capacidades.* Economía femenina. 2003; 9: 301–17.
- 6 Van de Walle D, Nead K, eds..** *El gasto público y los pobres: teoría y evidencia.* Baltimore: Publicado para el Banco Mundial por Johns Hopkins University Press; 1995.
- 7 Grupo del Banco Mundial.** *Potencial no realizado: el alto costo de la desigualdad de género en los ingresos.* Washington DC: Banco Mundial; 2018.
- 8 Organización Panamericana de la Salud.** *Espacio fiscal para la salud en América Latina y el Caribe.* Washington DC: OPS; 2019.
- 9 CEPAL.** *Panorama Social de América Latina 2021.* Santiago: CEPAL; 2021.
- 10 Banco Mundial.** *El gasto público y los pobres: teoría y evidencia.* Washington, DC: Banco Mundial; 1995.
- 11 PNUD.** *Financiación de la Agenda 2030: un conjunto de herramientas para la elaboración de presupuestos y costos de los ODS.* Nueva York: PNUD; 2020.