

Universalismo básico

Una nueva política social para América Latina

Carlos Gerardo Molina
Editor

Banco Interamericano de Desarrollo
Editorial Planeta
Washington, D.C.

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Universalismo básico : Una nueva política social para América Latina /
Carlos Gerardo Molina, editor.

p. cm.

Reúne los textos presentados y discutidos durante el encuentro académico
“Construyendo una nueva política social en la región: el universalismo básico”,
promovido por el INDES en octubre de 2005—Prefacio.

Includes bibliographical references.

ISBN: 1597820342

1. Social planning—Latin America. 2. Human services—Latin America. I. Molina,
Carlos Gerardo. II. Inter-American Development Bank.

HN29 .U43 2006

Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V.
Avenida Insurgentes Sur No. 1898, piso 11
Colonia Florida, 01030 México, D.F.
Tel. (52 55) 53 22 36 109

Primera edición: noviembre de 2006

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2006. Todos los derechos reservados.
1300 New York Avenue, NW
Washington, DC 20577
Estados Unidos de América
Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709
idb-books@iadb.org
www.iadb.org/pub

La Oficina de Relaciones Externas del BID fue responsable de la producción editorial de la publicación.

Dirección editorial: Rafael Cruz

Editor principal: Gerardo Giannoni

Editora de producción: Claudia Pasquetti

Corrección de estilo y lectura de pruebas: Emilia Ghelfi

Diagramación: Carlos Salatino

Diseño de portada: Cinthya Cuba

Índice

Prefacio

<i>Nohra Rey de Marulanda</i>	v
-------------------------------------	---

Introducción

<i>Carlos Gerardo Molina</i>	vii
------------------------------------	-----

Parte 1: Universalismo básico

1. Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida <i>Fernando Filgueira, Carlos Gerardo Molina, Jorge Papadópulos y Federico Tobar</i>	19
---	----

Parte 2: Universalismo básico, Estado y ciudadanía

2. En busca de un modelo social latinoamericano <i>Aldaíza Sposati</i>	59
3. Universalismo básico y Estado: principios y desafíos <i>Rebecca Grynspar</i>	75
4. Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía <i>Luciano Andrenacci y Fabián Repetto</i>	83

Parte 3: Universalismo básico, empleo y seguridad social

5. Empleo y protección: una vinculación necesaria <i>Víctor E. Tokman</i>	115
6. Un nuevo enfoque para la seguridad social en la región <i>Evelyne Huber</i>	169
7. Importancia y posibilidades del ingreso ciudadano <i>Ernesto Aldo Isuani</i>	189

Parte 4: Universalismo básico en educación y salud

8. Una nueva agenda de cambios educativos <i>Renato Opertti</i>	215
9. Políticas y acceso universal a servicios de salud <i>André Medici</i>	243
10. ¿Qué es universalismo básico en salud? <i>Federico Tobar</i>	283
11. Los programas de transferencia: una complementariedad posible y deseable <i>Armando A. Simões</i>	293

Parte 5: Viabilidad del universalismo básico

12. Viabilidad política: ¿es posible lo necesario? <i>Carlos Sojo</i>	315
13. Desafíos de la viabilidad financiera <i>Ernesto Rezk</i>	341

Bibliografía	363
---------------------------	-----

Acerca de los autores	383
------------------------------------	-----

Prefacio

Para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) es muy satisfactorio ofrecer a la comunidad interesada en la orientación y puesta en ejecución de políticas sociales, y a la opinión pública en general, el presente libro *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Esta obra responde a uno de los objetivos del Instituto que es servir de foro de discusión sobre políticas sociales y experiencias valiosas en gerencia social de la región. Con ello se pretende hacer un aporte al fortalecimiento de las capacidades de los países del área para avanzar en reformas sociales democráticas, equitativas y sostenibles.

Este libro representa una importante contribución a la discusión actual sobre cuál debe y puede ser la orientación de la futura política social en América Latina y el Caribe. Si bien la región se ha caracterizado en sus últimas décadas por una innumerable cantidad de reformas en sus sectores sociales, muchas de ellas han carecido de un norte o imaginario social que les diera sentido y coherencia. Justamente, este libro es un significativo avance para identificar caminos alternativos e iniciar la construcción de bases programáticas para una nueva orientación de la política social en la región.

Esta propuesta, que ha recibido el nombre de “universalismo básico”, tiene una orientación simple: promueve la cobertura universal de prestaciones esenciales que cumplan con estándares de calidad, ofrecidas sobre la base de principios de ciudadanía. Se trata, entonces, de ofrecer un conjunto de prestaciones universales y de calidad, cuyo alcance variará según las posibilidades y decisiones propias de cada país. En este planteamiento es fundamental mantener los equilibrios macroeconómicos, de manera que cada país opere dentro de sus márgenes fiscales. En ningún caso se promueve, como sucedió en algunos países de la región en los años ochenta, una propuesta que termine siendo insostenible y generando inestabilidad macroeconómica. El Estado, y nos referimos a un Estado renovado, adquiere en esta propuesta un papel determinante como garante del acceso y usufructo de estas prestaciones universales, así como de su calidad.

Por su concepción de derechos y por el alcance que da a las prestaciones esenciales, el universalismo básico tiene implicaciones significativas en el fortalecimiento de la ciudadanía, la reducción de la desigualdad y la articulación entre políticas económicas y sociales. Con ello, la propuesta aporta mejoras sustantivas a tres de las más importantes asignaturas pendientes de la región.

Este libro reúne los textos presentados y discutidos durante el encuentro académico “Construyendo una nueva política social en la región: el universa-

lismo básico”, promovido por el INDES en octubre de 2005. En este encuentro participaron destacados investigadores y hacedores de política social de la región, quienes juntamente con colegas del BID, en particular del INDES, sostuvieron fructíferas discusiones académicas durante su desarrollo. Agradezco a todos ellos no sólo por la calidad de sus textos, sino también por sus valiosas contribuciones que permitieron acotar y orientar la propuesta original de universalismo básico. Esta se presenta en el primer capítulo del libro y se entiende, entonces, como una construcción colectiva, que se ha beneficiado tanto de los aportes del encuentro mencionado, como de la reflexión permanente del equipo docente del Instituto. Pero evidentemente, esta propuesta, que se presenta en el primer capítulo, nunca se habría cristalizado de no haber sido por el dedicado y calificado trabajo de sus autores: Fernando Filgueira, Carlos Gerardo Molina, Jorge Papadópulos y Federico Tobar.

Obviamente, no se trata de una propuesta acabada. Al contrario, es un punto de arranque, que aprende de las experiencias pasadas –exitosas y fallidas– de la región. Es un punto de partida realista y visionario al cual, es de esperar, sigan otros muchos esfuerzos dirigidos a mejorar las condiciones de vida de la región. Entre los desafíos futuros se pueden mencionar: la necesidad de fortalecer los imaginarios sociales, para que sean sostenibles y legítimos, ya que son, por cierto, en extremo débiles en la región; la necesidad de darle al alcance de las prestaciones esenciales que componen al universalismo básico un desarrollo preciso, según países y sectores; la necesidad de avanzar de manera decidida y sinérgica en la articulación de las intervenciones sociales y económicas, para así terminar con su actual separación y para que se pueda promover con éxito un crecimiento económico con equidad. Y todo esto con una plena comprensión de las realidades –políticas, fiscales e institucionales– propias de cada uno de los países.

Si bien se entiende que el avance de esta propuesta pueda, en algunos casos, significar cambios profundos en la manera como se ha venido construyendo y operando el edificio de los actuales sistemas de protección social, bien vale la pena intentarlo. Lo que está en juego es la construcción –presente y futura– de sociedades más justas y equitativas, que ofrezcan mejores condiciones de vida para todos los ciudadanos.

Nohra Rey de Marulanda
Directora del INDES

Introducción

Carlos Gerardo Molina

La política social de América Latina requiere un nuevo rumbo. Ni las recientes reformas sociales —caracterizadas por su énfasis en la focalización de los recursos públicos hacia la población pobre a fin de ofrecer servicios de carácter asistencial que mitiguen su condición—, ni las reformas precedentes —que abogaron por un universalismo de los servicios sociales apoyado por el Estado, pero que descuidaron las restricciones políticas, institucionales y económicas y terminaron, en la práctica, separándose de sus objetivos originarios—, han dado los frutos debidos.

En este libro se propone y se discute lo que puede ser la base de una nueva orientación de la política social para la región. A esta propuesta se le ha dado el nombre de “universalismo básico”. Aprende de los intentos pasados —exitosos y fallidos— de política social, y busca establecer una formulación realista que ofrezca un camino posible para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población de América Latina. La propuesta de universalismo básico construye sobre lo existente y pretende ofrecer un norte que articule y dé sentido al sinnúmero de acciones que hoy se están realizando en la región en materia social. Lejos de ser una propuesta normativa, ofrece un marco en el cual se pueden inscribir, según las posibilidades y preferencias de cada país, líneas de acción particulares a su desarrollo y cultura. No se trata de un esfuerzo acabado, ni exhaustivo, sino de un punto de partida al cual sigan numerosos esfuerzos y estudios que permitan darle cuerpo y desarrollo.

Los principios que guían la propuesta del universalismo básico son los siguientes: i) la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales que lo definen debe ser universal y debe alcanzar a las categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan; ii) este conjunto de prestaciones, que bien puede incluir bienes, rentas o servicios, debe cumplir con estándares de calidad garantizados para todos; asimismo, iii) el usufructo de este conjunto de prestaciones debe estar garantizado para todos, y esa garantía debe ser brindada por el Estado; y iv) el universalismo básico ofrecerá un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales, conjunto que responderá a las particularidades y niveles de desarrollo propios de cada país.

Una particularidad de esta propuesta es que se ciñe a los márgenes fiscales de cada país y, lejos de promover un conjunto de intervenciones insostenibles, parte de su viabilidad. Es una propuesta cuyo alcance irá creciendo con el tiempo, en la medida en que las posibilidades fiscales se vayan extendiendo.

La propuesta del universalismo básico se basa, a su vez, en cuatro ejes fundamentales: i) el énfasis asignado al fortalecimiento de la ciudadanía; ii) el lugar central que ocupa la equidad, como valor irrenunciable y como dimensión que permea todo el proceso de formación de las políticas sociales; iii) una visión articuladora e integral de las intervenciones sociales, anclada en el enfoque de derecho social y en la ruptura de los círculos viciosos de la pobreza, y que sea, a la vez, promotora de desarrollo; y iv) el papel determinante que le asigna al Estado como garante de las prestaciones básicas.

En efecto, la política social no puede entenderse si no se ocupa explícitamente del fortalecimiento ciudadano. A este fin, el universalismo básico se basa en un enfoque de derechos, que determina buena parte de las prestaciones básicas, y propone que estén garantizadas para toda la población. Insiste en la importancia del proceso democrático a través del cual se delimita tanto el conjunto de las prestaciones que constituyen el universalismo básico como su alcance. Por último, insiste en la consideración de los impactos de las diversas modalidades de entrega de dichas prestaciones.

El universalismo básico plantea que sólo a través de una cultura que valore la inclusión, las prestaciones seleccionadas serán legítimas; y sólo a través de modalidades que promuevan la participación ciudadana, estos servicios rendirán sus frutos como bienes entregados y como procesos constructores de ciudadanía. La propuesta del universalismo básico insiste en la responsabilidad que tienen los ciudadanos de asegurar estas prestaciones, por ejemplo, a través de sus aportes financieros o del seguimiento de las políticas, así como también en la responsabilidad que tiene el Estado como garante y articulador de las prestaciones. En fin, promueve con ello una actitud distinta que busca el compromiso activo de todos los involucrados en la formación de las políticas.

La propuesta destaca la importancia que tiene la consecución de la equidad¹ tanto por sus implicaciones y consideraciones éticas como por ser una condición necesaria para el desarrollo, incluyendo particularmente sus dimensiones económica e institucional. El universalismo básico enfatiza, no sólo como enunciado, la equidad –que se desprende claramente de su imaginario de derechos universales–, sino que también ofrece un camino para conseguirla, al proponer que las prestaciones universales cumplan con estándares de calidad. En conse-

¹ Esta importancia ha venido recuperándose y ocupa un lugar privilegiado en el reciente debate de política social. A manera de ejemplo puede verse el énfasis que se le asigna en los últimos informes de los organismos multilaterales. Véase, entre otros, Banco Mundial (2005); CEPAL (2005).

cuencia, entiende la focalización como un instrumento para permitir intervenciones que complementen la oferta universal, de manera que esta se acomode a necesidades particulares de la población, y también para jalonar cambios en el comportamiento de grupos particulares de la demanda. La focalización se convierte, entonces, en un instrumento importante para asegurar que las prestaciones sean usufructuadas por todos –y no tan sólo ofrecidas a todos–, y que produzcan los resultados esperados. Con ello se estaría haciendo un aporte a la igualación de oportunidades para todos y a la generación de cohesión social.

Para asegurar una verdadera igualdad de oportunidades es esencial definir adecuadamente el conjunto de bienes y servicios que componen el universalismo básico. Se insiste en el carácter estratégico que deben tener las prestaciones seleccionadas, así como en su necesaria complementariedad y articulación. Ellas deben cumplir con el doble objetivo de responder a los derechos sociales universales y de apoyar, a la vez, la ruptura de los círculos que reproducen la pobreza entre generaciones y favorecer la creación de condiciones que permitan a sus beneficiarios participar efectivamente en el desarrollo. Es decir, busca establecer conexiones sólidas entre las intervenciones sociales y el desarrollo económico, y propone que, entre ellos, exista coherencia y articulación. Subraya, por tanto, la importancia que tienen las acciones dirigidas a la protección de grupos étnicos vulnerables en la creación de ingresos en los hogares, o en las decisiones que tomen los hogares para crearlos. Si no se brinda la debida protección, la pobreza se reproducirá entre generaciones. Insiste también en prestaciones que determinen el fortalecimiento de activos, que tengan como atributos una adecuada articulación con el mercado laboral para que lo dinamicen. Sin ese puente con lo económico, que es de doble vía, la política social sería insuficiente.

Resulta indispensable destacar también que el universalismo básico está caracterizado por un conjunto limitado de prestaciones, cuyo alcance tiene presentes las posibilidades y condiciones políticas y financieras de cada país. Este conjunto de prestaciones es, entonces, factible y no utópico, y con el tiempo se irá incluso ampliando progresivamente como mecanismo de garantía de ampliación de derechos, en un marco en el cual el crecimiento económico se articule con el desarrollo social, para acercarse cada vez más a un imaginario universal.

Para que todo lo anterior se materialice, no puede entenderse el universalismo básico sin otorgar al Estado un papel renovado y estratégico. En particular, se destaca su función como garante de las prestaciones esenciales, es decir, como actor clave del universalismo básico al brindar el financiamiento y al establecer mecanismos de provisión que aseguren la universalidad de las pres-

taciones. También, se destaca su función para regular las múltiples modalidades de oferta de las prestaciones sociales, así como para articular todas las acciones que se deben llevar a cabo, en un marco institucional que favorezca el diálogo democrático en torno a la política social y a los objetivos del desarrollo.

Fiel a una construcción colectiva, como de hecho lo es la propuesta del universalismo básico, este libro reúne los documentos que fueron elaborados para el encuentro académico “Construyendo una nueva política social en la región: el universalismo básico”, promovido por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) en octubre de 2005, y que fueron discutidos en la reunión. La riqueza del debate sostenido durante el encuentro fue una fuente importante para mejorar y complementar varios de los textos que aquí se presentan.

Este libro recorre el siguiente camino. En la primera parte, se presenta la propuesta del universalismo básico a partir del documento “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”. Este trabajo fue elaborado por Fernando Filgueira, Carlos Gerardo Molina, Jorge Papadópulos y Federico Tobar. Su versión inicial fue la base de las discusiones del encuentro académico mencionado y la que ahora se ofrece se beneficia de las valiosas sugerencias surgidas durante la reunión. Los ejes centrales sobre los que gravita este documento y, por ende, la propuesta del universalismo básico, ya fueron mencionados en párrafos anteriores.

Las siguientes partes relevan evidencias, desafíos y posibilidades para avanzar en la construcción de una nueva política social, y ofrecen un diálogo creativo con la propuesta del universalismo básico, enriqueciéndola y dándole cuerpo a su desarrollo. Así, la segunda parte se ocupa del papel del Estado y el fortalecimiento ciudadano; la tercera, de la relación entre política social y mercado laboral; la cuarta, del alcance y orientación de algunas prestaciones sociales básicas; y la quinta y última parte, de la viabilidad económica y política de la propuesta.

Particularmente, la segunda parte se ocupa de dos temas centrales y complementarios: la construcción de ciudadanía y el papel del Estado en la política social. Los tres capítulos que la componen ofrecen un nuevo panorama que logra desprenderse del carácter instrumental que hasta la fecha ha dominado en lo social, para revalorarlo y para rescatar, a través de este nuevo papel, la construcción ciudadana. Esta parte está compuesta por las contribuciones de Aldaíza Sposati, Rebecca Grynspan, Luciano Andrenacci y Fabián Repetto.

Así, el capítulo 2, “En busca de un modelo social latinoamericano”, elaborado por Sposati, centra su atención en las características, desafíos e implicaciones de un nuevo modelo social para la región que, si bien res-

peta las identidades propias de cada país, sienta las bases comunes para un ciudadano latinoamericano. Propone un modelo que, en consonancia con el universalismo básico, se desprende de las limitaciones de los modelos actuales: cobertura incompleta de derechos sociales, visión mercantilizada de los servicios sociales, dependencia extrema de la protección social a la inserción laboral en los sectores formales, débil presencia del Estado aun dentro de la mezcla necesaria que debe existir entre lo público y lo privado. De una manera visionaria, pone el acento en el desarrollo de una ciudadanía plena que convierta en ciudadanos activos a todos los latinoamericanos, rescatando el valor de lo social.

El capítulo 3, “Universalismo básico y Estado: principios y desafíos”, elaborado por Grynspan, discute el papel del Estado en las políticas sociales. Este capítulo centra su atención en la importancia de alcanzar la cohesión social y la equidad, dos importantes asignaturas pendientes en la región. Destaca cómo, desde lo social, aunque ciertamente de la mano de una adecuada articulación con lo económico, debe dársele cuerpo y desarrollo real al principio de “derechos sociales”. Este principio, unido a los de universalidad, eficiencia, integridad y solidaridad, es el marco que debe guiar el diseño de la nueva política social. En todo ello, está claro, el Estado es actor fundamental.

El capítulo 4, “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”, elaborado por Andrenacci y Repetto, complementa desde otros ángulos los capítulos anteriores. Revisa las funciones básicas que han caracterizado la política social y, a la luz de estas, discute el rol que el Estado ha tenido en ellas, así como la noción de ciudadanía que se desprende de ello. Concluye con la necesidad de avanzar en un universalismo diferente, basado en una concepción de derechos, anclado en un Estado mejor. Sin este no es posible superar las limitaciones políticas e institucionales propias de la región.

La tercera parte se ocupa de la relación de las políticas sociales con el mercado laboral. Buena parte de la política social en América Latina ha estado condicionada a la suerte y orientación de la protección social (o seguridad social), que a su vez ha estado atada, por construcción, al comportamiento del mercado laboral formal. Pero este último, es algo bien sabido, tiene severas limitaciones en la región por no incluir a una parte importante, incluso mayoritaria, de la población latinoamericana. También por imprimirle a este grupo de intervenciones sociales un papel funcional a una determinada estructura laboral, así como por asignarle, en gran medida, un papel tan sólo reactivo. En consecuencia, el diálogo entre intervenciones sociales y mercado laboral ha sido limitado y las acciones sociales virtuosas, que promuevan mercados y comportamientos

laborales más dinámicos, han sido, por decir lo menos, escasas en la región. En esta parte, se incluyen tres capítulos, basados en las contribuciones de Víctor Tokman, Evelyne Huber y Aldo Isuani que, desde perspectivas complementarias, desarrollan de manera creativa estos temas.

Así, el capítulo 5, “Empleo y protección: una vinculación necesaria”, elaborado por Tokman, ofrece un marco para entender cabalmente la protección laboral y ofrece también, con vistas al futuro, señalamientos novedosos sobre cómo avanzar en ella, para alcanzar mejores resultados. Un camino es el de trabajar de manera más sistemática con la informalidad de la región, vinculándola a diversas formas de protección social. Se plantea, entre sus prioridades, que la protección social necesita de la inclusión económica –lo que no ha sido el caso hasta la fecha–, tiene que recomponer la limitada vinculación entre empleo y protección, y que el Estado tiene la responsabilidad irrenunciable de garantizar la protección social.

El capítulo 6, “Un nuevo enfoque para la seguridad social en la región”, elaborado por Huber, ofrece un panorama sugerente sobre algunas nuevas modalidades de seguridad social (protección social), ocupándose particularmente de desarrollar la pensión ciudadana, el seguro de enfermedad y el salario básico para los pobres. En este capítulo se traza un camino novedoso para fortalecer los vínculos entre protección social y mercado laboral (formal e informal), todo ello sobre la base de una concepción de ciudadanía activa. Se señalan, a la vez, caminos para avanzar en nuevas modalidades fiscales que se constituyan en opciones posibles para fortalecer los débiles pactos fiscales de la región. Este capítulo tiene como telón de fondo la necesidad de abordar reformas fiscales profundas en el área.

El capítulo 7, “Importancia y posibilidades del ingreso ciudadano”, elaborado por Isuani, concentra su atención en un sector particular de las prestaciones sociales: el de las transferencias de ingresos a los hogares. Muestra cómo estas políticas, que complementan los ingresos de los hogares pobres, pueden ser caminos idóneos para reducir su vulnerabilidad y mecanismos poderosos para romper con los círculos de reproducción de la pobreza. Con casos particulares, en especial el de los ancianos sin cobertura previsional, el de las asignaciones familiares y el de los jefes de hogar desocupados, ofrece ejemplos de cómo implementar estas transferencias, con una visión de derechos, para que sean, en el contexto que se proponen, viables económica y políticamente.

La cuarta parte desarrolla algunos de los desafíos que enfrentan los servicios sociales tradicionales a la luz de los planteamientos del universalismo

básico. En particular, se ocupa de la educación, la salud y los llamados servicios asistenciales; complementa así la discusión previa sobre seguridad social. Esta parte deja ver cómo desde la perspectiva del universalismo básico se puede dar un valor muy distinto al sector educativo, como derecho social, pero también como generador de equidad y desarrollo. Asimismo, esta parte analiza cuáles son los dilemas que aparecen en la práctica, al aplicar el universalismo a la salud. Aclara, también, la complementariedad que existe entre acciones sectoriales de carácter universal y transferencias de ingresos de carácter focalizado. Esta parte se compone de las contribuciones de Renato Opertti, André Medici, Federico Tobar y Armando Simões.

El capítulo 8, “Una nueva agenda de cambios educativos”, elaborado por Opertti, discute en profundidad el papel de la educación. Cuando esta logra desarrollar cabalmente sus fines, se convierte en el mejor vehículo para fortalecer la creación de ciudadanía y para avanzar en la cohesión social y la equidad de un país. Por ende, la educación básica, sin olvidar sus conexiones con los otros niveles educativos, es un sector que necesariamente debe formar parte de todo paquete de prestaciones del universalismo básico.

El capítulo 9, “Políticas y acceso universal a servicios de salud”, elaborado por Medici, hace una revisión de los avances en salud en la región, y pone énfasis particular a lo sucedido con la cobertura y la desigualdad de los distintos indicadores de salud. La revisión histórica, tanto de las constituciones como de lo sucedido en la región, deja ver los desafíos que enfrenta el universalismo básico en este campo. Ofrece como principios para enfrentarlos la búsqueda de una gestión por objetivos sanitarios, la provisión subsidiada de servicios para pobres y excluidos, y el fortalecimiento institucional y el papel determinante de los ministerios de Salud.

El capítulo 10, “¿Qué es universalismo básico en salud?”, elaborado por Tobar, complementa el tratamiento anterior de los desafíos del universalismo básico en salud y ofrece una interesante discusión de política alrededor del alcance del universalismo básico en este terreno, a la vez que plantea los desafíos actuales de las políticas de salud y define las particularidades del universalismo básico en salud.

El capítulo 11, “Los programas de transferencia: una complementariedad posible y deseable”, elaborado por Simões, establece un diálogo entre las transferencias condicionadas a la demanda, que han sido piezas clave de las recientes reformas sociales, y las otras prestaciones sociales de carácter universal. Se muestra la complementariedad entre ambas y cómo estas transferencias pueden ser un camino para hacer real, no sólo el acceso, sino también el usufructo de los

servicios universales. Como ejemplo, se desarrolla el caso de las transferencias familiares en Brasil, hoy agrupadas en el programa Bolsa Familia.

Finalmente, la quinta y última parte trata de los desafíos que enfrenta, política y fiscalmente, una propuesta como la del universalismo básico. Mal se haría en dejar de lado la discusión sobre viabilidades, toda vez que, como se ha afirmado, uno de los atributos de la propuesta del universalismo básico es que las prestaciones incluidas sean viables. Como se ve, la región, aunque de manera diferenciada, tiene hoy la posibilidad de avanzar en prestaciones universales de mayor alcance, aunque ciertamente deberá enfrentar algunos desafíos particulares, que varían según los países, y que son tratados en los dos capítulos, elaborados por Carlos Sojo y Ernesto Rezk, que componen esta parte.

El capítulo 12, “Viabilidad política: ¿es posible lo necesario?”, elaborado por Sojo, concentra su atención en el estudio de la viabilidad política de la propuesta. Deja ver el complejo y, a la vez, diverso panorama que existe en América Latina, que obliga a que existan tratamientos diferenciados para poder desarrollar políticamente la propuesta del universalismo básico. El documento sugiere diferentes umbrales o espacios políticos de trabajo, que se pueden agrupar en sociales, fiscales o estructurales. Cada uno de estos umbrales ofrece, según el país, diferentes estadios que permiten desarrollar de manera distinta la viabilidad política del universalismo básico. En aquellos países con menores posibilidades, la propuesta actuará como estrategia fundante; en otros, con mayores posibilidades, actuará como estrategia que consolide y modernice sus políticas sociales.

El capítulo 13, “Desafíos de la viabilidad financiera”, elaborado por Rezk, ofrece un claro panorama fiscal de la región y de los desafíos financieros que enfrenta el universalismo básico. Si bien este es exigente en recursos públicos, lo que hace temer por su viabilidad fiscal, las comparaciones internacionales y el rango de acción fiscal que presenta buena parte de la región –rango que, por cierto, admite muy diversas modalidades de intervención no siendo el incremento de los impuestos su modalidad dominante– hace ver que el universalismo básico puede ser difícil, pero no inalcanzable. Importará en todo esto el grado de compromiso que la sociedad tenga respecto de su política fiscal. A través de algunos ejemplos, finalmente, el capítulo muestra lo que significa financiar algunas de las prestaciones que componen el universalismo básico.

Para terminar, es necesario recordar que esta propuesta es una construcción colectiva que apenas se inicia. Es de esperar que sigan otros esfuerzos que la fortalezcan. La tarea que está por delante es amplia y, en el fondo, no es más que la de reflexionar y actuar estratégicamente sobre el conjunto de las interven-

ciones públicas, hoy dispersas y limitadas, de manera que estas se recreen para asegurar mejores resultados sociales, a través de su integralidad, articulación y perspectiva, tanto de derechos como de desarrollo.

Esto plantea, entre otros, un desafío a problemas sustantivos como los vínculos entre intervenciones sociales y comportamiento de los mercados de trabajo, diseño y entendimiento cabal de los sistemas impositivos y comprensión de las especificidades nacionales, en las que intervienen su historia, su visión o imaginario social y sus posibilidades políticas, fiscales e institucionales.

En la elaboración de estos primeros eslabones, es preciso agradecer los significativos aportes de un calificado grupo de investigadores de la región. En particular, se agradece a todos quienes participaron en el encuentro académico “Construyendo una nueva política social en la región: el universalismo básico”, promovido por el INDES en octubre de 2005. Ya fueron mencionados quiénes participaron como autores de los capítulos que conforman este libro. Pero también es preciso reconocer los aportes hechos por José Antonio Ocampo quien, con su presentación sobre escenarios actuales de la política social en la región, dio sugerencias clave para orientar la propuesta del universalismo básico, pues destacó la relevancia de avanzar rápidamente en la definición de una nueva política social para la región que se ocupe de manera decidida de la cohesión social y la equidad y que haga explícita la solidaridad. Asimismo, se reconoce el papel que tuvo todo el equipo docente del INDES, particularmente Nohra Rey de Marulanda, su directora, pues ofreció continuamente sus valiosos aportes a esta iniciativa. Mención especial amerita Isabel Licha, docente del INDES, quien no sólo fue la coordinadora del encuentro, sino que también, con sus continuos y valiosos aportes, tuvo una activa participación en la elaboración de varias de las propuestas centrales que lo componen.

Parte 1:

Universalismo básico

Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida¹

Fernando Filgueira
Carlos Gerardo Molina
Jorge Papadópulos
Federico Tobar

¿Existe hoy un modelo dominante que caracterice las recientes reformas sociales en América Latina?² Aunque el Consenso de Washington no adoptó definiciones explícitas sobre la política social, las respuestas sociales han tendido a avanzar hacia un modelo único, de forma similar a lo que sucedió con la política económica. El diagnóstico principal afirmó que había un déficit de eficiencia en los sectores sociales y que los recursos públicos no estaban siendo dirigidos hacia quienes más los necesitaban. La prescripción para hacer un mejor uso de los escasos recursos públicos sociales fue buscar la solución en mecanismos competitivos y en acudir a modalidades de focalización que dirigieran las acciones públicas hacia la población pobre. Se trató de una

¹ Este texto se beneficia de las discusiones y aportes surgidos durante el encuentro académico “Construyendo una nueva política social en la región: el universalismo básico”, promovido por el INDES en octubre de 2005. En tanto creación colectiva, se agradecen las valiosas contribuciones de todos los participantes a este encuentro: Rebeca Grynspan, Evelyne Huber, Aldo Izuani, André Medici, José Antonio Ocampo, Renato Opertti, Ernesto Rezk, Armando Simões, Carlos Sojo, Aldaiza Sposati y Víctor Tokman. Asimismo, se agradecen la participación y contribuciones de los docentes del Instituto de Desarrollo Social, particularmente a Nohra Rey de Marulanda e Isabel Licha.

² Las políticas sociales pueden ser definidas de múltiples maneras. Siguiendo a Esping Andersen (1990 y 1994), se considera que son instrumentos y dispositivos de desmercantilización y desfamiliarización estructurados en torno a principios de necesidad, solidaridad y ciudadanía, puestos en ejecución a través del esfuerzo social organizado, con el Estado como el actor privilegiado para dar respuesta a las necesidades sociales de la población. Entre ellas se distinguirán aquí al menos cuatro grandes sectores que tradicionalmente estructuraron los esfuerzos nacionales en políticas sociales: educación, salud, pensiones y asistencia social, que se complementan y puján entre sí por recursos y que, históricamente, no siguen el mismo recorrido ni se mueven en las mismas arenas político-institucionales.

respuesta pragmática, que tuvo como premisa un repliegue del Estado, recordando así su participación y responsabilidad en la garantía de algunas de las prestaciones básicas.

Las nuevas acciones se fueron desarrollando a través de coberturas temporales, compensatorias y no siempre de calidad, que dejaron de lado la importancia de asegurar servicios homogéneos y con estándares de calidad para todos, que permitieran construir sociedades equitativas, democráticas y sostenibles, y fortalecer el ejercicio ciudadano. Al concentrar la acción del Estado en los pobres –aunque, valga decirlo, no toda la acción del Estado, pues parte importante de los recursos estatales continuó llegando a los quintiles superiores³– y al hacerlo de una manera asistencial, en los últimos años se perdió de vista la importancia de los servicios de derecho universal y la responsabilidad que le cabía al Estado para proveerlos. La forma como empezaron a proveerse los servicios, más que avanzar hacia la cohesión social, incrementó su fragmentación.

Esta nueva tendencia surgió a partir de los escasos logros alcanzados por los modelos anteriores de política social que, aunque en teoría eran de corte universalista, nunca obtuvieron lo que se propusieron. Dichos modelos tuvieron el acierto de promover una visión universal en gran medida apoyada por el Estado. Pero pronto, dadas la economía política y las limitaciones fiscales e institucionales de los Estados latinoamericanos, sus expresiones terminaron siendo en la práctica, o bien corporativas⁴, como en el caso de los países de mayor desarrollo, o duales⁵ y excluyentes, en los otros casos. En este sentido, buena parte de los beneficios sociales a cargo del Estado no causaron todo el impacto distributivo deseado; peor aún, en algunos países, particularmente en los excluyentes, terminaron cooptados por grupos privilegiados.

Frente a este panorama, surge entonces una segunda pregunta: ¿Existe hoy algún modelo alternativo para construir políticas sociales en América Latina que ofrezca mejores resultados? La respuesta es que sí y que no sólo es nece-

³ Véase Nohra Rey de Marulanda et al. (2005). Allí se aprecia, que el gasto social de una buena parte de los países de la región sigue dirigiéndose a los quintiles superiores y no tiene toda la fuerza redistributiva que debiera.

⁴ Es decir, que incorporan fragmentadamente a los distintos grupos sociales en función de su inserción en el mercado laboral. Estos grupos o corporaciones se caracterizan porque existe solidaridad entre sus miembros. Las prestaciones para cada una de las corporaciones cambian según el nivel agregado de ingresos de estas.

⁵ Con servicios sociales que cubren sólo a la población incorporada a los estrechos mercados formales de trabajo. Los demás grupos carecen de atención.

sario, sino también posible. Este documento asume el compromiso de identificar caminos alternativos y da un primer paso en la construcción de las bases normativas, programáticas y políticas de esa nueva orientación de las políticas sociales para América Latina en su conjunto, lo que aquí se llamará universalismo básico.

Esta propuesta se apoya en un diagnóstico de los intentos y fracasos que la región ha evidenciado en materia de construcción de sistemas de políticas sociales efectivos, eficientes, equitativos y sostenibles, y propone una alternativa con un norte y orientación simples: una cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, que asegure el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad homogéneos otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía, es decir, una cobertura que se distancie del principio de selección de beneficiarios de servicios a través de la demostración de recursos y de necesidad que predomina en la región, y que busque que estos sean concebidos como derechos, pero también como generadores de deberes.

El universalismo básico, si bien apunta a promover un conjunto de servicios de cobertura universal que cumplan con estándares de calidad para todos, se propone para un conjunto limitado de prestaciones básicas, que incluye las prestaciones esenciales de derecho universal, que variará de acuerdo con las posibilidades y definiciones propias de cada país. Se trata de una propuesta realista que entiende las limitaciones presupuestarias e institucionales de la región. Implica también un desafío, pues, al proponer servicios básicos de calidad para todos, jalonará, tal y como ha sucedido históricamente en el contexto mundial, incrementos en los recursos públicos destinados a los sectores sociales. Así, sobre las prestaciones básicas iniciales se irá construyendo una protección social de mayor alcance a medida que se vaya fortaleciendo la atención y el respaldo social a servicios sociales de calidad. Para que esto se dé, se requiere fortalecer el manejo eficiente y transparente de los recursos públicos y el uso de mecanismos que permitan ir resolviendo virtuosamente las tensiones entre demandas sociales y restricciones fiscales.

Hay que tener presente que, para entender el espíritu de este documento, hay que hacer un esfuerzo contra el que atenta la urgencia del presente. Los tiempos necesarios para la implementación de esta estrategia son el mediano y el largo plazo. No quiere esto decir que se desconsideren necesidades, urgencias, acciones, metas y aun obstáculos de corto plazo, pero el premio de este programa es para las generaciones futuras, puesto que no hay atajos mágicos para construir órdenes sociales más humanos.

La política social en la región⁶

Cambios en los modelos de política social

Se podrían diferenciar dos etapas en el desarrollo de la política social de la región. La primera es una etapa de formación de las políticas sociales, comprendida entre los inicios del siglo XX y finales de los años 70. Si bien se trata de un largo período que engloba diferentes tendencias y facetas, un análisis cuidadoso debe diferenciar entre países. Este permite presentar grosso modo cómo ha evolucionado la protección social de la región hasta la época reciente, período que corresponde a la segunda etapa y va desde los inicios del decenio de los años ochenta hasta hoy.

En la primera etapa, en los países de mayor desarrollo de la región, particularmente en el caso de Argentina y Uruguay, el modelo sustitutivo de importaciones se articuló con un sistema de protección social de pretensión universal aunque estratificado. La base política de sustentación de este sistema de protección fueron regímenes a veces autoritarios, a veces democráticos, pero todos ellos impulsores de un modelo de ciudadanía regulada que seleccionaba el momento de acceso de los diversos grupos a los beneficios sociales y diferenciaba los beneficios en función de los ingresos.

Esta forma de ofrecer la protección social se tradujo en modelos de tipo corporativo, es decir, que incorporan fragmentadamente a los distintos grupos sociales, de arriba hacia abajo, y tienden a estratificar el menú de servicios y su calidad: las corporaciones más poderosas en términos de inserción en los mercados laborales reciben más y mejores prestaciones, y la solidaridad se da sólo dentro de cada segmento o corporación. Los que no participan del mercado laboral formal quedan excluidos. Lo anterior se agrava en los casos donde es grande el peso del desempleo y la informalidad. Sin embargo, es conveniente destacar que, en estos países, hubo algunas expresiones sectoriales de carácter universal en cierta forma logradas, como el caso de la educación básica. En ellas se combina virtuosamente el imaginario universal con la manera como se enfrentan los condicionantes económicos, políticos e institucionales que le dan curso.

⁶ Esta sección se alimenta de la extensa producción académica latinoamericana sobre el tema. Los lectores irán reconociendo a sus autores a partir de las alusiones a las clasificaciones, términos y enfoques utilizados. En esta versión, para aligerar la lectura, no se hacen, salvo contadas excepciones, referencias individuales. De alguna manera, esto también permite obviar errores de omisión o de interpretación. Se hace, pues, un reconocimiento a los múltiples autores “implícitos” que han servido de apoyo.

En esta primera etapa, el panorama es diferente y poco auspicioso para los países de menor desarrollo relativo. En ellos, el autoritarismo fue el régimen político predominante y sus sociedades presentaban evidentes y variados signos de exclusión. No es de extrañar que sus modelos de política social fueran excluyentes, con servicios sociales que cubrían sólo a una parte de la población —aquella que estaba incorporada a los estrechos mercados formales de trabajo—, y dejaban prácticamente sin cobertura a los otros grupos. En estos casos, claramente, los recursos del Estado no llegaban a quienes más lo necesitaban. Aquí, de nuevo, conviene tener presente las diferencias y matices entre países y sectores. En efecto, la intensidad y calidad de la participación pública varían entre países y dependen de la visión de política social, grado de desarrollo, grado de inclusión social y tipo de economía política⁷, detrás de la formación de las políticas públicas. Entre sectores, la educación tuvo un carácter algo más universal, pues, aunque a veces con servicios de poca calidad, llegó parcialmente a grupos sociales que no participaban de los mercados laborales formales. Esto fue posible gracias al planteamiento universal de este sector, que contemplaba un papel activo por parte del Estado como garante y proveedor de estos servicios.

La segunda etapa, que se inicia con el modelo aperturista y neoliberal que empieza a finales de los años setenta y se extiende hasta los ochenta, se comienza a procesar bajo regímenes autoritarios y continúa, luego, de las aperturas democráticas, durante todo el decenio de los años noventa. El esquema de política social emergente en esta etapa, que complementa pero que también deshace parte de la orientación pasada, se construye como subsidiario de un régimen de acumulación que privilegia al mercado como asignador de recursos y que promueve políticas sociales compensatorias y transitorias para los grupos sociales desplazados, a la espera de un “goteo”⁸ que habría de llegar cuando el modelo diera sus frutos. La propuesta de mercado estaba fundada en una visión simplista que buscaba igualar los prerequisites⁹ para la construcción de economías de mercado efectivas. Pero en países socialmente segmentados como los de la región, con grandes sectores de población (como los pobres extremos, los indígenas, algunos

⁷ Este es un tema que de nuevo está en la agenda y en la discusión reciente de las políticas públicas. Véase, entre otros, BID (2005).

⁸ Entendido como la supuesta llegada de beneficios (económicos y sociales) para los grupos vulnerables como consecuencia del crecimiento económico.

⁹ Un ejemplo de ellos es el nivel de escolaridad, sin que medien consideraciones de calidad, y más generalmente de dotación de capital humano.

sectores rurales, entre otros) que nunca han podido participar de los mercados –no sólo debido a los prerrequisitos, sino también a comportamientos, disponibilidad de información, desigualdades en activos y reglas que establecen su exclusión e impiden su desempeño en la sociedad–, esta propuesta no ataca de raíz las causas de la fragmentación. En consecuencia, la protección social desde el mercado, característica de esta segunda etapa, terminó por exacerbar la fragmentación y la poca cohesión social que caracteriza a los países latinoamericanos.

Así, desde el punto de vista político, la reestructuración productiva y la nueva política social de las dos últimas décadas afectaron las viejas coaliciones que representaban intereses corporativos, especialmente en los países de desarrollo medio y alto, y contribuyeron al refuerzo de las condiciones para una mayor fragmentación, prácticamente en todas las sociedades latinoamericanas, al romper los escasos vasos comunicantes de solidaridad que antes pudieron existir entre los grupos que participaban eficazmente de la economía formal y los que no estaban en condiciones para ello.

En consecuencia, se reconfiguran con violencia los sistemas de representación históricos. El sindicalismo se debilita y los sistemas de partidos se transforman. Estos últimos enfrentan cambios radicales en Perú, Venezuela, Ecuador, Bolivia. Mientras tanto, en otros países como Argentina, Chile, México, Brasil y, tal vez con más fuerza, Uruguay, las transformaciones que sufren los sistemas de partidos alteran el paisaje político e ideológico de la región.

Mientras tanto, la democratización hizo evidente la existencia de viejas fisuras sociales, culturales y también étnicas¹⁰. Por primera vez en siglos, etnias y pueblos indígenas conseguían expresar abiertamente su identidad colectiva. Los reclamos y las demandas, que recorren buena parte de América Central, de la región andina (haciéndose oír también en partes de Chile y aun de Argentina) e incluso de Brasil, introducen en la agenda política de la región no sólo la cuestión social –poblada de viejos y nuevos problemas–; también, y fundamentalmente, plantean el tema nacional, y con él, un conjunto muy amplio de interrogantes acerca del futuro del orden político (y no ya del tipo de régimen) de muchos países del continente.

En rigor, buena parte de la región enfrenta una amenaza contra la estabilidad política, sea por el debilitamiento o la revitalización de viejas identidades

¹⁰ En este punto vale la pena recordar cómo los procesos de democratización en Europa Central y Oriental condujeron a la ola de nacionalismos que incluso alteró el mapa de las nacionalidades de la región con episodios de gran violencia.

colectivas, por las profundas transformaciones sufridas por los sistemas de representación, o por la profundización de viejas fisuras sociales.

Lo anterior no quiere decir que las políticas sociales en América Latina no hayan producido efectos positivos. Es indudable que América Latina es hoy una región socialmente más avanzada que a comienzos del siglo XX. Una manera de apreciarlo es a través del progreso de la cobertura de prácticamente todos sus servicios sociales. Pero este crecimiento, especialmente en las dos últimas décadas, ha sido más lento que en otras regiones de igual desarrollo, e insuficiente para lo que requieren las sociedades latinoamericanas. Cuando se desagrega por estratos de población, el crecimiento es menor e insatisfactorio para los estratos bajos. Sin duda, hoy se tiene el doble desafío de mejorar la equidad tanto en el acceso como en el usufructo de los servicios sociales, asegurando su calidad.

Aunque los resultados sociales cambian según los sectores y según el desarrollo de cada país, bien puede indicarse que la educación primaria, las pensiones –contributivas o no– para la población de bajos ingresos, y las coberturas de servicios preventivos y de riesgos esenciales de salud son las prestaciones que más han contribuido a la disminución de los niveles de desigualdad. Sin embargo, sus contribuciones son menores cuando su calidad es inferior a las de las prestaciones de los sectores de altos ingresos. Terminan convirtiéndose en bienes inferiores y su impacto, más que de reducción, es de reproducción de las diferencias entre las clases sociales existentes, lo que se acrecienta cuando estos bienes se conciben como funcionales a las formas de producción existentes. De allí la importancia estratégica del Estado en la tarea de garantizar este tipo de prestaciones, promover que su alcance sea universal y asegurar su debida calidad.

En el paradigma reciente, la focalización, la privatización, la mezcla entre lo público y lo privado y, en alguna medida, la descentralización se combinan como piezas de un modelo dominante en el sector social. Estas tendencias se insertan en las reformas privatistas de la seguridad social, la formación de mercados internos y mercados de aseguradoras de salud, y los cupones educativos para prestadores privados y la terciarización¹¹ de prestadores de educación, como luego se verá.

Resulta interesante destacar que esta ola reformista, como todas las que ha tenido la región, estuvo muy marcada por la economía política de cada país.

¹¹ Entendida esta por la provisión del servicio por el sector privado, pero financiado con recursos públicos.

Si bien estas reformas cedieron una parte importante de la provisión de los servicios sociales a empresas e individuos que operan en mercados y cuasi-mercados, una parte importante de los viejos privilegios corporativos del antiguo edificio del Estado social se mantuvo¹². Salvo contadas excepciones, las reformas no reconocieron, y esto es lo más grave, la importancia de un componente no contributivo para quienes no pudieran acceder a los servicios, vía mercado o vía contribuciones directas, de los viejos sistemas de protección.

Por su parte, el desempleo, el subempleo y el trabajo informal, fenómenos que iban en aumento, golpearon a la región desde la segunda mitad del decenio de los noventa, lo que ha venido horadando los cimientos sobre los cuales se construyeron los sistemas corporativos de base laboral (cajas de retiro, obras sociales de salud, seguros de enfermedad por ocupación, etc.).

Por las mismas razones, la promesa de las nuevas políticas sociales de incorporar a los sectores excluidos del antiguo modelo de sustitución de importaciones (trabajadores rurales e informales urbanos) tampoco se materializó en la mayoría de los países. La crisis regional de finales del decenio –y de comienzos de siglo– y una equivocada concepción de lo social, provocan la profundización del resquebrajamiento de una estructura social fragmentada, incrementando la vulnerabilidad de las viejas corporaciones y la pobreza y exclusión de los nuevos y viejos pobres.

La respuesta de los diversos países ante esta realidad ha sido la creación de programas de emergencia social fuertemente focalizados. Ellos han ido evolucionando. Inicialmente consistieron en la transferencia de una renta mínima no contributiva efectuada por el Estado y dirigida a las familias para aliviar situaciones de indigencia. Más recientemente, esta transferencia se condicionó a que la familia receptora de las transferencias cambie sus comportamientos, de manera que se comprometa a llevar sus hijos a la escuela y a los puestos de salud. Algunos ejemplos de estos programas de transferencia de renta condicionada son: Programa Familias/Jefes y Jefas de Hogar en Argentina, PANES en Uruguay, Bolsa Familia en Brasil, Oportunidades/Progreso en México, Familias en Acción en Colombia, Programa Puente en Chile, y Bono de Desarrollo Humano en Ecuador. Estos programas son muy diferentes de aquellos que se denominaron fondos de emergencia social. Si bien son

¹² Ninguno de los nueve países con reformas privatistas de la seguridad social (hoy ya son trece) suprimió ciertos privilegios corporativos, especialmente los asociados al Estado. Algunas de las corporaciones que mantuvieron sus privilegios (aunque ello cambia según país) son las Fuerzas Armadas, los profesores y los políticos electos.

temporales como aquellos y se apoyan parcialmente en el endeudamiento, se orientan más hacia un traspaso directo de renta a la familia pobre o indigente y menos a la inversión en infraestructura de servicios y saneamiento. Tienen, además, modalidades específicas para asegurar que los recursos se dirijan a quienes más los necesitan (focalización) y han venido condicionando la entrega de las transferencias monetarias a cambios en comportamientos de los hogares para que estas transferencias se traduzcan, efectivamente, en mejores coberturas de servicios esenciales.

Estos programas merecen un estudio profundo, pues son esfuerzos pragmáticos realizados para llegar a quienes más los necesitan recurriendo a sofisticados mecanismos de focalización, minimizando el clientelismo, al hacer transparentes los criterios y las rutas de asignación de recursos, generando cambios efectivos en la demanda de los servicios –a través de las condiciones–, y todo esto respetando las limitaciones fiscales. Asimismo, en sus versiones más recientes, se han propuesto asegurar que las familias reciban una oferta integral de servicios esenciales. Tienen, en consecuencia, elementos positivos que deben ser considerados. Además, por su envergadura, son una de las expresiones más claras de la nueva política social de la región. Sin embargo, vale decir que su enfoque de transferencias de carácter individual y el vacío que dejan al no ocuparse de toda la población en conjunto –o más precisamente al no articular lo que sucede entre los distintos segmentos de la población garantizando, por ejemplo, el usufructo de servicios de calidad comparable (equidad)– son problemas que siguen vigentes y atraen la atención de sus formuladores. Otros problemas son: cómo asegurar una adecuada coordinación entre los prestadores de los servicios fortaleciendo la institucionalidad vigente, cómo proveer una respuesta efectiva y sostenible a la demanda creciente, y cómo asegurar los mecanismos que dan carácter temporal y no permanente a estas transferencias. Estos problemas se están discutiendo actualmente y forman parte de los desafíos recientes. En función de cómo se solucionen y de si estos cambios apuntan a promover efectivamente la equidad, estos programas se podrían convertir en una buena estrategia para complementar la universalidad de los servicios.

Tendencias recientes y desafíos de la política social

Durante los últimos 30 años, dos movimientos se han manifestado de forma muy acentuada en las áreas sociales: el desplazamiento del poder de los niveles centrales a la periferia de los sistemas y el desplazamiento de la

lógica organizacional y la provisión de servicios del sector público al privado¹³. Los servicios sanitarios, educativos y de asistencia social¹⁴, debido a su intensidad de mano de obra, tienen costos fijos relativamente altos. Esto los ha convertido en el blanco principal de las críticas, que les atribuyen una ineficiencia que, supuestamente, se solucionaría por la vía de la descentralización y privatización de la prestación, aunque vale la pena notarlo, no del financiamiento de los servicios. El sector de la seguridad social ha sido transformado radicalmente en la mayor parte de los países de la región y es el individuo quien debe financiarse los servicios directamente (sin contraparte del Estado y cada vez menos del empleador). Con matices y diferencias, más de 10 países han ensayado el traspaso de parte o de toda la arquitectura del viejo edificio de la seguridad social de un modelo de reparto intergeneracional y de redistribución intrageneracional muy limitada, a un modelo de cuentas de capitalización individual, administradas por sistemas de seguros privados.

La descentralización, como concepto y práctica, admite múltiples acercamientos. Sin duda, ofrece la ventaja de acercar a los usuarios las discusiones y la responsabilidad de la provisión de los servicios, y también la de cambiar las relaciones de poder entre los diferentes niveles de la administración. Para capitalizar estas ventajas, se requiere una serie de condiciones, entre ellas, mantener un nivel central fuerte, capaz de orientar, reglamentar y apoyar el trabajo de los niveles subnacionales. Sin ello –y esta ha sido una deficiencia en varios de los procesos descentralizadores de la región–, pueden estar tan sólo diluyéndose las responsabilidades localmente, sin la debida articulación y sostenibilidad que exige la gestión pública en su conjunto. A continuación, cuando se habla de descentralización, se hace teniendo en mente aquella modalidad descentralizadora que no ha sabido equilibrar debidamente los re-

¹³ Los autores reconocen a Sonia Fleury la formulación de esta hipótesis.

¹⁴ En este contexto la asistencia social sigue una trayectoria particular. Por un lado, desde sus inicios, a diferencia de los otros sectores, la noción de derechos sociales fue desplazada por la de concesión de servicios sociales, en muchos casos de carácter clientelista o de benevolencia. Su cara institucional estuvo centrada en la acción caritativa de primeras damas y fundaciones filantrópicas (la mayoría de las veces “auxiliadas” por el Estado). Su capacidad de acción estuvo abonada por la descentralización, pues buena parte de sus competencias quedaron en las localidades que se han visto favorecidas por las cesiones presupuestarias. De cualquier manera, la asistencia social aún debe enfrentar dos desafíos principales. En primer lugar, el de conquistar la equidad territorial en los servicios y beneficios. Y en segundo lugar, el de construir rectoría para lograr que las ONG dejen de ser un mercado filantrópico para constituirse en verdaderas socias del Estado en la construcción de ciudadanía.

curso de poder y que, al abogar tan sólo por aumentar las responsabilidades locales, ha descuidado el rol protagónico que le cabe al Estado central. Asimismo, cuando se hable de privatización, se hará referencia a una modalidad donde los proveedores privados actúan con una lógica dominante de mercado, e incluso en algunos casos, los actores privados actúan con ánimo de lucro, sin que medie regulación estatal. Es esta forma de privatización la que se cuestiona y no aquella donde pueda haber asociaciones virtuosas en la provisión pública/privada siempre respondiendo a las directrices públicas (para esta última véase, por ejemplo, Sposati, capítulo 2).

La descentralización y la privatización, con las precisiones antes anotadas, adquirieron características matriciales configurándose como una megatendencia para las políticas sociales. Dada la dirección de los cambios recientes, tanto la privatización como la descentralización se combinan entre sí para dar curso a las reformas de mercado o de cuasimercados de competencia pública, promoviendo así que la provisión de los servicios sociales se individualice. De esta megatendencia se desprenden, a la vez, cuatro tendencias que bien vale la pena explorar:

- i. recorte en las responsabilidades del Estado;
- ii. mercantilización de los servicios;
- iii. focalización;
- iv. reemplazo de políticas públicas por proyectos.

A continuación se examinan cada una de estas cuatro tendencias y, con ellas, se enuncian algunos de sus desafíos subyacentes, de los cuales se ocupará el universalismo básico.

Recorte en las responsabilidades del Estado

Desafío: el Estado como garante de la cobertura universal de las prestaciones esenciales

En América Latina, los Estados sociales o los sistemas de políticas sociales se propusieron la universalización de la cobertura, y aunque lograron avances, rara vez la alcanzaron enteramente. Sea en materia de salud, de seguridad social, o incluso de educación, que es el sector más universal de todos, los sistemas de protección social se han caracterizado por dos aspectos fundamentales: barreras (formales o reales) de acceso a servicios y a beneficios para los sectores más pobres y estratificación de la calidad

de los servicios ofrecidos. La caracterización de estos aspectos varía según los países en función del papel que haya cumplido el Estado y de la forma en que este papel se haya traducido en garantía de los servicios sociales, lo que se conjuga con las condiciones económicas, políticas e institucionales que lo afectan.

En efecto, dada la naturaleza corporativa y por momentos abiertamente elitista de los sistemas políticos, y dada la característica dual de los mercados de trabajo, la cobertura de los sistemas ha tendido a acompañar esta lógica corporativa. La mayor parte de la población rural ha carecido de cobertura social adecuada, particularmente en materia de salud y seguridad social. También la educación primaria y más aún la media han llegado tarde y mal a buena parte de estas poblaciones. Asimismo, los trabajadores urbanos informales no han contado con sistemas de seguridad social, en tanto que, en salud, han debido conformarse con sistemas públicos sin adecuado financiamiento, con dificultades de acceso por sobrecarga del sistema y con servicios de mala calidad.

Los viejos modelos –algunos con expresiones corporativas, otros con expresiones duales y excluyentes aunque de retórica universalista– quedaron atrapados por la economía política de los países de la región, lo que se tradujo, en el primero de los casos, en subsidios diferenciados para las corporaciones, y en el segundo, en subsidios públicos para sectores privilegiados, otorgados a través de los sistemas de protección social.

Las nuevas tendencias de mercado, más que corregir la situación antes planteada, la exacerbaron, pues los sectores medios y, sobre todo, los altos son los que más se benefician del comportamiento de la mercantilización de los servicios porque cuentan con las condiciones para financiarse sus prestaciones. Las políticas focalizadas para la población pobre, garantizadas por el Estado, que son características de las tendencias recientes, si bien tratan de corregir esta situación, resultan insuficientes, particularmente por su limitado carácter asistencial y por su poca articulación con las prestaciones ofrecidas por el mercado¹⁵.

Se pensó que con la focalización así concebida el efecto redistributivo del gasto social se maximizaría cuando el Estado se hiciera cargo tan sólo de cubrir los riesgos y problemas de la población pobre y se eliminaran los subsidios públicos a los sectores medios y altos que pueden pagar por sus bienes

¹⁵ En el reciente texto de Mkandawire (2005) se encuentra una completa discusión de los pros y los contras de la focalización, así como los del universalismo.

y servicios sociales en el mercado o pueden generar sistemas de *pool-risking* privados con o sin mecanismos reguladores del Estado.

Pero este recorte de las responsabilidades del Estado para garantizar las prestaciones esenciales de los pobres tiene implicaciones severas, como ya se ha señalado. La más significativa de ellas es que, lejos de construir sociedades cohesionadas, el recorte ha fomentado su fragmentación y no ha garantizado el desarrollo pleno de los derechos y deberes ciudadanos. Por ende, ha minado la igualdad social. El desafío es, entonces, claro: cómo garantizar, desde el Estado, y desde un Estado renovado, un conjunto de prestaciones universales de calidad, que la sociedad haya definido como esenciales. Se trata entonces de garantizar desde el Estado el acceso y usufructo de prestaciones esenciales universales y de calidad.

Mercantilización de los servicios

Desafío: cómo mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios sociales públicos

Otra tendencia buscó que los servicios sociales se trataran como bienes que se pudieran intercambiar como mercancías, omitiendo las especificidades inherentes a su razón de ser y a su forma de producción y provisión. Entre estas especificidades se pueden mencionar: i) los usuarios participan activamente en la generación de estos servicios sociales y, por ende, el producto está condicionado por una estrecha relación de cooperación entre el usuario y el proveedor; ii) los ciudadanos como un todo se benefician de su provisión, sean o no parte activa del intercambio entre proveedor y usuario, por lo que buena parte de los resultados del servicio no pueden circunscribirse tan sólo al intercambio directo entre usuario y proveedor; iii) relacionado con lo anterior, los beneficios mayores de los servicios sociales, en tanto servicios públicos, no provienen tanto del intercambio individuo-proveedor, sino del hecho de que estos intercambios se hagan en un ambiente propicio al fortalecimiento de las relaciones sociales, generando comunidad y colectividad, ambientes que no se pueden alcanzar con intercambios individuales; y iv) por lo antes señalado, el criterio de rentabilidad económica, que es el que prima en la relación mercantil, no puede ser el que guíe la producción de los servicios.

Ejemplos de expresiones que promueven la mercantilización son el tránsito de un modelo de financiamiento de la oferta hacia otro de financiamiento de la demanda y el tránsito de un modelo de provisión a través de servicios exclusivamente públicos hacia otro con una mezcla de proveedores en la que compiten

servicios públicos y privados, con o sin fines de lucro¹⁶. Otro ejemplo es la creación de mercados para la provisión de los servicios sociales en los cuales la propuesta sea fortalecer la función del Estado como comprador de los servicios antes que reformar el financiamiento y el funcionamiento global de los sistemas. Los avances en los sistemas de pago a proveedores han sido impulsados por este desarrollo y lo han permitido, facilitando el reemplazo del financiamiento de la oferta por el financiamiento de la demanda. El supuesto es que se puede simular una competencia dentro del sector público, eliminando el financiamiento a través de presupuestos históricos e incrementales y reemplazándola por mecanismos de distribución vinculados a las actividades de producción.

En el fondo, el desafío subyacente y que aún está por superarse es cómo ganar en eficiencia en la entrega de servicios sociales, sin perder de vista su noción de servicio con beneficios colectivos, asegurando a la vez que estos cumplan con estándares de calidad. No en vano se tiene la idea de que se puede hacer más y mejor con los recursos disponibles. El camino para avanzar en eficacia y eficiencia ciertamente no está en el mercado, como tampoco en una entrega pública de servicios sociales de espaldas a controles de calidad y de eficiencia. Habrá que recurrir a una mezcla de los dos, y este es uno de los rasgos que debe tener el universalismo básico. Por ejemplo, ya desde mediados de los años ochenta en los sectores sociales se han venido incorporando medidas que tienden a un modelo híbrido que combina la responsabilidad estatal de asegurar la prestación de los servicios sociales con incentivos y mecanismos más propios del mercado que, respetando el ámbito de lo público, contribuyan a mejorar la eficiencia.

Focalización de los servicios

Desafío: cómo llegar a quienes realmente lo necesitan

La focalización se apoya en la idea de hacer más con menos y aumentar los aspectos progresivos del gasto social al dirigir los esfuerzos públicos a quienes

¹⁶ El reemplazo del financiamiento de la oferta por el financiamiento de la demanda podría ser resumido en que el dinero sigue al beneficiario en lugar de al servicio. Es decir, se paga por lo que el beneficiario elige y no se elige porque está pagado. A su vez, se denomina subsidio de la oferta a la forma más tradicional de financiamiento de los servicios y su ventaja radica en que facilita la planificación vertical y otorga a las autoridades centrales un máximo control sobre la oferta de recursos permitiendo que su asignación se relacione con las prioridades sociales. Sus desventajas son todas aquellas vinculadas a las limitaciones de la centralización administrativa. Además, incentiva el incrementalismo, es decir, la tendencia a que todos los años se presupuesten los recursos sobre la base del ejercicio anterior.

más lo necesitan. Si bien en muchos casos las técnicas de focalización lograron dirigir los esfuerzos a la población propuesta, no siempre fue así; a veces trajeron aparejados efectos indeseados. Ciertamente, la aplicación de estas nuevas modalidades de políticas sociales se prestó, en algunos casos, a la formación de clientelas porque, bajo la forma institucional que asumió en la región, se constituyó en instrumento altamente discrecional del Poder Ejecutivo. También creó lo que algunos analistas llaman “vigilantismo”, el cual se registra cuando políticas e instrumentos de prueba de medios destruyen formas básicas de solidaridad entre los pobres, generando una distinción entre “merecedores” y “no merecedores”. Un riesgo adicional de la focalización es la quiebra de solidaridades entre clases y dentro de las mismas clases y la estigmatización de los destinatarios.

En realidad, la experiencia tanto de las estrategias de mercado como de los mecanismos de focalización no estuvo exenta de problemas. Aunque los mecanismos actuales de focalización han brindado un buen soporte de criterios técnicos para asignar los recursos —a diferencia de los anteriores que eran presa fácil del clientelismo—, no son suficientes en sí mismos para asegurar mejores resultados. Tampoco son suficientes para superar los problemas tradicionales que vienen aparejados con la focalización, tales como la estigmatización y la quiebra de la solidaridad.

El énfasis que se pone tanto en la focalización como en el enfrentamiento de los desafíos técnicos que ella supone hizo que se perdiera de vista que la focalización es tan sólo un instrumento y no un fin de la política social (Ocampo, 2001). Esta instrumentalización es una de las peores confusiones que se han presentado recientemente en el desarrollo de las políticas sociales.

El desafío que subyace en este punto es cómo llegar realmente a la población que más lo necesita, a fin de garantizarle igualdad de oportunidades. No basta la simple retórica universalista —servicios para todos— pues, dados los elevados niveles de exclusión y la forma como opera la economía política de estos países, ya mostró sus limitaciones en este campo. Hay que reforzar esa oferta universal con acciones complementarias dirigidas a los grupos que, en la práctica, no están pudiendo acceder a los servicios o beneficiarse de ellos. El medio para llegar a ellos es a través de la focalización. Pero no basta con las técnicas de focalización: ellas cobran sentido si y sólo si permiten una igualación de los beneficios que recibe la población. Es decir que, a través de ella, se puedan ofrecer servicios complementarios y pertinentes a esa población objetivo, de manera que, al beneficiarse de ellos, pueda usufructuar, en igualdad de condiciones, el conjunto de servicios universales, haciendo así más homogéneas las sociedades.

Por eso, las críticas a la focalización no deben tender a negarla ni a eliminarla como instrumento para expandir la cobertura y alcanzar el universalismo básico. Con lo que el universalismo básico no comulga es con el modelo focalizado como principio del tratamiento de los pobres y de sus derechos sociales. La focalización, en tanto instrumento temporal, parcial y selectivo puede y debe ser utilizada, debido a las limitaciones fiscales y como complemento de las estrategias de mediano y largo plazo, pero no debe ser pensada en su versión restringida, como tampoco convertirse en un fin.

Por otra parte, existen alternativas más atractivas de focalización que aquellas atadas a los modelos de focalización pura y dura que se fundamentan en la renta individual o familiar, o en la necesidad y demostración de ausencia de medios como base para la elegibilidad. Entre estas alternativas se pueden destacar la focalización de tipo territorial o funcional, que concentra los esfuerzos de inversión en determinadas áreas o regiones para lograr equiparar sus resultados y condiciones sociales. Otra posibilidad consiste en utilizar un copago para los servicios universales, como por ejemplo la educación universitaria, pero que sea estratificado y proporcional a los ingresos del ciudadano o su grupo familiar. Es importante observar que un mecanismo de focalización, por ejemplo, el basado en la capacidad de pago de la población, puede tener efectos muy distintos, según sea el fin perseguido: en el caso de la salud, la diferenciación por ingresos puede utilizarse para asegurar que todos obtengan el mismo medicamento, obviando cualquier pago en el que tenga que incurrir la población pobre (y, por ende, evitando que su consecución y usufructo dependa de la capacidad de pago); pero también esta diferenciación puede utilizarse para proveer medicamentos distintos que, en general, terminan siendo de calidad inferior para quienes no tienen suficiente capacidad de pago.

Visión de corto plazo y respuesta ceñida por la urgencia

Desafío: cómo asegurar una visión de largo plazo con resultados

La cuarta tendencia que acompaña los grandes movimientos hacia lo local y hacia el mercado consiste en el desplazamiento del horizonte temporal: de acciones institucionalizadas como planes nacionales de largo plazo y servicios permanentes, a la implementación de “proyectos” considerados como experiencias piloto acotadas en tiempo y espacio.

Una de las razones que se encuentra detrás de este giro tiene que ver con una advertencia y una crítica a los modelos anteriores de prestación, las cuales deben ser bienvenidas y preservadas en un modelo de universalismo básico.

Las acciones estatales (o aun las acciones públicas de entes privados) son en definitiva hipótesis de intervención que buscan operar y transformar una realidad determinada, y lo hacen a partir del establecimiento de un conjunto de insumos, acciones, productos y resultados asignados y deseados. Las políticas públicas de antaño olvidaron este espíritu esencial que trae aparejados los principios de eficacia y eficiencia del accionar de organizaciones públicas, y con ello, buena parte de lo que constituye la esencia de la rendición de cuentas.

En cambio, los proyectos y programas se emparentan fácilmente con esta renovada percepción de la forma en que recursos e insumos se convierten en productos y resultados, y lo hacen con horizontes temporales definidos y con objetivos que pueden ser operacionalizados y cuantificados.

Sin embargo, este énfasis en programas y proyectos pierde de vista una pléyade de funciones fundamentales de la acción estatal: articular en forma estable pujas distributivas; fijar y legitimar principios de equidad; contribuir con acciones que tengan objetivos de mediano y largo plazo; asumir compromisos que no sean de gobierno sino de Estado; y establecer un marco estable de incentivos, de orden y de redistribución, que permita a los ciudadanos definir parámetros de planificación individual y familiar, así como marcos de relación entre ellos. Los programas y proyectos inscritos en políticas estables son extremadamente relevantes y contribuyen al dinamismo, innovación, flexibilidad y posibilidad de evaluación de la acción estatal, pero, por sí solos, carecen de las otras funciones antedichas, esenciales para garantizar gobernabilidad y orden sociopolítico. Como ejemplo, se pueden establecer analogías con los sectores económicos; allí uno de los énfasis ha estado en construir estrategias y visiones de largo plazo. Se sabe el costo que supone actuar, en economía, con programas de corto plazo. Entonces, ¿por qué no actuar en consonancia en lo social?

Un segundo grupo de problemas que presentan los programas y proyectos es que tienden a acumularse como capas sin sentido estratégico. El mal del Estado latinoamericano de persistir en políticas ineficaces e ineficientes no desaparece cuando se pasa de políticas a proyectos. Sólo se fragmenta. La solución a la persistencia de la ineficacia de la política no estriba en la supresión de una matriz de política de Estado, sino en la superación de su ineficacia.

Un tercer grupo de problemas tiene que ver con lo que la población espera de los servicios sociales y, por ende, con lo que puede y debe exigir de ellos. Esto supone el ejercicio activo de la ciudadanía en cuanto a deberes y a derechos. Sólo en la medida en que se fortalezca una ciudadanía activa, se logrará avanzar en la dirección de horizontes temporales de más largo alcance y de visiones más integrales de política.

Finalmente la lógica de programas y proyectos tiende a no generar ni “servicio civil” ni “capacidad estatal”. Los Estados latinoamericanos no sufren del mal weberiano del desencanto y la burocratización y, por lo tanto, no tienen que remediarlo. En América Latina, el mal de la administración pública no ha sido el exceso de la administración racional legal; ha sido precisamente la ausencia de una administración calificada: la lógica neopatrimonial, particularista y clientelista de conformación de un sector público con instituciones pobladas de profesionales ocultos de la política que no están al servicio del ciudadano, sino del político, del caudillo o del patrón que los colocó en el cargo. Las políticas de Estado requieren personal de servicio civil que sea profesional.

El desafío es entonces poder ofrecer resultados que respondan a necesidades concretas, y que, si bien deben tener expresiones temporales de corto plazo, no pierdan de vista el horizonte final que es contribuir a crear sociedades más justas y homogéneas, y que a través de sus acciones, ayuden a resolver estructuralmente los problemas del desarrollo creando condiciones de sostenibilidad. Esta construcción debe darse tanto desde el Estado como desde la sociedad, por medio de un diálogo democrático que conduzca a la conformación de visiones sostenibles y de largo plazo.

El universalismo básico debe reconstruir un horizonte de políticas de Estado pero con seguimiento y evaluación. Es decir, definiendo metas acotadas en el tiempo, indicadores estandarizados para poder efectuar evaluaciones periódicas y establecer la capacidad dinámica de ajuste, corrección y transformación de las políticas de Estado.

Los sistemas de información de políticas de Estado no son modelos sofisticados de evaluación de impacto de programas acotados en el tiempo (pueden también serlo, pero esa no es su esencia); son series históricas estables de indicadores clave de insumos, productos y resultados. El universalismo básico es también construcción de capacidades de información y de recursos humanos básicos. Antes de correr, buena parte de los países latinoamericanos debe aprender a caminar. Contar con técnicos y funcionarios orientados a las políticas de Estado, con horizontes temporales de largo aliento, es parte del desafío del universalismo básico. Ello requiere indudablemente de enormes capacidades gerenciales para la gestión de políticas de Estado que produzcan valor público por su impacto sobre la población, por el modo en que fueron incorporadas en la agenda y por su sostenibilidad.

Un desafío particular del universalismo básico consiste en que pueda articularse con la economía y con las instituciones. De ello depende, en

buena medida, que logre una verdadera construcción de largo plazo. Una condición necesaria para alcanzarla es que existan imaginarios colectivos, realmente respaldados por toda la población, que se traduzcan en pactos sociales y estrategias igualmente aprobadas y consensuadas socialmente. No ha sido este el caso hasta la fecha en buena parte de las sociedades latinoamericanas.

La política social actual de la región: una síntesis

En conclusión, las políticas sociales en América Latina han ido avanzando hacia una encrucijada. Descentralización, privatización y focalización –cuyos matices ya fueron destacados anteriormente–, como premisas ineludibles, han buscado articularse de múltiples maneras y han promovido el retiro del Estado de algunas de sus responsabilidades fundamentales, particularmente la de garantizar el acceso y cobertura universal de prestaciones y beneficios sociales básicos. Al mismo tiempo, estas nuevas formas de provisión aparecen caracterizadas cada vez más como ocasionales y compensatorias en lugar de como garantías y derechos. La prioridad fue crear mercados de provisión transformando las prestaciones en bienes comerciables. Las consecuencias sociales de este modelo emergente en la región son, entre otras, erosión de la condición ciudadana, falta de cohesión social, importante déficit de inclusión social y creciente inequidad en el acceso y financiamiento de los beneficios.

Así, en la actualidad va tomando forma una arquitectura social que surge de un proceso de acumulación en capas de los procesos anteriores. Esta nueva arquitectura no es apta para vincularse virtuosamente con el complejo orden emergente de la nueva inserción internacional de la región. Tampoco es capaz de articularse ni con el nuevo modelo económico ni con las demandas que este orden impone a las sociedades de la región.

Sintéticamente, puede afirmarse que en América Latina:

- Hay un corporativismo persistente combinado con una reforma liberal que abre las puertas al descreme de los viejos mecanismos de solidaridad –tanto dentro de las mismas corporaciones como, aunque de manera incipiente, entre generaciones– propios de estos sistemas.
- No existe un pilar sólido de prestaciones sociales no contributivo claramente definido, ya sea universal o focalizado.
- El mercado carece de la fuerza necesaria (y a veces de los marcos e instrumentos de regulación) para que amplios sectores de la población

accedan a los bienes y servicios necesarios para su plena inserción social y económica.

Como consecuencia, se mantiene hasta hoy un edificio de tres pisos que no presupone el desarrollo con equidad, ni es congruente con la construcción de sociedades armónicas:

- Un primer piso para la población pobre (aunque no siempre la más pobre), con programas focalizados, no contributivos, de transferencia de renta y contraprestación familiar. Y también, programas asistenciales de corte integral, pero acotados en magnitud, cobertura y duración.
- Un segundo piso, cada vez menos sólido, constituido por programas de naturaleza corporativa, orientados a la población integrada, pero fragilizada por las razones estructurales antes aludidas. Es decir, programas dirigidos a corporaciones remanentes –o bien en retirada– del viejo modelo, buena parte de ellas o desfinanciadas o bien con capacidad de persistir en sus privilegios, pero sin capacidad de ingresar al mercado del tercer piso.
- Un tercer piso dirigido a sectores de altos ingresos constituido por mercados de seguros de salud, de jubilaciones y pensiones, y educación. Es este el piso más sólido, pues sus beneficiarios, los pocos que pueden acceder a él, son los que tienen las mejores posibilidades para proveer, orientar y dirigir los recursos que requieren las políticas sociales.

Este edificio se ve afectado por tres tensiones básicas:

a. Tensión política: Se está quebrando la vieja coalición corporativa de los países de desarrollo medio, pero especialmente de los de desarrollo alto de la región. Los actores de ese modelo, en consecuencia, se disgregan: unos quedan excluidos del todo y otros quedan relegados al primer piso del edificio. Estos sectores a veces se constituyen en actores (pre)políticos, organizados tras diversos tipos de liderazgo populista, que demandan los beneficios asistenciales de los programas de emergencia social. Mientras tanto, otros sectores aún débilmente integrados, luchan por el mantenimiento de los beneficios de la estructura corporativa sin reparar que esta, por razones estructurales, se está desmoronando. Así queda establecida, de hecho, una confrontación entre integrados y no integrados en los sectores populares. Finalmente, en el tercer piso, aquellos que acuden al mercado para obtener los bienes y servicios sociales se sienten a gusto con esta situación y puján para que esta se mantenga fiscal y políticamente. El modelo no produce cohesión básica y amenaza no

ya a la democracia, sino al propio orden político, como es claramente visible en varios países de la región.

b. Tensión fiscal: La irracionalidad estructural de la actual arquitectura social hace que no haya condiciones para aumentar los recaudos fiscales totales, pero en cambio sí aumenta la demanda de servicios sociales. La consecuencia puede ser que los programas focalizados resulten muy limitados, que se expandan a costa de dejar de lado otras acciones sociales, o que el fisco explote. Esto se debe básicamente a que hay una renuncia implícita a recaudar entre los sectores más altos (los del tercer piso, y parcialmente, los del segundo piso) que es donde está el dinero, pues la atención de los beneficiarios se efectúa a través del mercado. En consecuencia, se deben financiar programas focalizados sin base fiscal sostenible, a veces acudiendo a préstamos de la cooperación internacional. Todo esto se agrava cuando se mantienen inamovibles los viejos privilegios, algunos de los cuales, como ya se dijo, no surten el efecto deseado.

c. Tensión institucional y de gestión: Es clara la falta de organismos reguladores de las nuevas lógicas de mercado y de buenos sistemas de información y de capacidad de gestión y administración, necesarios para manejar adecuadamente modelos de tres pisos como el señalado. Si bien se ha avanzado bastante en materia de instrumentos técnicos que permiten mejorar la focalización de programas, aún falta mucho para hacer respetar estos criterios de elegibilidad, para darles el marco adecuado dentro del contexto global de las políticas sociales y para que la regulación sea efectiva. Además, se aprecia una merma en la capacidad de gestión de las corporaciones por pérdida de vínculos políticos entre el Estado y las corporaciones.

En busca del universalismo básico

La propuesta de universalismo básico supone revisar los dogmas, revertir tendencias y aprender de lo que se ha recorrido hasta ahora en la región. En primer lugar, ¿por qué no insistir en acciones de cobertura universal? Si el argumento es solamente que existen restricciones financieras, se pueden concentrar las acciones públicas en prestaciones esenciales seleccionadas según criterios explícitos. Uno de estos criterios es la viabilidad y otro, que las prestaciones seleccionadas afecten la estructura de activos y oportunidades, de manera que las prestaciones constituyan verdaderos pisos de protección que vayan fortaleciéndose a medida que la sostenibilidad de la estrategia se

robustezca. El principal argumento en favor de cambiar la orientación de las políticas sociales hacia la universalidad es que esta no sólo es la mejor, sino la única forma de construir equidad y ciudadanía, los dos vacíos centrales en la región. En segundo lugar, ¿por qué no insistir en servicios de calidad para todos, si esta es condición necesaria para que los servicios sociales tengan los impactos deseados? Y en tercer lugar, ¿por qué no insistir en que el Estado actúe como garante de ellos, toda vez que, sin su concurso, es imposible asegurar las dos condiciones anteriores?

Así, corresponde a la esencia misma del universalismo básico *que la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales que lo definen sea universal y que alcance a categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan; que el Estado garantice el acceso y usufructo de bienes, rentas y servicios de calidad homogénea; y que el universalismo básico ofrezca un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales.*

Características fundamentales del universalismo básico

A continuación se describen las características del universalismo básico, enfatizando sus diferencias con los modelos anteriores de política social en la región.

El universalismo básico como visión

La región requiere de una nueva política social que, aprendiendo de la experiencia pasada, vuelva a ser conceptualizada mediante un conjunto de parámetros específicos que refuercen la ciudadanía y garanticen derechos fundamentales. El universalismo básico es una propuesta que tiene estas características y allí radica su fuerza: permite rehacer un enfoque de política social que construya sociedad, otorgándole un nuevo estatus y ofreciendo un nuevo imaginario compartido. Esa nueva visión de política social busca, además, contribuir a superar el sesgo funcional e instrumental de la política social vigente.

Aportes del universalismo básico

Son múltiples los aportes que el universalismo básico hace a la construcción de sociedad. De manera breve: contribuye al fortalecimiento de la ciudadanía activa, reconoce y garantiza un conjunto de derechos fundamentales, institu-

ye el principio de inclusión bajo un principio de búsqueda de equidad (y, por ende, de reducción de la desigualdad social), promueve una cultura pública de redistribución y solidaridad¹⁷ y rescata el interés público, generando, con todo esto, cohesión social. Al mismo tiempo, el universalismo básico busca fomentar la creación de mecanismos que permitan tutelar y exigir los derechos que reconoce, pero también incluye ciertos deberes, tales como el compromiso de los ciudadanos con el financiamiento de los servicios, a través de impuestos y contribuciones.

El universalismo básico como concepto de aplicación gradual con múltiples estrategias

El universalismo básico es un concepto que se implementa gradual y progresivamente en cada país, con redefiniciones sistemáticas del conjunto de las prestaciones básicas así como del alcance de cada una de ellas, que permiten ir asegurando, a través del tiempo, el cumplimiento de sus objetivos y fines. Esta construcción progresiva resulta necesaria porque la puesta en marcha del universalismo básico dependerá de las condiciones de cada país y viceversa, pues, en tanto imaginario, el universalismo básico afectará estas condiciones para ir acercándose paulatinamente a los fines perseguidos.

Además, el universalismo básico es un concepto que admite, en su implementación, múltiples estrategias (formas diferenciadas de intervenciones sociales) que responden a las especificidades históricas, sociales, políticas, culturales y económicas, propias de cada país. Por tanto, el universalismo básico no puede entenderse como un modelo único, ni como un modelo normativo de intervenciones idénticas para todos los países.

Umbrales del universalismo básico

Dadas las diferencias de desarrollo económico y social existentes entre los países de la región, y en razón de las especificidades antes aludidas, la propuesta del universalismo básico debe responder a esos distintos niveles de desarrollo y a esas particularidades, para lo cual tendrá que incluir diversas estrategias que respondan a umbrales diferenciados (véase el capítulo 12). En algunos casos, se tratará de afianzar y fortalecer la base de las prestacio-

¹⁷ Al respecto, véase también y de manera complementaria CEPAL (2000).

nes universales ya existentes, mientras que, en otros, habrá que iniciar casi desde cero el camino hacia estas. Dependiendo de estos umbrales, cambiarán las estrategias de comunicación, el diálogo entre actores, el papel del Estado y el financiamiento mismo. Así, en ciertos casos, el énfasis deberá ponerse en construir el imaginario-visión, en algunos, en fortalecer capacidades para ponerlo en ejecución, y en otros, en mejorar las condiciones económicas y político-institucionales que lo hacen viable.

El papel del Estado frente al universalismo básico

El vínculo entre universalismo básico y Estado, en el contexto de las sociedades latinoamericanas, donde el Estado, el mercado y la familia tienen responsabilidades y papeles definidos y complementarios, es estratégico. El Estado asume frente al universalismo básico un papel de garante de las prestaciones básicas, asegurando que lleguen a todos los ciudadanos con calidad aceptable. En particular, el Estado deberá cumplir con las funciones de dirección, regulación, evaluación y financiamiento de los servicios, sin que necesariamente le corresponda prestarlos.

El fortalecimiento del papel del Estado como garante del universalismo básico no supone regresar o ir en la dirección de un Estado que sea proveedor único, sino más en la de un Estado que combine, articule y apoye variados mecanismos de provisión que le permitan garantizar el cumplimiento de la prestación universal y de calidad.

Prestaciones esenciales del universalismo básico

Con respecto a la delimitación del conjunto de prestaciones que constituyen el universalismo básico, esta debe hacerse mediante un proceso de deliberación específico para cada país, porque le corresponde a cada sociedad decidir democráticamente al respecto. El discernimiento que cada sociedad hace sobre el carácter de las prestaciones es el que permite distinguir entre sus distintos tipos y definir las estrategias del universalismo básico de su país.

Entre los criterios que se siguen para seleccionar las prestaciones universales se encuentran: que estén contempladas las que tienen el carácter de derecho; que estén respaldadas por acuerdos sociales que sean viables económica e institucionalmente; que permitan a las sociedades crecer y fortalecerse bajo el principio de mayores y mejores activos y oportunidades para todos; y que, asimismo, tengan un impacto sinérgico sobre los diferentes sectores.

Este punto merece la mayor atención, toda vez que, si algo ha existido en la región, es la oferta de intervenciones desarticuladas y en gran medida carentes de un verdadero norte de desarrollo. Está en la esencia del universalismo insistir en la explicitación de ese norte del cual se desprenderán de manera articulada las diferentes intervenciones, tanto sociales como económicas.

Pero aunque la selección de las prestaciones esenciales debe reflejar tanto las preferencias de la población como las posibilidades de cada país, es necesario que contemple los aportes de la racionalidad técnica. Así, por ejemplo, hay evidencias de las ventajas diferenciales que tiene invertir en educación inicial y básica más que en educación universitaria y, sobre todo, de posgrado. De la misma manera, en salud hay intervenciones más costo-efectivas que otras o cuya provisión colectiva presenta claras ventajas sobre la provisión individual, por ejemplo, el control de las enfermedades transmisibles y las inmunizaciones.

Universalismo básico: viejas y nuevas prestaciones

El universalismo básico insiste en la necesidad de articular las prestaciones universales básicas con un conjunto de nuevas prestaciones, complementarias e integrales entre ellas, de tal manera que se atiendan los derechos sociales y se reduzcan los nuevos riesgos que surgen de las transformaciones recientes en el mercado laboral, en la demografía y en la composición familiar.

Estas nuevas y viejas prestaciones deben ser provistas de acuerdo con el ciclo de vida de las personas, con énfasis en las acciones que permitan superar los factores que reproducen la pobreza intergeneracionalmente, que promuevan, a la vez, igualdad de oportunidades presentes y futuras y que contribuyan al fortalecimiento de la ciudadanía.

Por su visión dinámica de creación de oportunidades, por las articulaciones que promueve entre políticas económicas y sociales, y por la reconceptuación misma que hace de las prestaciones esenciales, el universalismo básico favorece el desarrollo, específicamente el desarrollo con equidad.

En la práctica, el universalismo básico genera una nueva conceptualización de las prestaciones viejas y nuevas que lo integran, y se aleja del enfoque instrumental y funcional de los servicios, diferenciándose así del modelo de política social para pobres.

En cuanto a las “viejas” prestaciones –educación, salud, seguridad social, entre otras–, el universalismo básico propone espacios para abordarlas de una manera renovada. Busca, por ejemplo, que las reformas educativas se centren en recuperar el papel estratégico de la educación, en su función tanto de

formadora de capacidades, como también de formadora de ciudadanía democrática y de sociedades más cohesionadas y equitativas¹⁸. Para esta propuesta, ciertamente la educación básica constituye una de las prestaciones esenciales (véase el capítulo 8).

En el ámbito de la salud, la gestión por objetivos sanitarios, la universalización de la cobertura y el fortalecimiento de los ministerios de Salud son los principios del universalismo básico, entendidos como medios de una política que busca asegurar: i) cobertura, promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación de la salud en grupos poblacionales que se encuentran en etapas vulnerables del ciclo de vida (niños, madres, adultos mayores, desempleados); ii) acceso a servicios de calidad homogénea garantizados por el Estado a todos los miembros de estos grupos, pudiendo su organización y/o provisión ser pública o privada; y iii) inclusión de un número de prestaciones que, aunque limitado y diferenciado según las necesidades de cada país, privilegie prioridades sanitarias y soluciones costo-efectivas basadas en evidencias epidemiológicas. Estas prestaciones se ampliarán en la medida en que sean sostenibles, socialmente consensuadas y viables institucionalmente (véanse el capítulo 9 y el capítulo 10).

En cuanto a las “nuevas” prestaciones, las transferencias condicionadas pueden jugar un papel significativo en la complementación y afianzamiento del universalismo básico. Así, los programas de transferencia i) permiten abordar algunas de las inequidades que minan o impiden que el universalismo sea real; ii) promueven igualdad de condiciones para el ejercicio de derechos universales (salud y educación); iii) deben estar asociados en su estrategia de implementación a otras políticas sociales; iv) dependen de la existencia de servicios públicos accesibles, universales y de calidad para ser eficaces; v) deben ser parte integrante de las políticas sociales y no la única forma de

¹⁸ Ello supone repensar la educación en sus finalidades y objetivos últimos, a través de un diálogo interno y externo al sistema, el papel rector que el Estado tiene en ella y el planteamiento de una agenda educativa con ocho dimensiones, que den cuenta de lo anterior (véase el capítulo 8): i) diálogo político para definir el valor de la educación en el desarrollo equitativo de la sociedad; ii) restablecimiento de la relación entre políticas económicas y sociales para reposicionar la educación en dicho marco; iii) énfasis en la formación ciudadana y en modelos curriculares que permitan comprender y ejercitar los roles de la ciudadanía; iv) ampliación del concepto de escolaridad básica y renovación curricular permanente para apoyar esa ampliación; v) universalización del egreso en tiempos variables de escolaridad, que se fijarán democráticamente en cada país, con la implementación progresiva de un modelo de atención de tiempo completo, que integre los ciclos de primaria y media básica en una propuesta curricular unitaria; vi) perfiles de formación y de carrera docente necesarios y deseables para atender la educación universal; vii) gestión institucional adecuada para avanzar en la visión del universalismo básico en educación; y viii) enfoque preventivo que mejore la logística y el gasto e inversión en educación.

asignación de recursos; y vi) en tanto son focalizados, no pueden ser un fin en sí mismos (véase el capítulo 11).

Igualmente, pueden aparecer otras transferencias que aseguren que la demanda tenga las condiciones necesarias para usufructuar debidamente los servicios que le son ofrecidos universalmente. En particular, el bajo nivel de ingresos de una población estratégica puede ser uno de los factores que impida que esa población participe de las prestaciones; también puede ser el factor que genere comportamientos que limiten la atención prestada al fortalecimiento de sus activos. Prevenir y mitigar los factores que impiden el cumplimiento de estas condiciones es fundamental para evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza. Así, es necesario considerar algunas prestaciones que permitan enfrentar los nuevos riesgos generados, por ejemplo, por cambios en los mercados de trabajo, especialmente aquellos que tienden a hacer que algunos grupos vulnerables dejen de usufructuar los servicios sociales básicos¹⁹. Dentro de los grupos sociales que podrían ser objeto de políticas de ingreso social pueden destacarse los jefes de familia desocupados con menores a cargo, los niños cuyos padres no perciben asignaciones familiares, los ancianos sin protección previsional y los jóvenes desocupados en riesgo educativo.

Pero la actuación del universalismo básico no puede circunscribirse tan sólo a los sectores sociales y desconocer sus vínculos dinámicos con otros sectores. Importante en el desarrollo del universalismo básico es la referencia a dos pilares fundamentales para la cohesión social: el pleno empleo y la solidaridad sistémica (véase el capítulo 5). En América Latina, estos pilares funcionaron con incompatibilidades debidas a problemas estructurales, que pronto se tradujeron en altos niveles de informalidad, empleo de baja calidad y, en ocasiones, alto desempleo. Lo anterior tuvo como resultado baja cobertura de la protección social formal, así como de los riesgos emergentes. Como estas diferencias no son transitorias y tienden a agravarse con los nuevos riesgos, es preciso innovar en materia de protección social para hacer frente a estos desafíos²⁰. Las principales estrategias

¹⁹ Como ejemplo, véase tanto el capítulo 6, como el capítulo 7.

²⁰ Los nuevos riesgos están relacionados con la nueva forma de funcionamiento económico: inestabilidad, competitividad y flexibilidad, y con sus principales efectos: i) mayor vulnerabilidad al desempleo y a la inestabilidad ocupacional; ii) cambios en la estructura del empleo: privatización, en el sentido de que el sector público no es un generador de nuevos empleos, y terciarización, como provisión privada con financiamiento público, informalización y precarización de los empleos; iii) transformación de las familias e incorporación de la mujer al trabajo; y iv) transición demográfica acelerada con envejecimiento de la población. Ante la insatisfacción con el Consenso de Washington, debida a los niveles de crecimiento, inestabilidad y desigualdad que han caracterizado a la región, se insiste en la idea de reafirmar, renovar y completar las reformas.

diseñadas para este fin giran alrededor de la formalización de los informales, mediante la aplicación de un conjunto de derechos fundamentales y el rediseño de mecanismos de acceso a las prestaciones básicas. Este enfoque de “formalización” es también un componente de inclusión social importante.

En consecuencia, el universalismo básico, debido a su énfasis en las intervenciones y a la forma como propone implementarlas, ofrece una ventana de oportunidades para concebir y actuar en un marco renovado que dé cuenta verdadera de la integración entre las dinámicas de los sectores económicos y sociales. La conexión con los nuevos riesgos, originados en la forma como está funcionando el sector económico, resulta necesaria.

Alcance del universalismo básico

El universalismo básico abarca un conjunto limitado de prestaciones esenciales cuya cobertura es de alcance universal. Por ende, abarca categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas poseen en distintas fases del ciclo de vida. Así, todos los niños, todas las madres, todas las personas mayores de 65 años, todos los desempleados, etcétera, deberán estar cubiertos por una o varias prestaciones esenciales en un régimen de universalismo básico.

Calidad de las prestaciones

La calidad de las prestaciones esenciales del universalismo básico es una condición indispensable para poder asegurar que los servicios sean apreciados, demandados y disfrutados por todos de manera efectiva. La especificación de los parámetros de calidad responde, sin embargo, a características propias de cada país y forma parte del mismo proceso de delimitación del conjunto de prestaciones mencionado anteriormente. Una vez definidos los parámetros de calidad, ellos deben ser garantizados para todos, de manera que todos se beneficien por igual. Con ello, el universalismo básico estaría contribuyendo a la creación de condiciones favorables para la ampliación de oportunidades para todos.

En algunos casos esto puede suponer el desmonte paulatino de modalidades actuales de protección y prestación en materia de salud, educación y seguridad social o, al menos, de modalidades cuya lógica se opone a la aquí señalada. Algunas veces será necesario establecer esfuerzos progresivos en el gasto para compensar el acceso y uso que tiende a estratificarse regresivamente en “forma natural”, así como ocurre con la calidad de las prestaciones y unidades ejecutoras de servicios. El universalismo básico no debe caer en el

error del falso universalismo ni del universalismo ineficaz. En el primero, la retórica universal esconde una oferta y acceso segmentado a bienes de calidad diferencial, que terminan beneficiando más a quienes tienen mejores condiciones para acceder a estos servicios. En el segundo, la oferta efectivamente universal carece de calidad y, además, puede quedarse tan sólo en el acceso, sin asegurar los impactos buscados en la población. Un buen ejemplo es la educación. Este sector, que es el que más ha avanzado en la universalidad en la región, es insuficiente en algunos países: ya porque la calidad es diferencial entre segmentos de la población (falso universalismo), ya porque la educación garantizada por el Estado no tiene la calidad debida, ya porque la universalidad ha consistido sólo en garantizar el acceso. Se requiere ir más allá y garantizar la universalidad de los resultados, en este caso, asegurando aprendizajes pertinentes, suficientes y de calidad para todos.

Lo que el universalismo básico debe garantizar es el acceso y el uso de servicios, de manera que se produzcan los resultados deseados, y que estos tengan además una calidad básica de la cual todos se benefician. Hacerlo puede requerir de esfuerzos y de oferta de servicios diferenciada (dentro de una matriz esencialmente homogénea). La cara opuesta es que deben suprimirse las prestaciones de privilegio con cargo a los recursos públicos. Para conseguirlo será necesario el concierto decidido del Estado.

Viabilidad del universalismo básico

El universalismo básico no tiene sentido si no se asegura la viabilidad de las prestaciones que lo conforman. En razón de las especificidades propias de cada país, el paquete de prestaciones esenciales es particular para cada contexto, principalmente debido a los factores culturales y los imaginarios sociales predominantes, así como también por la disponibilidad de recursos fiscales, políticos e institucionales disponibles en cada país.

En cuanto a la viabilidad fiscal, será necesario utilizar combinaciones de impuestos directos y contribuciones como mecanismos para financiar las prestaciones y para crear diferentes formas de compromiso con los servicios que serán brindados (véase el capítulo 13). Es claro que en algunos países será preciso aumentar el nivel de recaudación para poder garantizar el universalismo básico. Aunque de manera específica para cada país, se estima que los incrementos pueden llegar a ser, en algunos casos, del orden de los 2 ó 3 puntos porcentuales del PIB en los gastos en educación y atención primaria de la salud, junto con incrementos de 2 a 3 puntos en la presión tributaria.

La viabilidad financiera del universalismo básico puede verse beneficiada si se aseguran ciertas condiciones de política fiscal y tributaria: i) disminución drástica del gasto tributario, es decir, de las exenciones y las exoneraciones fiscales; ii) mejoramiento cuantitativo y cualitativo de las administraciones tributarias (internas y aduaneras); iii) control efectivo de la evasión y elusión tributaria y ataque a la economía informal; iv) mejoramiento del perfil de ingresos tributarios e incorporación de bases impositivas; y v) mejoramiento de los recursos fiscales destinados a la gerencia de los programas.

La discusión sobre viabilidades político-institucionales y financieras del universalismo básico, entendidas como la posibilidad que tiene la propuesta de crear discursos políticos, coaliciones sociales²¹ y condiciones fiscales que la sustenten, permitió entender el universalismo básico como un imaginario social que admite distintos umbrales para su realización, según una clasificación de los países de la región en función de criterios sociales, fiscales y estructurales (véase el capítulo 12). En este contexto, los umbrales sociales están marcados por la correlación entre recursos disponibles y necesidades (por ejemplo, nivel de la inversión social —que en la región es bastante deficitario para las dos terceras partes de los países²²—, posibilidades de aumentar el gasto por habitante, selectividad y orientación del gasto y calidad de su gestión). Los umbrales fiscales están determinados por la carga tributaria y la posibilidad de aumentarla para lograr una expansión de los recursos disponibles para apoyar el universalismo básico (por ejemplo, aumento de impuestos con destino específico) y también incluye la necesidad de balancear el gasto público en beneficio de las inversiones sociales. El umbral estructural está relacionado con el esfuerzo macroeconómico y la expansión de la producción que se destine a aumentar los recursos disponibles e invertirlos en las reformas sociales (por ejemplo, generación de empleo y desconcentración espacial de oportunidades).

En conclusión, el universalismo básico persigue tres objetivos complementarios. En primer lugar, promueve la protección básica de riesgos y prestaciones de calidad en forma universal, lo que supone garantizar la inclusión social y minimizar los efectos de eventos catastróficos de empobrecimiento e indi-

²¹ Por ejemplo, el universalismo básico busca involucrar y atraer a las clases medias, como un mecanismo para lograr tres resultados, a saber: i) asegurar servicios de calidad; ii) revitalizar el espacio público como medio para cohesionar la sociedad; iii) ganar a las clases medias como aliado del universalismo básico.

²² En la región, la inversión social por habitante es equivalente a US\$3 diarios en tres países, a US\$1 diario en otros tres países; y a 35 centavos diarios en nueve países.

gencia. En segunda instancia, enfrenta la reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión. Y en tercer lugar, procura igualar oportunidades a lo largo del ciclo de vida. Con el cumplimiento de estos objetivos, el universalismo básico constituye una propuesta generadora de activos y de oportunidades que se articula con una visión dinámica de desarrollo y no sólo de provisión estática de servicios. Dada su arquitectura distributiva, el universalismo básico contribuye a reducir los abrumadores niveles de desigualdad de la región.

Universalismo básico, orden político, capacidad institucional y orden económico

La propuesta del universalismo básico no puede operar exclusivamente en el plano de la política social. Si de esto se tratara, sería un ejercicio técnico, valioso en sí mismo, pero inviable estructural y políticamente. El universalismo básico requiere de condiciones institucionales, financieras y políticas, aunque en sí mismo sea fundador de una nueva institucionalidad y de un nuevo orden político. Si existe una relación creadora entre Estado, mercado, sociedad, régimen político y sistema de políticas sociales, queda claro que la nueva realidad de América Latina no exige sólo la transformación cuantitativa de sus políticas sociales. La nueva política social debe ser cualitativamente diferente. El universalismo básico debe ser, en consecuencia, constitutivo de un nuevo modelo de relaciones Estado-sociedad-mercado-régimen político.

Su desafío es avanzar en la generación de estas condiciones. Hay, sin duda, una gran oportunidad en la región para progresar en la dirección señalada, máxime porque la región está ávida de encontrar un norte que realmente le permita reducir sus altos niveles de desigualdad y de pobreza. Algunos de los desafíos que hay que superar son los que se describen a continuación.

En primer lugar, no hay política social donde no hay orden o Estado y este debería llegar a donde hoy no existe o es extremadamente débil. La propia relación Estado-sociedad debe ser recreada o creada directamente, para convertirse en una relación fundamentada en derechos y deberes universales, en derechos de ciudadanía. Las tres alternativas a la noción de derechos que han predominado en la región, tanto en el pasado como en el presente, son los principios de capacidad de mercado (mercantilización), pertenencia a un estamento o categoría (corporativismo) o demostración de necesidad e incapacidad (residualismo). A estos principios, que no necesariamente desaparecerán en su totalidad, hay que sobreponerles, retórica, operativa y fiscalmente, el eje que estructura la ciudadanía, apostando a consolidar al “ciudadano fiscal” y al “ciudadano social”.

En segundo lugar, el Estado debe actuar sobre las desigualdades. Y lo debe hacer no solamente porque parte de la explicación de la pobreza está en la propia distribución de los ingresos y los recursos. Lo debe hacer porque, para lograr reducir las diferencias sociales cuando los recursos son escasos, el único camino es la redistribución de los recursos existentes. En otras palabras, si no es posible crecer rápidamente –como ha sido el caso de la región– y si el crecimiento ha demostrado ser insuficiente para generar la inclusión necesaria –que, de nuevo, es el caso de la región–, entonces hay que jalonar abiertamente la redistribución desde las políticas sociales. En sí misma, la adopción de políticas que alteren la ecuación de recursos es una forma de presencia del Estado allí donde hoy es muy débil.

En tercer lugar, hay que favorecer el desarrollo, particularmente mejorando la estructura de oportunidades (mercado, familia, Estado) y aumentando los activos sociales. Por eso, el universalismo básico debe entrelazarse con un nuevo orden económico. Las actuales limitantes del contexto global no inhiben dos énfasis que han sido bastante olvidados en el pasado: la creación de empleo y el incremento de capacidades fiscales. Por ello, el universalismo básico debe ser parte constitutiva de un modelo de crecimiento que no sólo sopesa los números de la balanza comercial y del PIB, asumiendo la inmediatez del efecto sobre el empleo, sino que también problematice la relación entre desarrollo social y crecimiento económico, procurando aumentar el empleo a través de esta relación. Es evidente que muchos de los países de la región experimentaron crecimientos notables al mismo tiempo que aumentaba el desempleo. Por otra parte, muchos de los países presentan una carga fiscal que varía del 10% al 15% del PIB y que, comparada con las cargas fiscales de otras regiones del mundo, es baja. Existe allí espacio fiscal. También es posible –y muy importante– mejorar la distribución de la carga fiscal. No existe universalismo básico si el Estado no recupera su capacidad de abarcar desde la autoridad que le compete la matriz distributiva nacional: un fisco de todos y un gasto social para todos. Hoy, no hay ni lo uno ni lo otro.

En cuarto lugar, no puede haber universalismo básico donde no hay orden político o donde este es frágil. En consecuencia, hay que promover que el Estado reconozca las viejas y las nuevas fracturas sobre las cuales opera para establecer un orden y un régimen democrático viables. Esto significa: i) buscar los arreglos políticos necesarios para establecer pactos de gobernabilidad democrática con identidades indígenas; ii) promover la presencia del Estado y la seguridad ciudadana en las áreas “marrones” o excluidas; iii) promover el perfeccionamiento de los sistemas de representación partidaria y crear los

mecanismos institucionales necesarios para la incorporación ciudadana directa en los procesos de decisión en materia de políticas públicas; y iv) establecer los arreglos institucionales necesarios para equilibrar estos mecanismos directos e indirectos de participación política.

En quinto lugar, para fortalecer la presencia del Estado y desarrollar el universalismo básico, es preciso robustecer las capacidades institucionales y de gestión del Estado. Por ende, se convierten en ejes sustantivos y no accesorios del universalismo básico en este punto: i) una mejor gerencia de lo social –para lo cual hay cada vez mejores comprensiones e instrumentos–; ii) buenos sistemas de información –que hoy son sumamente débiles y no ofrecen oportunidades de aprendizaje y de seguimiento, pero que, con una mejor comprensión de los objetivos perseguidos y con las tecnologías actuales, pueden mejorarse notablemente–; iii) desarrollo de un verdadero servicio civil del sector social; y iv) mecanismos de coordinación intersectorial.

En sexto lugar, es necesario aprender y capitalizar la experiencia adquirida antes de destruir lo logrado. Es importante reconocer que muchos aspectos de la crítica hecha al modelo de política social “para pobres” son ciertos, así como también que no todo lo que creó el modelo sustitutivo de importaciones como arquitectura de bienestar es bueno. Es también cierto lo que los impulsores de la actual ola de reformas han defendido y, en muchos casos, logrado: que la búsqueda de la eficiencia y la eficacia, la necesidad de focalizar en los pobres, la búsqueda del aumento de las capacidades de gestión –y, con ella, el desarrollo de capacidades técnicas, fundamentalmente en la creación de sistemas de información, monitoreo y evaluación–, la descentralización y las estrategias orientadas por la demanda antes que por la oferta, son tendencias que tienen mucho que ofrecer como herramientas para mejorar los sistemas. El problema en América Latina no es que en el pasado reciente, o en el pasado más lejano, todo fuera negativo. El problema es la forma en que se han combinado y superpuesto modelos y estrategias reformistas, desmantelando buena parte de lo bueno del pasado e incorporando sólo parte de la promesa reformista, y no siempre su mejor parte, en gran medida, por una falta de norte y consenso social sobre lo que se busca y se desea.

Estado, estratificación social y relación con el mercado

El universalismo básico, para ser viable, o más aún, para que pueda ser, debe procurar la creación de bienes de base estatal. El Estado debe funcionar como garante y responsable del conjunto de prestaciones que definen el universalismo

básico y, por ende, tener capacidad para decidir sobre las diferentes modalidades de entrega de las prestaciones a los ciudadanos; este es el meollo de la cuestión, que no es tarea fácil. Lo anterior supone reivindicar para el Estado y consolidar un espacio particular de base estatal, no mercantilizado, de la producción y distribución de las prestaciones sociales esenciales. Aquí rige el principio de que estas prestaciones, si quieren ser universales y no excluyentes y cumplir con estándares de calidad, deben ser garantizadas financieramente por el Estado e, independientemente de su forma de provisión, deben estar reguladas por este.

Pero, ¿cómo lograr que una parte sustantiva y heterogénea de la población se interese en financiar y utilizar los bienes públicos creados por el Estado? El desafío es aún más complejo si se considera que estos bienes serán de “calidad básica”. Y a esto hay que sumarle el problema nada menor de los niveles de desigualdad de la región. Crear bienes básicos en sociedades homogéneas es crear bienes promedio. En sociedades duales, o peor aún, en sociedades fragmentadas y con múltiples estratos, el promedio será extremadamente complejo de establecer y construir. Y además, ¿cómo lograr articular desde el Estado diferentes formas de provisión, públicas y privadas, para que se asegure el universalismo, se avance en una homogenización básica y se evite la ya aludida mercantilización de las prestaciones sociales?

Existen múltiples estrategias que deberán combinarse para imaginar el despegue del universalismo básico. Entre ellas pueden mencionarse:

Incremento de la capacidad de dirección y del poder estatal en prestaciones esenciales del área social. Consiste en aumentar la base fiscal del Estado y crear o recrear los monopolios o cuasimonopolios estatales en ciertas áreas muy acotadas de prestación de servicios y bienes. Esta creación de monopolios o cuasimonopolios no implica la ausencia de agentes privados en la prestación del servicio (terciarización). Tampoco implica que diversos actores privados no puedan ofrecer servicios y calidades adicionales. Sin embargo, estos servicios privados deben ser adquiridos en forma voluntaria y no deben ser subsidiados. Necesariamente debe conservarse el principio según el cual una parte del servicio debe ser similar para todos y garantizado por el Estado. A modo de ejemplo puede pensarse en la pensión básica para la vejez, en la educación primaria sujeta a estándares de calidad, o en la atención básica de salud en materia de vacunación.

Pricing-out del mercado. Ciertos bienes y servicios entregados en forma subsidiada por el Estado establecerán una ecuación calidad-costos que torne sumamente atractivo su usufructo por sectores medios, haciendo poco atrac-

tiva, por tanto, una oferta privada, dada la incapacidad de competir con el Estado. El caso de una política subsidiada de medicamentos, de libros de texto escolares y de un preescolar de calidad son ejemplos no sólo viables sino, de hecho, desarrollados en algunos casos en la región. Lo que sí es fundamental aquí es que el universalismo básico no expulse del mercado a aquellos prestadores que se orientan a ofrecer servicios y bienes principalmente a los sectores medios y altos. Por ejemplo, es contrario al universalismo básico en casi la totalidad de países de la región realizar esta operación en la oferta universitaria, pero no así en el acceso a vacunas y antirretrovirales. Es importante destacar que estas estrategias deben variar de país a país, de acuerdo con sus niveles de desarrollo y capacidades fiscales.

Regulación, acreditación, estándares de calidad y rendición de cuentas.

Allí donde el universalismo básico defina sus áreas de prestación universal deben existir mecanismos claros que aseguren una homogeneidad básica común entre la prestación dada por el Estado y competidores que ofrezcan ese bien o servicio en el mercado. Las cargas fiscales, los sistemas reguladores y los mecanismos de acreditación de prestadores privados deben estar alineados con la estrategia de universalizar el usufructo de un bien o servicio de calidad homogénea otorgado sobre la base de derecho. Otorgar por la vía de la ley rentas monopólicas u oligopólicas al mercado (como en el caso de las administradoras de pensiones privadas que, si bien pueden competir entre ellas, tienen como característica que las personas están obligadas a aportar al sistema) es contrario a la perspectiva del universalismo básico. Permitir que sobre una base universal básica se ofrezcan sistemas de seguro y ahorro privado opcional no lo es. Asimismo, deben existir mecanismos claros que aseguren estándares de calidad para la provisión pública, para que se trate de bienes superiores y no inferiores, como ha sido hasta la fecha; mecanismos que, a su vez, sirvan de base para una mejor rendición de cuentas de parte del Estado a la ciudadanía. La información, y de un modo más general la comunicación, serán elementos clave para este punto.

Beneficios encadenados. Si el uso de la escuela pública garantiza una prestación monetaria básica para todas las familias (y se renuncia a ello en caso de elegir educación privada), si el uso de las policlínicas barriales o los puestos de salud garantiza el subsidio de algunos medicamentos (y no así en el caso de los seguros privados o de la medicina privada), entonces el uso de un servicio básico se torna más atractivo para los sectores más pudientes. Aun cuando

ellos puedan acceder a sistemas privados, harán uso de los estatales allí donde puedan percibir beneficios adicionales. Idealmente, el mercado ajustará su oferta para complementar y no competir con la prestación básica estatal.

A modo de cierre: tareas futuras

Los tres ejes de trabajo futuro: estrategias sectoriales; viabilidad fiscal, política y de gestión; y traducciones y adaptaciones nacionales

Hasta aquí se han debatido los elementos del diagnóstico y de la propuesta programática, anotando algunas estrategias posibles para su desarrollo en el nivel sectorial y en lo que se refiere al papel del Estado y del mercado. Con ello, se ha querido avanzar en dos frentes: entender los serios problemas que caracterizan la realidad actual de las políticas sociales de la región y permitir visualizar qué se entiende por universalismo básico. Restan, sin embargo, dos desafíos que, combinados con los esquemas programáticos sectoriales, deben ser abordados en una agenda futura de trabajo aún tentativa:

- i. el problema sustantivo de la viabilidad política, fiscal e institucional; y
- ii. el problema de las especificidades nacionales (o de grandes tipos de países), base entre otras cosas de la delimitación del conjunto de prestaciones esenciales. Estas especificidades nacionales involucran tanto las viabilidades señaladas, como la historia de protección social y la visión o imaginario social de cada país.

El edificio completo del universalismo básico sólo se definirá en el resultado de la puja real entre tendencias normativas, intereses concretos, poderes de actores y capacidades estatales reales. Para empezar a imaginarlo, se dieron aquí tan sólo los primeros pasos. Para continuar con su proceso de concreción, aún en esta primera etapa, se torna imprescindible tener en cuenta tres parámetros que permitirán traducir la idea fuerza en ejes de acción: los parámetros nacionales (tipos y niveles de desarrollo nacional), los parámetros políticos, de gestión y fiscales, y los parámetros sectoriales (especificidades de bienes, servicios y mercados).

Si se comparte el diagnóstico de los problemas que tiene la estructura actual de las políticas sociales y si resulta plausible lo que se ha intentando transmitir como horizonte y modo de trabajo de una nueva orientación de las políticas sociales, resulta evidente que el siguiente paso supone profundizar el diagnóstico, pero ya no para fundamentar la necesidad de cambio, sino para generar elementos que permitan especificar la propuesta para las diferentes

realidades de la región y para los diferentes sectores de las políticas sociales, buscando que dicho diagnóstico proporcione guías útiles para construir la viabilidad política, fiscal y de gestión del universalismo básico.

Finalmente una nota de precaución o advertencia. Los procesos de formación de políticas públicas no dependen sólo de variables estructurales. Las políticas públicas no sólo cambian, se transforman o se crean por la presencia de variables estructurales que obligan a quienes toman las decisiones a cambiar el rumbo o a emprender uno nuevo. Esta forma de ver las políticas públicas ha sido fundamental en el análisis disciplinario. Transformaciones demográficas, industrialización, crecimiento económico, urbanización, presión de los movimientos obreros, de los partidos políticos, crisis económicas, endeudamiento externo, aislamiento tecnoburocrático, son sólo algunas de las variables señaladas como causantes de la emergencia o transformación de las políticas públicas. Sin embargo, hay otro campo teórico que, sin dejar de considerar como condiciones necesarias las variables mencionadas, entiende que estas no son suficientes para explicar el tipo de política creada (a no ser que se apele a argumentos funcionalistas) ni la orientación específica del cambio impulsado por las variables estructurales. Estas variables menos “tradicionales” son las ideas y la argumentación²³. Las variables estructurales presionan para que haya cambios pero no explican la naturaleza del cambio: no son suficientes para entender por qué quienes toman las decisiones optan por unas u otras políticas. Hay infinidad de casos en los que, ante variables estructurales semejantes (control de la contingencia política, presión fiscal, crisis sectorial, etc.), las respuestas de política son diferentes.

Por este motivo, al hablar de “viabilidad” no puede dejarse de considerar el juego cambiante y dinámico de las ideas y la persuasión. No es suficiente con mencionar la viabilidad financiera, política o institucional como frenos u oportunidades de cambio. Lo son, sin duda. Pero no son suficientes. La política pública también es ideas y voluntad. Es una empresa colectiva que requiere de *brokers* (agentes), *idea makers* (hacedores de ideas) y *policy entrepreneurs* (emprendedores de política) que argumenten y empleen las ventanas de oportunidad que las variables estructurales abren. Por esto, ante el desánimo o el pesimismo del “no hay otra salida”, hay que anteponer las ideas, los sueños y, fundamentalmente, la voluntad de aquello que muestra que la política es el arte de hacer posible lo que a primera vista parece imposible.

²³ Kingdon, por ejemplo, señala que una ventana de oportunidad para que las políticas públicas sean puestas en la agenda es que confluyan las “ideas”, los problemas y la agenda de los hacedores de política.

Parte 2:

Universalismo básico, Estado y ciudadanía

En busca de un modelo social latinoamericano

Aldaíza Sposati

El universalismo básico como un nuevo modelo social para América Latina

Los nuevos vientos y horizontes que están surgiendo en la región latinoamericana traen consigo la posibilidad de generar un nuevo momento en la construcción de la política social. Es posible que a algunos extrañe el concepto de política social en singular, pues lo más común es tratar política económica en singular y la social en plural, como políticas sociales. El estatuto sustantivo de la política social, en la vida cotidiana del ciudadano, ofreciéndole certezas, capacidades, protecciones y oportunidades de desarrollo humano y social para hoy y mañana, exige una concepción unívoca de la política social. La trayectoria de la política social en América Latina registra, en la mayoría de los países, la ausencia de un pacto de amplio alcance, es decir, que sea un paradigma que oriente cada iniciativa en el ámbito de la política social. Lo que se observa es la presencia de múltiples acciones sociales, continuas o discontinuas (en un mismo gobierno o entre gobiernos), que inciden en diversos campos de las necesidades humanas (salud, educación, habitación, seguridad, alimentación, entre otras), pero que no guardan entre sí un mismo patrón en cuanto a garantías sociales, derechos sociales, reconocimiento de ciudadanía, control social, intersectorialidad, integración, democratización, descentralización, modelo de gestión. En fin, múltiples categorías que permiten distinguir entre “las políticas sociales” el modelo que adoptan.

Al hablar en esta reflexión de la adopción de un modelo social para la política social en América Latina, se está considerando que al formato de la política social lo precede un pacto de amplio espectro económico, social, político. Este se expresa en la forma de una regulación social que establece

las responsabilidades del Estado, la sociedad y el mercado y, en consecuencia, determina los derechos y deberes subyacentes a estas responsabilidades.

La discusión aquí desarrollada supone, por tanto, dos grandes pilares de análisis. De un lado, la posibilidad de adoptar un pacto entre “las políticas sociales de un país” desde el punto de vista de las responsabilidades entre Estado-sociedad-mercado y, de otro, la posibilidad de construir un pacto de integración entre los países de América Latina en la dirección de un modelo social latinoamericano.

Si desde esta perspectiva se mira la experiencia de construcción de la unidad europea, se puede ver que esta experiencia registra un largo intervalo entre el debate, la construcción del modelo económico unificado y la constitución del ideario de la Europa social. A partir de la propuesta de Jacques Delors en 1985, el modelo europeo demarcó una nueva propuesta para lo social sobre la base de los objetivos de cohesión social y desarrollo económico. El debate sobre este modelo operó, sin embargo, desde una lectura restringida de lo social y no incorporó las ambigüedades y polisemias que esta concepción contiene.

El cuadro político de América del Sur hoy es bastante favorable a la expansión de los compromisos sociales de los gobiernos: Hugo Chávez en Venezuela, Luis Inácio Lula da Silva en Brasil, Michelle Bachelet en Chile, Evo Morales en Bolivia y Néstor Carlos Kirchner en Argentina han manifestado sensibilidad y acciones en esa perspectiva. El avance democrático de las naciones y la iniciativa renovada de la posibilidad de un pacto de integración entre los países de la región parecieran permitir un nuevo paso hacia un modelo social latinoamericano. Conforme a lo expresado anteriormente, se debe tratar a América Latina como una unidad siempre en construcción, que se desarrolla desde un imaginario posible y deseable de lo social. La diversidad latinoamericana exige espacio para la diferencia, y mucho de la historia pasada y presente indica fuertes convergencias para la construcción común de futuro.

Es conveniente tener presente desde el inicio que toda especialización genera la posibilidad de un nuevo conocimiento. La especialización genera un nuevo topos en cuanto es una perspectiva que produce nuevas ideas. Así, avanzar hacia un modelo social latinoamericano es producir categorías y observaciones que hasta ahora han estado ocultas en los límites de cada nación.

En el caso del modelo social europeo, identificar semejanzas y diferencias de lo social fue una resultante positiva de esta experiencia, y en este marco se fueron construyendo herramientas, tales como las líneas de financiamiento que introdujeron avances sociales significativos, principalmente para los países de Europa del Sur. En lo sucesivo, la idea de un modelo social europeo fue

conteniendo diversas vertientes donde se destacan las de los países nórdicos-escandinavos, las de Europa del Sur y del Centro, y más recientemente, las de Europa del Este.

La concepción de un ajuste macro con sus impactos sociales en la región latinoamericana, como condición de las organismos internacionales para el control de la deuda externa, ya es bastante conocida. En el caso del modelo social latinoamericano, se deben establecer claramente sus vínculos con el financiamiento, pues se trata de la construcción de un modelo social sin las condiciones que se impusieron con el Consenso de Washington, lo que supone la constitución de nuevas esferas de interacción dinámica, como lo han demostrado ya algunos mecanismos europeos de negociación transnacional.

Otra dimensión necesaria de esta relación es el alcance de la transnacionalización que se pretende del modelo. Cabe aquí formular como interrogantes si el modelo social latinoamericano ha de ser transnacional en cuanto a su concepción, gestión y acceso, y cuáles son los alcances de esa condición.

El modelo social único, como referencia, puede significar o no la construcción de la identidad común del ciudadano latinoamericano. Dicho de otro modo, la unidad del modelo puede significar o no la transnacionalidad de los accesos a los servicios sociales, garantizados como derechos. La moneda común, el euro, logró transnacionalizar el mercado europeo, pero todavía la política para los migrantes en Europa no ha garantizado el mismo alcance en las coberturas sociales que existen para los nativos de cada país. La etnia constituye aún un factor de discriminación en los grados de inclusión y acceso a las provisiones sociales públicas.

Asimismo, la aplicación del enfoque de proyectos sociales para sustituir la política social diluyó certezas, construyó respuestas ténues y breves en su duración, y alejó para la universalización la posibilidad de replicar aprendizajes comunes que favorecieran la universalización y la inclusión de quienes poseían necesidades similares. Dentro de los nuevos mecanismos creados por el modelo social europeo se destaca la Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento Europeo, con su acción articuladora de objetivos y metas entre los países miembros. A través de ella, se construyen pactos para que cada país altere, en un porcentaje y un tiempo determinados, la situación actual con el fin de alcanzar los objetivos pactados. Los indicadores utilizados en el marco de estos acuerdos y protocolos apuntan a alcanzar condiciones y calidad de vida con logros más duraderos, superando metas básicas como los índices de hambre, mortalidad infantil, indigencia que, a pesar de afirmar la dignidad básica humana, son bastante residuales.

Se trata de un acuerdo que combina medios y fines y que es bastante positivo. Uno de los modos de relacionar el financiamiento transnacional con la situación de los diversos países supone la adopción de líneas de financiamiento de proyectos. Pero hay que tener presente que un enfoque de proyectos sociales, aunque puede movilizar recursos, logra acciones discontinuas, limitadas en el tiempo, y sin garantías de replicabilidad. El problema medular aquí es que las líneas de financiamiento de proyectos tienden a diluir la política social en acciones sociales, lo que termina por caracterizar el modelo como uno de acción por proyectos y no de garantías sociales.

Pensar y proponer un modelo social latinoamericano supone articular herramientas coherentes con él. Una de las principales herramientas es el financiamiento externo que va directamente a la política social, y también indirectamente a través de condiciones impuestas, mediante negociaciones internacionales ampliadas.

El diálogo sobre la construcción de una propuesta unificada para América Latina se estructura aquí sobre la base de dos grandes ejes:

- i. la madurez democrática que los países latinoamericanos exhiben;
- ii. la adopción del universalismo básico como fundamento del modelo social latinoamericano.

Cada uno de estos ejes o vertientes supone el análisis de viabilidades que acompañarán esta reflexión más adelante para hacerla efectiva.

Una idea fuerza inicial para este debate proviene de la propia expresión “seguridad social”, que fue utilizada ya en 1819 por Simón Bolívar, quien la aplicó por primera vez dirigida a un colectivo, aun cuando no se sepa a ciencia cierta si el Libertador se refería a un programa específico, o si se planteaba una mayor dimensión de seguridad de la sociedad. De cualquier modo, el tono bolivariano es un indicador de buenos augurios con respecto a un modelo social latinoamericano pautado por la seguridad bolivariana.

Estas constataciones esperanzadoras quieren dejar claro, desde el inicio, que la identificación de un modelo social latinoamericano parece contener un potencial para saldar el pasado, presente y futuro de la historia social de los países de la región.

Desafíos e impacto del modelo social latinoamericano

La propuesta estratégica que se presenta en el primer capítulo, bajo la concepción del universalismo básico para toda América Latina, abre la posibilidad

de impulsar un modelo social latinoamericano. La idea de su creación tiene un primer impacto: el quiebre político de dirección y de foco, que expone la particularidad de cada país, y provoca al mismo tiempo, una nueva fuerza unitaria con potencial de ruptura de viejas y tradicionales idiosincrasias, a fin de avanzar hacia nuevos horizontes.

La historia social latinoamericana comparte ciertas identidades (por ejemplo, Iglesia-Estado), donde lo social fue fuertemente marcado por la acción de la iglesia, por el conflicto étnico, por el proceso de colonización, con la consiguiente fragmentación social.

La fragmentación social generó respuestas dispares, aisladas, diversas, con un bajo reconocimiento de la ciudadanía, que persiste a lo largo de décadas y siglos. Por lo tanto, coexisten viejas y nuevas formas de intervención social, con una fuerte influencia política de los modelos tradicionales de filantropía privada. Es a este conjunto que se llama “mix social público-privado”. Seguramente estos rasgos fueron captados igualmente por modelos asistencialistas caracterizados por la caridad, en lugar de los derechos, y por el “mix público-privado” imperante en ellos, que interviene en la provisión de servicios con un sesgo filantrópico.

Una dirección unitaria de un modelo social tiene que confrontar este estilo mezclado, combinando la continuidad de ciertas responsabilidades estatales (de períodos históricos incluso prerrepúblicanos) con innovaciones del tercer milenio.

Un segundo quiebre que la propuesta del modelo social latinoamericano provocaría en la región es de carácter estratégico: podría servir para mejorar, e incluso explicar con mayor objetividad, ese mix social de cada país.

La composición de la sociedad de los países de América Latina tiene determinantes económicos, y ocurre también una fuerte discriminación entre sus capas sociales. Como diría Florestán Fernandes, una polarización entre herederos y desheredados sociales. El ideario patrimonial persiste, incluso con la reducción del patrimonio debido a la crisis económica, y provoca respuestas sociales cuando menos duales entre ciudadanos y no ciudadanos. Los desheredados siempre fueron mirados por la caridad y no por el Estado, monárquico, dictatorial o republicano.

Un aspecto que se debe suponer en la construcción de la unicidad del modelo social latinoamericano tiene que ver con el enfrentamiento del aislamiento persistente de las políticas sociales en la región. La ausencia duradera de un pacto social (entre y dentro de los países) ha provocado el crecimiento aislado de las políticas sociales que, en general, se iniciaron como un com-

promiso estatal en las áreas del seguro social y la educación, y gradualmente se instrumentaron sin pactos de sustentación. Las políticas sociales (en plural) nacieron y cambiaron por los movimientos propios de la cultura institucional y de las corporaciones. La base común fue, en general, la asistencia pública ejercida por la Iglesia y por benefactores, desplazados hacia el ámbito del Estado, lo que no afecta sus vínculos con raíces privadas.

El modelo social latinoamericano debe apuntar a provocar, por lo tanto, la unidad interna de las políticas sociales dentro los países de la región, como una unidad que reconoce el campo de los derechos y de la política de protección social no contributiva para ir más allá del desarrollo de capacidades y generación de nuevas oportunidades. La fragmentación social ejerció un proceso selectivo en el alcance de estas políticas, cuya manifestación más objetiva fue la separación de los desheredados sociales de aquellos que mantenían el vínculo fluido en la relación de trabajo formal en la sociedad salarial. El ingreso de este segmento en el campo de la protección social se da de múltiples maneras pero nunca como una condición de derecho.

El modelo social europeo opta por los proyectos sociales como política de inclusión de carácter temporal. Los programas de transferencia de renta condicionada también son un modo de acción bastante aplicado. Se crea la categoría de “acción social distributiva” de servicios sociales. Este proceso de trato residual de los desheredados sociales no se puede repetir en el modelo social latinoamericano y permite resaltar el campo de la protección social no contributiva que ha recibido más críticas que propuestas.

La discusión sobre la pobreza ha conducido muchas veces a realizar un debate del presente de cara al pasado, dejando de lado los determinantes de hoy con vistas al futuro. Igualmente, el predominio de la moral sobre la ética ha conducido a que la centralidad de la política social para enfrentar la pobreza incluya un conjunto de acciones moralistas, pautadas por la beneficencia, centradas en la acción filantrópica para con unos y otros, dejando de lado la ética de una sociedad justa y digna con sus ciudadanos considerados en términos de igualdad. Evidentemente no se rechazan las acciones individuales entre personas movidas por ideas o creencias, pero el fundamento republicano de la política pública exige como marco de referencia la igualdad y la equidad.

En la historia de los países de la región seguramente el ideario religioso fue un gran motor de las “acciones sociales”. Hoy es posible pensar y proponer enfoques que vayan más allá de dicha esfera en la medida en que los idearios, vientos y gobiernos democráticos ganan peso en el territorio de América Latina. Por eso, es necesario que el modelo social latinoamericano

tenga capacidad para generar distancia respecto de los pactos corporativos, o respecto del modelo de Estado social vinculado al empleo, con el que se crearon las primeras leyes sociales derivadas de mutualidades y corporaciones de trabajadores. El modelo social basado en la sociedad salarial no responde a la complejidad actual, tampoco el modelo social que se aproxima al modelo beveridgiano que se fundamenta en el pleno empleo como base de la oferta de atención social con responsabilidad del Estado. Ellos no responden a la complejidad del mundo del trabajo del tercer milenio. Estas referencias, en su traducción latinoamericana, llevaron a modelos fragmentadores del conjunto de trabajadores, distinguiéndolos por el formato o por su condición ante el Ministerio de Trabajo de trabajadores formales e informales, haciendo secundaria su condición de ciudadanos de una nación.

Ese residualismo y fragmentación han causado algunos efectos en el ámbito social, entre los que se destacan:

- La ausencia de una estrategia unificada entre sectores de la política social: educación, salud y protección social. Los efectos de unos no están potenciando los de los otros.
- El predominio del criterio de urgencia social en las respuestas sociales, que favorece acciones fragmentadas y de corta duración, sin alcanzar la condición de derechos sociales.
- El mix de las respuestas de las políticas sociales fomenta la mercantilización de sus resultados para extender coberturas, creando la falsa noción de que la ampliación de las mismas significa reiterar el principio de garantía para todos.

El nuevo modelo social latinoamericano que se propone no se confunde con estas trivializaciones. Supone una nueva “inteligencia del Estado” o del agente público del servicio civil, y convoca al Estado a intervenir proactivamente en el ámbito del desarrollo social.

En el marco del modelo social latinoamericano, la política social debe apuntar a ser:

- i. estructuradora de las causalidades sociales, superando un mero carácter instrumental, residual y ad hoc, a través de conquistas tales como la promoción de la protección social no contributiva como derecho social, esto es, la transformación de “ayudas”, propias del concepto de beneficencia, por la de certezas sociales dignas y reclamables en la justicia, como condición de derechos;
- ii. consolidadora del orden democrático, por la inclusión de necesidades que fluyen de la diversidad de las personas, de su modo de vida, de la cultura de las diferentes regiones del país;

iii. propulsora de la inversión en el desarrollo de capacidades de los individuos, familias, territorios y regiones, de modo que faculte a los ciudadanos para enfrentar y sobrevivir a sus dificultades; y

iv. consolidadora social, por su centralidad en la familia como núcleo básico estructurador de la sociedad, de la convivencia, del afecto, de la pertenencia y de la cohesión social.

Es en razón de este conjunto de preocupaciones y de nuevos direccionamientos que nace esta propuesta del modelo social latinoamericano, y es necesario desarrollarlo para ganar visibilidad y combatividad en el pensamiento sobre la política social, tanto de izquierda como de derecha.

La política social también requiere superar la posición tradicional secundaria (o ad hoc) que se le ha asignado con respecto a la política económica y, para ello, es preciso volver a la planificación social, colocarla en el núcleo del desarrollo político y desligarla de aquella concepción por la cual es el contrapunto del fracaso económico o el mero instrumento para operar residualmente frente a las causalidades sociales. Se trata de una recalificación de la política social, que apunta a su capacidad para romper la individualidad y fragmentación del panorama actual de las iniciativas para el desarrollo social de los países de la región.

Potencialidades del modelo de universalismo básico

El modelo social latinoamericano trae aparejada la propuesta de creación de un universalismo básico. Sin embargo, esta propuesta trae también aparejado un quiebre semántico con referencia a los mínimos sociales. La referencia a los mínimos sociales del siglo pasado determinó una cierta cultura residualista. Estos mínimos no fueron ni son identificados con patrones básicos de inclusión, pero sí lo son con respecto a la supervivencia biológica o a los llamados mínimos vitales. Una sociedad compleja exige mínimos sociales y de convivialidad. La tensión semántica es extremadamente importante para que las nuevas concepciones no permanezcan en la condición de modernización residual de las palabras donde los nuevos términos encubren las mismas prácticas. Cambian los sombreros, pero siguen las mismas cabezas. Por ello es preciso generar una tensión semántica en la que el nuevo lenguaje logre significado, pues no se trata de cambiar palabras, sino de crear impactos en la acción.

El texto del primer capítulo propone que la búsqueda de lo universal identifique respuestas sociales que sean responsabilidad exclusiva del Estado, sin

oferta paralela del mercado. Cuando esto eventualmente ocurra, la oferta estatal debe ser de mejor calidad. Esta noción debe ser complejizada por los accesos transnacionales a la oferta del mercado. Existen capas de la sociedad que se valen de seguros de vida en países extranjeros, por ejemplo. El eje cuanti-cualitativo de la respuesta social parece ser más factible como campo de universalidad.

Es bastante sugerente la propuesta de que el universalismo básico tenga como base el ciclo de vida y pueda afianzar algún tipo de respuesta para cada momento del ciclo. Se considera, igualmente, que definir la orientación del universalismo básico no significa la aplicación inmediata del concepto, sino más bien la construcción de mediaciones efectivas e instrumentales de acción coherente con esa dirección.

El modelo del universalismo básico que plantea el INDES propone tres grandes objetivos:

- i. asegurar protección básica frente a riesgos sociales en la forma de prestación universal;
- ii. garantizar la inclusión y minimizar los efectos de eventos catastróficos de empobrecimiento e indigencia; e
- iii. igualar oportunidades a lo largo del ciclo vital.

La discusión de estos objetivos debe profundizarse para que el sentido del universalismo básico pueda establecerse mejor. Los objetivos trazados permiten que se infiera la perspectiva que el modelo social latinoamericano busca atribuir con un mayor carácter preventivo a la política social a través de la extensión de la protección básica. Ese sería el sentido de la seguridad social. La asociación entre necesidad y victimización debe estar contenida en esta construcción de objetivos a los cuales se podría agregar la dimensión de defensa de la garantía de derechos humanos.

Ciudadanía social en América Latina: fortalezas y debilidades

En este tercer milenio y sobre todo en América Latina, no se puede atribuir la fragilidad de la ciudadanía social a la crisis del Estado de bienestar ni al modo de acumulación globalizado. Ambos conforman dos caras de un mismo proceso que afecta la condición de la ciudadanía social.

Las trabas latinoamericanas a la ciudadanía social se acrecientan con la singularidad de la crisis político-cultural de la región, que se traducen y se originan a la vez, de modo simplificado, en la falta de completitud de un imagi-

nario social pautado en la universalidad de la ciudadanía social, lo que impide la descodificación del significado amplio de ciudadanía social, y obstaculiza la superación del sentido limitado que se le asigna en el modelo económico de mercado. La crisis ético-política brasileña ha demostrado de manera ejemplar esta cuestión porque, a pesar de esta crisis, el modelo económico permanece inalterado. Además de la profunda consternación ética entre gobernantes, parlamentarios, gobernados y electores, la situación de la crisis no está siendo capaz de crear un nuevo pacto político, una reforma del sistema político brasileño, la necesaria reforma tributaria y la adopción de una política económico-social efectivamente redistributiva; es decir, las exigencias para consolidar la ciudadanía social en las relaciones Estado-sociedad. Las alianzas corporativas predominan creando barreras a nuevos avances.

El modelo social latinoamericano se presenta, desde esta perspectiva, como una oportunidad estratégica para el cambio de la visión restrictiva de la ciudadanía, que no reconoce a todos como ciudadanos.

La difícil relación horizontal entre lo económico y lo social

Al colocar la desigualdad y la pobreza como obstáculos principales del desarrollo democrático actual en América Latina, se indica tan sólo la expresión de un factor: la difícil opción por la construcción, adopción y aplicación de políticas económicas y sociales redistributivas. En otras palabras, el avance de la democracia social supone superar la difícil construcción consensual, negociada o pactada, de una política económica con equidad y articulada (sin jerarquizaciones) con una eficiente política de desarrollo humano y social en los países latinoamericanos.

Aunque parezca obvia la idea, aún no se ha logrado alcanzar la acción política o el paradigma según el cual el desarrollo social y el económico sean asumidos como caras de una misma moneda y de un mismo tiempo de acción. El predominio de lo económico sobre lo social permanece como si fuese regido por un tiempo que tiene un hoy y un mañana, mientras que el desarrollo social universal tiene un presente restringido y un futuro poco definido, que depende del futuro económico.

El futuro social es visto como una derivación directa del salario, y a través de él, como capacidad de consumo en el mercado. El predominio de la concepción corporativo-sindical de la ciudadanía termina por favorecer el predominio de la economía de mercado, y dificulta la ampliación de accesos no

mercantilizados a través de la política social. La protección social, mas allá de la oferta estatal de la educación fundamental pública y la red básica y hospitalaria de salud, es considerada como asistencialismo. No existe una visión amplia de los beneficios y servicios sociales como parte de la construcción de la equidad. La oferta pública de hogares de atención diaria con cobertura universal no es asumida como política de Estado.

Estas consideraciones, aunque puntuales, quieren dejar claro lo siguiente:

i. La protección social no depende únicamente del empleo formal. Sin duda, el empleo permite asegurar acceso a un valor monetario dado, pero los trabajadores de la región no alcanzan aún a tener un patrón de dignidad y de seguridad en la producción social cotidiana de una familia. En el caso de Brasil, los US\$135 mensuales que corresponden al salario mínimo, al distribuirse en una familia de cuatro miembros, se traduce en cuatro indigentes con ingresos per cápita de US\$1 por día. Por lo tanto, el salario mínimo no sustenta la ciudadanía social de un trabajador con hijos. La concepción de que el futuro social depende tan solo del salario y de la capacidad de consumo en el mercado es una falacia. Es necesario añadir a la justa política salarial, la política gubernamental de oferta de atenciones sociales calificadas para la protección y desarrollo social de todos. La introducción de programas de transferencia de renta familiar en este contexto puede significar un aporte a la condición de derecho, en tanto sea una política transitoria o continua de soporte a la presencia de vulnerabilidades en las familias, particularmente de familias con jefatura de mujeres, con niños en la primera infancia, con problemas de integración y tantas otras situaciones de riesgo social.

ii. La protección social debe tener un imaginario universal. La idea de lo social como combate a la pobreza no favorece la ampliación del imaginario desde el punto de vista de la equidad y la igualdad social. En el eslogan del combate a la pobreza existe un fuerte carácter conservador principalmente porque está desconectado de una matriz de garantías de derechos humanos y sociales. La construcción liberal del combate a la pobreza favorece la defensa de propuestas de carácter inmediato, con baja continuidad, escasa garantía y ausencia de reconocimiento de derechos sociales. Esta concepción de desarrollo social (combate a la pobreza) está vinculada con una concepción residual de lo social apartada de la redistributividad económica.

iii. La protección social requiere de la creación de un campo de intersectorialidad económico-social, regido por la lógica redistributiva y capaz de combinar la desmercantilización del acceso social con el consumo de mercado. Una manera de hacerlo es relacionando subjetividad con ciudadanía social.

El campo de la subjetividad traería a la reflexión los aspectos subjetivos de la pobreza (David Gordon, 2000) y, con ello, se quebraría la noción de homogeneidad o de masa uniforme de los pobres, que se muestran siempre como ejemplos de ausencias y de carencias mas no de posibilidades. Amartya Sen, al desarrollar una concepción de oportunidades, contribuye con importantes elementos a esa forma de comprensión. En lugar de construir líneas divisorias de pobreza, propone revertirlas mediante el análisis de los talentos.

iv. La protección social debe tener un carácter preventivo, de mejoras estructurales y sus acciones deben estar definidas mediante un enfoque de gestión participativa. La debilidad o ausencia de espacios de negociación de “inversiones populares” es una demostración de la prevalencia de la concepción de los pobres como mano de obra descalificada e ignorante. Los bancos populares, al fomentar la llamada inclusión bancaria, no lo hacen con suficiente negociación. El acompañamiento social de familias que reciben transferencias de renta condicionada, en general familias con jefatura de mujeres, muestra la alta productividad de esas mujeres que son abandonadas en lo que respecta al alcance de la justicia del trabajo. Bordadoras, costureras, cuidadoras, etcétera, son subempleadas que ganan sumas miserables por trabajos que sirven a las empresas, y principalmente, al mercado turístico artesanal. No existen amplios, continuos y efectivos mecanismos de protección que apoyen sus talentos y amplíen su capacidad de negociación.

En el caso antes citado se evidencia que la ciudadanía social supone la extensión de los mecanismos de defensa de sus iniciativas en el marco de las negociaciones a que está sujeta. Con esta ampliación, se lograría avanzar en la noción de que ellas deberían alcanzar el locus existente de defensa del trabajo y de sus derechos, para lograr también la capilarización del locus y de los mecanismos de defensa que inciden en la cotidianeidad de la vida social de los segmentos populares. El proceso de ciudadanía social apunta a la creación de condiciones que hagan que el acceso y reconocimiento sean cada vez más cercanos a la realidad de la vida de las clases populares.

Las dinámicas de reproducción sociocultural

En concordancia con la concepción del Proyecto sobre Desarrollo de la Democracia en América Latina (Proddal) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se afirma que la ciudadanía se vincula a los aspectos de vida de los ciudadanos que afectan el potencial para desenvolver sus capacidades básicas.

La vida popular está apartada de la construcción colectiva de la sociedad y, por lo tanto, de su inserción en el bien común. El disfrute de los derechos sociales exige la creación de nuevos locus y de canales de defensa de los derechos en lo cotidiano. Quienes son electos por el pueblo, a través de la democracia representativa, aun cuando provengan de las clases populares, no cuentan con el poder de negociación en el Parlamento para producir leyes capaces de extender el acceso a nuevos derechos.

En el caso brasileño, también puede observarse que los mecanismos de democratización de la gestión de las políticas sociales, con adopción de sistemas capilares de decisión y manifestación, no son para nada adoptados por las políticas económicas. El famoso poder del mercado hace inaccesible la presencia popular en la esfera de las decisiones económicas.

Los canales partidarios están subyugados por la dinámica parlamentaria y el rito de la democracia, como diría Bobbio, y sometidos a un proceso decisorio cuyo ritual termina por desvincular los contenidos y los resultados de las políticas durante el proceso. Los fuertes mecanismos de “desprivatización” del Estado de los períodos posdictadura en América Latina poco cambiaron la tradición del Parlamento. El significativo proceso del presupuesto participativo, aplicado en experiencias del Poder Ejecutivo, a nivel local, no alcanza al Legislativo ni al Judicial en el caso brasileño para que sea una conquista permanente de la democracia.

La estabilidad política y de las condiciones socioeconómicas

Si se enfoca en estos aspectos, ciertamente se dará la continuidad de las coberturas sociales. La discontinuidad de un gobierno a otro en el mantenimiento de este acceso es una expresión singular del neoliberalismo en América Latina. Existe una fuerte resistencia a instalar políticas de Estado y lo que hay son políticas gubernamentales con características temporales. Tal vez estas sean una nueva expresión de un populismo más solidario, en cuyo marco los accesos sociales fluyen y refluyen como políticas de gobernantes.

En el caso de Brasil, este movimiento se observa fuertemente en la transición de gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), comprometidos con la justicia social, y en su sucesión por representantes de partidos más conservadores. Los militantes de movimientos sociales dicen que están siempre en un continuo recomenzar de sus luchas sociales. Por consiguiente, el examen político de la estabilidad se convierte en una categoría importante para verifi-

car el grado de estabilidad con el que cuentan los accesos sociales universales a las necesidades sociales. Es evidente que esta ponderación podría crecer en cantidad y avanzar en calidad para cuestionar las señales de regresividad. En contrapunto, la estabilidad de las esferas públicas de manifestación y defensa de la ciudadanía y de los derechos deberían ser aquí incluidas como indicadores de estabilidad de la ciudadanía social.

Consideraciones finales

Como ya se ha afirmado, construir un modelo social latinoamericano constituye en sí mismo la creación de una unidad inicial de referencia analítica, a partir de la cual se podrán distinguir submodelos como particularidades. Esta referencia analítica inicial podrá volverse un paradigma, si se hace explícita su discusión en los espacios de la política social de la región. Tener un modelo social no significa que sea inmediatamente implantado o que se aplique plenamente. Es ante todo un cuadro referencial teórico-analítico, que posibilita la construcción de consistencia y coherencia entre medios y fines.

Hay una concordancia plena con el análisis presentado en el capítulo 1, donde se afirma: “El problema en América Latina no es que, en el pasado reciente, o en el pasado más lejano, todo fuera negativo. El problema es la forma en que se han combinado y superpuesto modelos y estrategias reformistas, desmantelando buena parte de lo bueno del pasado e incorporando sólo parte de la promesa reformista, y no siempre su mejor parte”.

El impacto del Consenso de Washington en la política social de la mayoría de los países de la región no es propiamente el desmantelamiento social, sino la discontinuidad de las respuestas sociales entre gobiernos, lo que no hace avanzar el estadio de la ciudadanía social. Las conquistas sociales se vuelven efímeras, es decir, no poseen “certificado de garantía” que las hagan capaces de atravesar mínimamente de un gobierno a otro.

Se podría concluir que la discontinuidad viene ocurriendo a través de múltiples arreglos locales introducidos por la gestión local, movimiento que puede provocar la dilución, la pérdida de identidad, o una identidad múltiple, y puede dificultar la cohesión de las partes y el logro de una referencia nacional, creando ciertamente dificultades para la referencia transnacional. Un énfasis mayor en la municipalización más que en la descentralización, en el caso de Brasil con más de cinco mil municipios, generó una enorme fragmentación en nombre de la autonomía municipal. Es preciso un nuevo movimiento que fuerce al reequilibrio por la unidad y no más por la homogeneidad de un modelo universal.

Aquí hay que tener gran cautela en cuanto a modelos universalizantes, pues deben construir la universalidad por el resultado y no por la forma de atención homogénea. Esta afirmación se hace a partir del aprendizaje del modelo administrativista del bienestar europeo, que conquistó la universalidad a través de la homogeneidad, con baja capacidad para introducir la equidad. Caminar hacia la universalidad incorporando derechos difusos y de minorías exige una complejidad significativa de articulación y gestión que combine lo genérico con lo específico. Un nuevo sentido de la universalidad supone igualdad en la diferencia.

Es importante tener presente que la adopción del modelo social latinoamericano no significa un retorno al modelo del Nuevo Trato (New Deal), al modelo beveridgiano o a un neomarxismo. No se trata de una neopropuesta posneoliberalista. Lo que está en cuestión es la posibilidad de una integración de lo social en América Latina como una condición para hacer florecer una nueva mirada y una nueva propuesta para la cuestión democrática latinoamericana.

Como ya se ha afirmado, se entiende que el camino no es negar el pasado, sino aprender de los aciertos y los errores que pudiera haber habido, inclusive con la focalización neoliberal. No se trata de una propuesta “alineada” con un “neo”, como si algo ya vivido tuviese en sí su completitud. Se entiende que el presente y el futuro dependen de un análisis crítico profundo. Por lo tanto, el modelo social latinoamericano también supone el debate sobre la manera como debe hacerse la crítica.

La realidad actual, donde la cultura es mediada por la tecnología, nunca antes fue vivida, y es estructurante en la construcción de un modelo de alcance amplio. El alcance de los derechos de minorías, es decir, la vivencia de la equidad y no solo de la igualdad, exige nueva capacidad para consolidar los derechos de la totalidad y de la singularidad de forma integrada. Un modelo social latinoamericano necesita tener resonancia también en movimientos sociales, pues es más que una organicidad interna del Estado.

En el inicio del tercer milenio, se vive una condición histórica universal, que pide una variedad infinita e interacción de respuesta democrática. Como dice Susan Buck-Morss, esta es la condición del momento histórico que es compartido, aunque consideremos, este compartir restringido a los vehículos de comunicación. La globalización trae como aprendizaje la vivencia del tiempo común de la misma historia, que determina el nuevo futuro común. Los foros sociales mundiales, en el limitado caso de que no se vean como generadores de otros resultados, sin duda, son muestras reales de esta compleja red mundial de intenciones y vivencias.

Universalismo básico y Estado: principios y desafíos

Rebecca Grynspan

Política social, equidad y cohesión social

El grado actual de desarrollo de América Latina en el campo de la política social pareciera responder más a una matriz en la que se inscriben diversas modalidades de intervención pública que a un modelo único. En el marco de esa diversidad, hay situaciones particulares que permiten caracterizar de manera diferenciada a cada subregión, construidas mediante procesos también distintos. Un desafío importante que enfrenta este análisis es dar cuenta de esta diversidad, para rescatar la evidencia y darles más valor a las experiencias históricas y recientes.

No obstante, una perspectiva fundamental para desarrollar el análisis de procesos históricos y emergentes es el enfoque de derechos de la política social, que convierte a la equidad y la cohesión social en el meollo del debate sobre el tema.

Las evidencias fundamentales que hay que recuperar son aquellas que muestren las articulaciones entre actores y servicios, y permitan apreciar la confluencia de servicios públicos de calidad homogénea entre las clases medias y las populares. La idea fuerza que aquí se discute es aquella según la cual el regreso de las clases medias a los servicios públicos es evidencia y garantía de una política social que provee servicios de calidad homogénea, y potencia con ello su papel de constructora de cohesión social y de equidad. En este marco, el Estado es la institución fundamental responsable de garantizar logros significativos en la equidad y la cohesión social, mediante la provisión de servicios universales de calidad en los países.

Sobre el modelo de universalismo básico

Tal como se describe en el primer capítulo, la definición del universalismo básico como un imaginario de política social constituye una idea movilizada para que debe someterse a un amplio debate colectivo en cada localidad, para

incluir en el universalismo lo que se considere como básico en cada contexto. Cada bien que se inscriba en el paraguas del universalismo lo ha de ser no por un carácter intrínseco a cada prestación, sino por la importancia que cada sociedad en particular otorgue al conjunto de prestaciones esenciales que se deben cobijar bajo la propuesta de universalismo. En este sentido, hablar de universalismo básico significa hablar de un universalismo “convergente”, esto es, un universalismo con parámetros compartidos, pero que, en cada país, asuma sus particularidades propias aunque confluyentes en sus componentes básicos.

Lo anterior está igualmente relacionado con la necesidad de distinguir entre provisión y producción. En algunos casos la provisión va atada a la producción, para asegurar mediante el Estado la inclusión. En todo caso, corresponde al Estado, desde la perspectiva del universalismo básico, asegurar la producción de las prestaciones esenciales, aunque no necesariamente su provisión tenga que ser estatal.

Estas consideraciones alejan también la idea de un universalismo básico “minimalista”, es decir, centrado en una propuesta de piso mínimo, que solamente tendría sentido para el grupo de países pobres de la región. Ahora bien, es necesario insistir en las siguientes preguntas: ¿Dónde y cómo se decide cuál es el piso básico (las prestaciones esenciales) que debe garantizar el universalismo básico? ¿Cuál es la institución del Estado que habrá de tutelar el cumplimiento de los derechos colectivos?

En la región, se conocen experiencias de acuerdos establecidos en materia de política social que no han podido realizarse. Es necesario estudiar esos pactos para comprender las razones por las cuales no se implementan y reconocer, con ello, los desafíos políticos que enfrentan propuestas similares al universalismo básico.

El nuevo contexto de la política social en América Latina: el desafío de la equidad

Este es un momento interesante para América Latina, porque se han abierto nuevos espacios para el diálogo, para la discusión, para una nueva reflexión sobre el tema del desarrollo y sus estrategias que conciernen tanto a lo económico como a lo social. La razón de ello es el análisis de los resultados de los últimos dos decenios y medio, es decir, los resultados a los que se ha llegado después de la crisis de los años ochenta. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los resultados de estos decenios llevan

a catalogarlos como de luces y sombras. América Latina logró avanzar en varios frentes pero quedan todavía rezagos e importantes retos pendientes. Luces porque, efectivamente, se logró recuperar el crecimiento después de la crisis de los años ochenta. Se logró, tal como fue planeado, aumentar enormemente las exportaciones, atraer inversión extranjera a la región, y sobre todo, probablemente lo más importante de estos decenios, volver a la democracia en la región latinoamericana.

Pero, por otro lado, estos resultados fueron insuficientes. El crecimiento alcanzado fue escaso, se podría decir mediocre, fue volátil en términos de la economía real, o sea, no disminuyó la volatilidad que afecta al PIB y al consumo, lo que sigue haciendo de América Latina una región riesgosa para las empresas y para las familias, ya que la volatilidad del consumo en la región es más alta inclusive que la del producto. Esto dice que quienes reciben todo el impacto de la desaceleración de la economía son las familias, porque no hay suficientes redes de protección social ni mínimos necesarios de intervención estatal, para evitar que las crisis o los ciclos económicos golpeen severa y directamente a las personas y a las familias con consecuencias, no sólo de corto plazo, sino también de largo plazo, sobre la formación del capital humano y el bienestar físico de la gente. Esto explica en gran medida por qué en la parte descendente del ciclo económico, la pobreza y la desigualdad crecen mucho, mientras que, durante la recuperación, la pobreza disminuye lentamente y la desigualdad se mantiene, lo que convierte a los ciclos económicos en reproductores de mayor pobreza y desigualdad, que resulta superior a la esperada para el nivel de desarrollo económico de la región.

En el contexto antes descrito, de luces y sombras en términos de logros sociales, económicos y políticos para la región, el debate sobre el papel del Estado se convierte en un asunto medular. Dadas la gran desigualdad, incertidumbre y conflictividad existentes, el Estado debe ser el garante de un conjunto de prestaciones esenciales que aseguren una vida mínimamente aceptable según los parámetros de la ciudadanía social. En sus intervenciones, el Estado asegurará no sólo la provisión de los servicios básicos, sino que, además, garantizará la creación y funcionamiento de las instituciones indispensables para posibilitar y asegurar continuamente la protección social universal, asegurando la provisión de un paquete de prestaciones básicas, democráticamente definido en cada país.

Por otro lado, en términos del empleo, 7 de cada 10 empleos creados en la región en este período, correspondieron al sector informal. El gran talón de Aquiles de la articulación económica y social de la región es, sin duda, la

falta de creación de empleo de calidad, y el aumento del desempleo y de la informalidad en la región latinoamericana.

Ante este panorama, y frente a los magros resultados en reducción de la pobreza, –pues se sabe que esta disminuyó con respecto a los años noventa, pero sigue superando los niveles de antes de la crisis de los ochenta– y dado el aumento de la desigualdad, América Latina tiene que volver a discutir cuáles son las políticas sociales adecuadas, cuál es la articulación de la política social que pueda llevar a mayores umbrales de desarrollo, y sin duda de equidad, con menores niveles de pobreza en toda la región.

Hay que reconocer que la equidad no fue un tema que estuvo en la agenda política de la región durante los últimos años; la pobreza sí lo fue, pero la equidad, no. Hoy es tiempo de volver a unir la lucha contra la pobreza a la lucha contra la inequidad que es tanto un elemento de ingobernabilidad de la región, como un obstáculo a un crecimiento económico más dinámico y más estable.

Universalismo y focalización: lecciones aprendidas

Ante esto se debe analizar lo aprendido en términos de la política social durante todos estos años. Y hay que decir que mucho del paradigma propuesto en el pasado para reestructurar las políticas sociales ha ido cambiando durante los últimos años. El llamado a una focalización que se contrapusiera a la universalidad de las políticas anteriores fue un llamado retórico, pero no necesariamente fue adoptado por todos los países en la misma magnitud. Actualmente, focalización y universalismo son políticas complementarias y no, como fue concebido en los años ochenta, políticas contrapuestas. La focalización está pensada hoy como una focalización que lleve a la inclusión de todos aquellos sectores vulnerables, de todos aquellos sectores excluidos, de todos aquellos sectores que están por debajo de la línea de pobreza, para que puedan ser incluidos en la corriente principal del desarrollo.

En la región hay ejemplos de ejercicios de focalización que tienen una vocación universalista en dos sentidos. El primer sentido es que se intenta con ella abarcar a todas las personas que, al ser “iguales”¹, deberían estar incluidas en el programa. Hoy, programas como Bolsa Familia en Brasil y Oportunidades en México, tienen como objetivo llegar a toda la población que califique de

¹ “Iguales” en el sentido definido en el programa, o sea, todas las personas que cumplen con los requisitos establecidos para ser parte de él.

acuerdo con los criterios establecidos en el programa. Es así como Brasil está cubriendo en estos momentos entre 7 y 8 millones de familias y México alrededor de 5 millones de familias. Son programas gigantescos con los que se ha aprendido a administrar con eficiencia, que se han alejado del clientelismo, y se han convertido más en programas de Estado que de gobierno, con el doble propósito de ayudar a la familia en el momento presente, pero más aún, lograr invertir hoy en el gran capital humano de niños y niñas, para que tengan una oportunidad de romper el círculo vicioso de la pobreza mañana.

Dentro de esta perspectiva, distinta por la evolución de la política social experimentada durante estos decenios, es que se enmarca esta nueva discusión de cómo lograr diseñar las políticas no sólo con este sentido básico de combate a la pobreza, e incluso de menor desigualdad, sino para lograr de una manera mucho más dinámica sociedades equitativas. Y en ese marco es que se ha estado discutiendo cuáles serían las ideas fuerza que tendrían que guiar la política social en el futuro, teniendo siempre en cuenta que no va a haber una receta única para todos los países, que se parte de distintas realidades institucionales e históricas, y que los países tendrán que decidir cuál es el paquete de servicios básicos que una familia, o una persona, que vive en una sociedad, debería tener garantizado.

Principios que guían el universalismo básico como modelo de política social

¿Cuáles son los principios fundamentales que deberían guiar la política social? El primer principio que se ha de ir construyendo es el de la cohesión social, de manera que la función de la política social no sea sólo el combate a la pobreza, sino también la integración social. La cohesión social es un elemento fundamental de una sociedad que decide avanzar hacia un proyecto común y, por lo tanto, le da contenido a la democracia dentro de una adhesión básica de los ciudadanos al Estado y al proyecto de sociedad diseñado por y para todos los ciudadanos.

El segundo principio que debe fundar esta política social es pasar de la regalía al derecho. La relación de los ciudadanos con el Estado está basada en derechos, y en este marco, cuanto reciban los ciudadanos del Estado no son regalías que se convierten fácilmente en clientelismo y en manipulación política, sino derechos constitucionalmente reconocidos y democráticamente ejercidos. Los derechos deben estar en el centro de cualquier política social moderna dirigida al combate de la pobreza y la desigualdad.

Es interesante agregar aquí los cuatro principios que en el libro de la CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, se enuncian como orientadores del diseño de la política social.

i. El principio de la universalidad, que atañe a todos los ciudadanos por el mero hecho de ser ciudadanos de un país. Las políticas deben ser universales, no deben ser políticas fragmentadas dirigidas sólo a unos pocos, sino que deben lograr la cohesión social a través de la universalidad.

ii. El principio de la eficiencia. La política social debe estar orientada a buscar la eficiencia en sus programas, de la misma forma en que, obsesivamente, se insiste en otra áreas del quehacer social y de la economía. La eficacia y la búsqueda de la eficiencia tienen que ser un principio orientador de todo diseño de política social.

iii. El principio de la integralidad. Se sabe muy bien que distintas acciones sociales se potencian entre ellas. Si se hace sólo una parte y no se contemplan los distintos factores por los cuales las personas están inmersas en su problemática y no se atacan todos aquellos elementos básicos necesarios para potenciar un desarrollo humano y una salida de la pobreza, esto es, si no hay integralidad en la política, las acciones aisladas, desarticuladas entre sí, no podrán dar los resultados esperados.

iv. El principio de la solidaridad. No es posible lograr un universalismo o una eficiencia sobre la base de la acción individual de cada quien, donde cada quien vela sólo por sí mismo. Tiene que haber solidaridad en los ingresos y en las acciones. La solidaridad constituye un elemento fundamental en el diseño de las políticas sociales.

Por último, es preciso analizar dentro de esta perspectiva un aspecto medular en este debate: ¿dónde y con quién se hace la política social? Para responder, habría que decir que es necesario dejar atrás la noción de que hay recetas únicas, trayectorias únicas para los países en cuanto a sus estrategias de desarrollo. Una de las lecciones valiosas que precisamente se aprendió del pasado es que no hay una receta única que funcione para todos los países. Un asunto elemental de este aprendizaje es que la democracia tiene que fomentar en sí misma la capacidad de los ciudadanos de optar. Tiene que haber opciones. El tener opciones es inherente a la democracia. Si se quiere seriamente construir sociedades más democráticas, también hay que entender seriamente que las sociedades tienen que elegir, optar, discutir y crear distintos arreglos institucionales de acuerdo con su historia y con su realidad. Este tema de las

opciones y de su construcción democrática tiene que ver igualmente con la necesidad de crear un diálogo social que permita efectivamente poder discutir las opciones a través de un debate informado, pero también de un diálogo amplio, plural y abierto.

El segundo elemento esencial de este proceso es que la política social se hace con aquellos a quienes va dirigida. Los pobres no son el objeto de las políticas, son sus sujetos. Las políticas de combate a la pobreza tienen que ser hechas por las personas que están en esa condición, no pueden ser hechas desde afuera tratando a las personas únicamente como receptores de las acciones de la sociedad o del Estado. El gran reto que hay por delante es poder guiar a la política social del futuro dentro de estos principios y articularlos con los avances en materia social que, de todas maneras, hay que reconocer ha tenido la región. No se puede dejar de lado el hecho de que, a pesar de la crisis de los años ochenta y noventa, en todos los países de la región se aumentó sustancialmente el gasto social y se experimentó con políticas que probaron ser más eficientes, menos clientelistas, menos coyunturales y más de largo plazo, que lograron éxitos importantes en los respectivos países donde se impulsaron.

La región, entonces, cuenta con un acervo de buenas prácticas que se ha desarrollado en conjunción con las comunidades, los gobiernos locales y el gobierno federal. Si se pudiera echar mano de este acervo de conocimiento que ha sido creado en la región y se pudiera, con ello, enriquecer la reflexión y el diálogo, seguramente se podría conformar y diseñar nuevas políticas sociales dirigidas por los principios aquí esbozados. Desde estas bases, seguramente, América Latina tendría un nuevo chance para avanzar mucho más rápidamente hacia los objetivos del milenio, en el combate a la pobreza y en la consolidación de políticas que logren crear sociedades más equitativas en el futuro.

Esta expectativa de construcción de sociedades equitativas a través del universalismo básico exige el fortalecimiento de la función social del Estado, para generar intervenciones que, guiadas por los principios antes expuestos, logre redistribuir riqueza mediante la provisión de un conjunto de prestaciones esenciales. El Estado es la mejor institución para realizar esta función. Es el único que tiene el poder necesario para recaudar dinero de los sectores pudientes y redistribuirlo entre los sectores más carentes de la población. Un papel prominente del Estado en la producción y distribución de prestaciones básicas además se fundamenta y se refuerza, a la vez, en una cultura ciudadana más igualitaria y democrática, fundada en los valores de la seguridad y solidaridad entre todos.

Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía

Luciano Andrenacci y Fabián Repetto

Este capítulo propone una aproximación desde el prisma de la ciudadanía y el Estado a la compleja temática del universalismo de nuevo tipo que está comenzando a esbozarse en el debate latinoamericano reciente como horizonte-objetivo de política social. A partir de una creciente perplejidad y cuestionamiento de las insuficiencias y los fracasos relativos de las reformas de política social de los últimos dos decenios, se argumenta que el universalismo, de un cierto tipo y característica, emerge como el candidato visible a reemplazar paulatinamente al horizonte-objetivo de los años ochenta y noventa, el mismo que otorgara prioridad al combate a la pobreza a través de estrategias de focalización fundadas en una concepción bastante singular de equidad sistémica.

Este universalismo de nuevo tipo se funda en la necesidad de obtener diferentes resultados en la relación entre política social y ciudadanía, y contribuye a transformar positivamente aquello que representa posiblemente el mayor fracaso relativo de las reformas de los últimos 20 años, esto es, la reducción de las desigualdades y la construcción de ciudadanía. Para el logro de ambos objetivos, es menester avanzar en la reforma de la institucionalidad política, particularmente en lo referido al rol, alcance y capacidad del Estado, ya que muchas de las reformas de política social de los 20 años previos se sustentaron, entre otros aspectos, en el debilitamiento político y técnico del Estado más allá de la mejoría en materia de gasto social.

Para abordar la problemática del tránsito hacia un nuevo universalismo en la política social latinoamericana, este capítulo se propone, en primer lugar, trazar unas definiciones básicas de política social, a partir del debate ya clásico acerca de los modelos de política social de los países occidentales, con el fin de mostrar cuál es el nexo que existe entre estas y la ciudadanía. A partir de ellas, en la segunda parte se sintetiza una caracterización de la relación histórica que, en América Latina, ha vinculado la política social con la ciudadanía —y el correspondiente rol estatal en esta relación—, dando lugar a trayectorias nacionales muy diversas en materia de regímenes de bienestar.

En la tercera parte se argumenta que las reformas de política social de las recientes dos décadas no han producido los efectos esperados en materia de

reducción de la desigualdad social de la región. Es precisamente esta crítica la que habilita, en la cuarta parte, a presentar al universalismo de nuevo tipo como horizonte estratégico alternativo y deseable para la región, caracterizándolo como un horizonte-objetivo en la medida en que no depende tanto de un conjunto de acciones específicas, sino más bien de la estrategia de fondo que anima a las políticas y le da tonos generales y concretos.

En la quinta parte, dados los desafíos que se le presentan a la región como un todo, y a cada país en particular, en términos del objetivo de avanzar hacia regímenes de política social que aseguren niveles básicos de universalismo, se enfatiza la importancia que en esa compleja tarea le cabe jugar a la política en general, y particularmente al Estado en su dimensión de autoridad política responsable de los recursos fiscales públicos y de aparato de gestión técnico-administrativa. A modo de conclusión, se destilan y enfatizan las líneas principales del argumento.

Política social y ciudadanía: notas analíticas

Las políticas sociales suelen ser identificadas como aquellas políticas públicas que tienen por objeto de intervención común los problemas sociales¹. Las políticas públicas que suelen ser presentadas como sociales, en la mayor parte del mundo capitalista contemporáneo, incluyen a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa, sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en los espacios socioculturales, y que, además, protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan sus efectos no deseados. Suelen comprenderse así los ámbitos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social, entendida esta última como conjunto de intervenciones en las problemáticas que afectan a la población más vulnerable. Si se ensaya una mirada analítica sobre estos conjuntos de intervenciones habitualmente considerados de política social, se pueden percibir tres grandes funciones o modalidades que, en la práctica, tienen efectos combinados aunque sean conceptualmente diferenciables (véase el cuadro 4.1).

En primer lugar, lo que se podría llamar una política del trabajo. Como se sabe, la generalización del trabajo asalariado en los países capitalistas convirtió a las “relaciones salariales” en el modo predominante de vida de los sectores

¹ Para un análisis conceptual más detallado de este asunto, véase Soldano y Andrenacci (2006).

no poseedores de capital². La política social transformó este modo de participación en la división social del trabajo en un estatus garante de condiciones de vida, que aseguraba al asalariado contra las irregularidades del ciclo económico (desempleo) y los riesgos individuales de la vida activa (enfermedad, vejez, muerte). El Estado capitalista ha regulado e intervenido históricamente, de dos maneras, esta condición de vida de los asalariados: por un lado, estableciendo las formas como puede adquirir el trabajo y las condiciones según las cuales se pueden establecer las relaciones salariales (regulación jurídica de contratos de trabajo), y por el otro, generalizando sistemas de seguros capaces de atender económicamente a los riesgos del ciclo económico y de la vida activa.

Un segundo conjunto de intervenciones de política social lo constituye la política de servicios universales. Si bien la instrucción básica, la atención de salud y la infraestructura social fueron siempre preocupaciones de los niveles públicos de los países capitalistas, su transformación en sistemas accesibles a todos los habitantes del Estado-nación fue un proceso gradual cuyos orígenes se encuentran más allá del siglo XIX. Destacan los siguientes servicios: Los sistemas educativos, que tienen funciones de socialización cultural e instrucción práctica capaces de configurar a los individuos y a los grupos de acuerdo con el espacio cultural del Estado-nación y el mercado de trabajo generalizado. La salud pública debe, por su parte, garantizar un mínimo universalmente accesible de prestaciones y cuidados básicos a los individuos, además de hacerse cargo de intervenciones (higiene pública, prevención de epidemias, etc.) que, por su dimensión, no pueden correr por cuenta de individuos y grupos. Por último, la provisión pública de infraestructura social (condiciones de vivienda, saneamiento, abastecimiento, transporte y seguridad, fundamental pero no exclusivamente urbanas) es tan antigua como la existencia de organizaciones políticas y, desde fines del siglo XIX en particular, el Estado desarrolla o regula un conjunto de servicios de infraestructura social clave en la reproducción cultural y económica de los individuos, garantizando el acceso a la mayor parte de la población y al mismo tiempo salvando relativamente las diferencias entre riesgos y rentabilidades de las inversiones.

Aunque las políticas del trabajo y de los servicios universales regularon, en los países capitalistas, unas condiciones de vida mínimas relativamente comunes para ciudadanos y residentes legales, esto no suprimió –aunque sí transformó– las nociones sociales de necesidad y vulnerabilidad, que suelen entenderse con el apelativo socialmente relevante, aunque conceptualmente laxo, de “pobreza”. Así, la política asistencial es un conjunto de mecanismos de transferen-

² Véase a este respecto el clásico estudio de Polanyi (1992) y el nuevo clásico de Castel (1997).

cia de bienes y servicios a los “pobres” en sentido contemporáneo: aquellos individuos y grupos que presentan dificultades y riesgos específicos para resolver su reproducción a través del mercado de trabajo, o acceder a las condiciones de vida básicas garantizadas por el complejo de políticas universales.

Cuadro 4.1. Las tres funciones básicas de la política social en los Estados capitalistas contemporáneos

Política del trabajo	Política de servicios universales	Política asistencial
Políticas de generalización de las relaciones salariales y de regulación del empleo y gestión del desempleo.	Políticas de provisión de servicios de educación y salud pública por regulación o gestión directa y/o del Estado.	Políticas de transferencia de bienes, servicios o ingresos monetarios, y de reinserción tutelada en el mercado de trabajo para grupos en riesgo.
Regulación del contrato de trabajo tendiente a consolidar ingresos monetarios y condiciones de vida.		
Sistema de seguros sociales que colectivizan o estatizan los riesgos de la vida activa.	Políticas de provisión de servicios de infraestructura social básica por regulación o gestión directa y/o del Estado.	

Fuente: Elaboración propia.

Este esquema debe ser considerado como genéricamente válido para el mundo capitalista, aunque sin lugar a dudas presenta modelos nacionales y/o regionales diferenciados según una variedad de cuestiones³: los modos de funcionamiento del mercado de trabajo, el carácter de la estructura y la estratificación social de los capitalismos locales, las características del régimen político, la capacidad presupuestaria relativa de los Estados nacionales, las tradiciones religiosas y culturales, la fuerza relativa de los actores clave o, simplemente, los tiempos de consolidación histórica de la política social⁴.

³ Véase el trabajo clásico de Titmuss; y el clásico más reciente de Esping Andersen (1993), con su secuela en Esping Andersen (1997), cuyo capítulo introductorio apareció como “Después de la Edad de Oro: el futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial”, en *Desarrollo Económico*, vol. 36, no. 142, 1996. Para América Latina, véase el trabajo y las referencias bibliográficas del capítulo 1.

⁴ En algunos, la regulación del contrato de trabajo estuvo limitada por sistemas de empleo flexibles y poco regulados, como en Estados Unidos. En otras tradiciones, los principales mecanismos reguladores del contrato de trabajo provinieron de la entente Estado-sindicatos (Francia y el Cono Sur latinoamericano), de los acuerdos sindicatos-empresas (Alemania) o incluso del interior de las propias empresas (Japón). Los seguros sociales permanecieron como iniciativas de los asalariados en algunas partes, o fueron absorbidos por el presupuesto público y trasladado a fuentes fiscales (Reino Unido, Países Escandinavos). En ciertos casos, la escasa capacidad presupuestaria pública (o la baja predisposición política de los actores clave) produjo mínimos universales de baja calidad y extensión relativa. Allí donde esto se combinó con mercados de trabajo fragmentados con fuertes porcentajes de informalidad (la mayor parte de América Latina), dio origen a estructuras sociales duales donde las políticas contra la pobreza tuvieron mayor centralidad histórica.

Lo que importa de esta mirada identificatoria de las grandes “funciones” de la política social es que permite comprender de qué modo estas últimas son elementos clave de las formas que adquiere, en el mundo capitalista, la ciudadanía. La política social es, en definitiva, un conjunto de intervenciones de la sociedad sobre sí misma, con el Estado como agente institucional con mayor o menor importancia relativa según los casos, que pautan los modos en que se produce el proceso de integración social. Estas intervenciones establecen o coestablecen, de acuerdo con sus diferentes intensidades y modalidades, condiciones mínimas o básicas comunes de reproducción y socialización para los individuos y grupos que coexisten en el espacio de un Estado-nación. A este conjunto de condiciones mínimas básicas se llamará “umbral de ciudadanía”. Por sobre ese umbral, la política social determina igualdades sociales mínimas y desigualdades sociales máximas, que son las pautas esenciales de la ciudadanía moderna.

Una breve concepción, antes de seguir avanzando. La palabra “ciudadanía” tiene innumerables usos, que provienen de una diversidad de universos teóricos e imaginarios socioculturales. Por una parte, en el sentido más próximo a su historia, es una noción que define la pertenencia de los individuos a las organizaciones político-territoriales. En el mundo contemporáneo, la organización político-territorial que tiene efectos más determinantes es el Estado-nación, por lo cual, la ciudadanía implica la pertenencia de un individuo a un Estado-nación. Su posesión implica para un individuo la calidad de sujeto de un conjunto de derechos y deberes (imaginarios y reales) que comparte con todos los otros ciudadanos y que configura un mínimo común (teóricamente universal, pero estratificado en la práctica) de prerrogativas, reglas de convivencia y obligaciones en el marco del Estado-nación.

A partir de esta noción básica de ciudadanía, la literatura al respecto –que en los últimos años ha florecido– se ha concentrado en dos usos. Uno de ellos ha tendido a identificar críticamente los grados de universalidad real y acceso efectivo de los ciudadanos a esos conjuntos de derechos, habitualmente distinguidos en civiles o personales, políticos y sociales, más toda una gama de nuevas generaciones de derechos fusionables o no con estas tres distinciones básicas. Otro uso, más reciente, asocia la noción de ciudadanía al ejercicio de la participación política y cultural efectiva de los ciudadanos en sus comunidades locales o nacionales, y al nivel en que los Estados nacionales y locales representan a los ciudadanos o son permeables a la incidencia de los intereses individuales y colectivos de aquellos⁵.

⁵ Para un estudio más detenido de este asunto y de la extensa literatura acerca del tema, véase Andrenacci (2003).

El aspecto que interesa resaltar aquí es que tanto el sistema de derechos y deberes como la participación política y cultural efectiva tienen consecuencias materiales de variable intensidad, que tienden a consolidar una “posición” del individuo-ciudadano en la estructura social y política del Estado-nación. La ciudadanía materializa, desde este punto de vista, una suerte de estatus jurídico, político y socioeconómico.

Una parte muy importante –quizá la más importante– de ese estatus material que puede ser considerado de ciudadanía, proviene de las intervenciones que se denominan “política social”: cómo absorbe –o no lo hace– el mercado de trabajo; en qué condiciones obtienen los individuos ingresos monetarios y cuánta protección tienen frente a los ciclos económicos o los riesgos de la vida activa; a cuánto y a qué tipo de educación, de atención de salud y de infraestructura social básica pueden acceder los ciudadanos y en qué condiciones; quiénes son los grupos de riesgo y qué tipo de asistencia específica pueden obtener de parte del Estado.

Pero además, la relación entre política social y ciudadanía, como se ha sugerido en otra parte, es doble y tiene el problema de no poder ser reducida a uno de sus dos movimientos, a riesgo de caer en una visión demasiado esquemática. El movimiento más evidente es el que considera el modelo de ciudadanía como el resultado de la estructura económica, de la institucionalidad política y de las políticas públicas, en particular de las sociales. El otro, menos evidente pero no menos importante, es el que refleja en las políticas públicas, en particular en las sociales, los imaginarios de los ciudadanos y sus organizaciones. Esto es especialmente relevante para América Latina, en la medida en que sus modelos de política social también reflejan –obviamente además de los estilos de desarrollo y la capacidad estatal– concepciones ciudadanas de igualdad/desigualdad mínima y máxima, otorgando o negando viabilidad política y fiscal a determinados modelos de política social.

Política social, transformaciones estatales y ciudadanía en América Latina

La evolución de la política social latinoamericana, si esta aproximación es apropiada, debería echar luz sobre la evolución de la ciudadanía en la región. Se puede hacer un breve resumen de esta evolución, con un corte histórico en lo que se podría denominar política social moderna (desde la segunda mitad del siglo XIX⁶)

⁶ Una vez más, para un mayor detalle de la base conceptual y las referencias bibliográficas de estos cortes, véase Soldano y Andrenacci (2006).

y atendiendo sólo en grandes rasgos a la diversidad dentro de la semejanza que caracteriza a la región latinoamericana. Luego, esto debería permitir formular una hipótesis acerca del modelo de ciudadanía predominante en la región.

En el Occidente capitalista, las tres grandes funciones de la política social moderna muestran a su vez tres grandes períodos históricos, que tienen sus correlatos, con especificidades, en América Latina (véase el cuadro 4.2). Durante el primero, la política social se ordena alrededor del imperativo de expansión de la economía capitalista, la creación de un mercado de trabajo y de homogeneización sociocultural del Estado-nación, y se denominará política social del Estado capitalista clásico. Durante el segundo, la política social adquiere los caracteres propios a la constitución del estatus de los asalariados y los mínimos universales de condiciones de vida garantizados por el denominado Estado social (la denominación más común en la literatura es Estado de bienestar, pero es también la más cuestionada por su inherente eurocentrismo), y se llamará, entonces, política social del Estado social. Durante el tercero, aún en desarrollo, la política social gestiona la flexibilización y precarización del empleo formal, la transformación de los seguros sociales y de las instituciones universales en cuasimercados estratificados por ingresos, y la expansión de los dispositivos de detección de intervención sobre los conflictos provenientes de los grupos de riesgo y su neutralización. A esto se llamará política social del Estado capitalista neoclásico.

Frente a este esquema genérico, la especificidad de América Latina yace, por lo menos, en dos cuestiones fundamentales: i) las modalidades, el alcance y la intensidad del avance de la economía capitalista en los diferentes países, con la matriz de sujetos sociales que esto implica; y ii) el modo y la cronología en que el Estado latinoamericano gestiona la política social, a partir de la primera cuestión.

En efecto, un primer aspecto clave es que, en América Latina, la economía capitalista –con diferencias y parciales excepciones– sólo incorpora plenamente a una parte de la población, de manera fuertemente asimétrica, y se extiende sólo de un modo parcial sobre el territorio y sobre los sectores de la estructura económica de los países. Como se sabe, por el modo en que América Latina se inserta en la economía y en el mundo del siglo XIX (proveedora de materias primas y consumidora de bienes industriales), el capitalismo y las relaciones asalariadas que le son inherentes sólo se reproducen en las principales áreas urbanas y, dentro de estas, en determinados sectores, y en núcleos productivos agrícolas y mineros, vinculados al comercio internacional, que funcionan en gran parte como enclaves capitalistas.

Cuadro 4.2. Los esquemas de política social del Estado clásico, del Estado social y del Estado neoclásico

Periodos	Funciones		
	Política del trabajo	Política de servicios universales	Política asistencial
Estado clásico (circa mitad del s. XIX hasta los años 1930)	Políticas de generación de mercados de trabajo y disciplinamiento de la mano de obra. Regulación de las formas contractuales tendientes a garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo. Seguros sociales mutualistas, progresivamente promovidos y regulados por el Estado.	Secularización de la educación básica con imperativos de homogeneización sociocultural y adecuación a las necesidades productivas. Profesionalización y desasistencialización de la salud pública. Surgimiento de intervenciones tendientes a generar infraestructura social básica.	Secularización parcial de los dispositivos asistenciales y adecuación a las demandas de la expansión del trabajo asalariado.
Estado social (circa años 1930 hasta los años 1970)	Políticas de pleno empleo y de generalización de las relaciones salariales formales. Regulación del contrato de empleo tendiente a consolidar modalidades fordistas de organización del trabajo. Generalización del sistema de seguros sociales colectivizando o estatizando la cobertura de los riesgos de la vida activa.	Expansión universalizante del sistema de educación pública, incluyendo instrucción media y superior. Creación de una red de salud pública subsidiada y/o provista directamente por el Estado. Servicios de infraestructura social básica regulados, subsidiados o gestionados directamente por el Estado.	Programas sociales (transferencia de bienes, servicios o ingresos monetarios) coyunturales a individuos y sujetos en situaciones de pobreza hasta su absorción o reabsorción en el mercado de trabajo.
Estado neoclásico (circa años 1970 hasta hoy)	Políticas de gestión de un mercado de trabajo con tendencia al desempleo y la informalidad. Políticas de desregulación y flexibilización contractual. Remercantilización parcial de la cobertura de los riesgos de la vida activa, creando (junto a, o en lugar de la estructura de seguros sociales) cuasimercados de gestión privada y regulación pública.	Revisión de las competencias públicas de educación en favor de procesos de descentralización. Revisión de las competencias públicas de salud en función de los nuevos cuasimercados. Revisión de las competencias públicas en infraestructura social básica: descentralización de la gestión y privatización de los servicios públicos.	Multiplicación de los programas sociales, intensificación de la focalización sobre déficit básicos y aparición de modalidades de reinserción tutelada en el mercado de trabajo.

Fuente: Elaboración propia.

Las economías urbanas y los enclaves exportadores no están del todo aislados del resto de la estructura económica, pero su vinculación no alcanza a transformarlos en plenamente capitalistas. El resto de la estructura económica latinoamericana, generalmente rural o urbano-marginal, se caracteriza por mantener modalidades de intercambio, sólo parcialmente monetizadas y con relaciones de producción fuertemente clientelares, que en un antiguo debate, como se recordará, solían caracterizarse como esclavistas.

La matriz de sujetos sociales, (o actores, como prefiere la politología contemporánea) que corresponde a esta estructura socioeconómica presenta, entonces, inflexiones bien particulares. Las organizaciones de asalariados tienen una

lógica urbana y una extensión restringida, mientras que los sectores campesinos tienen singulares dificultades para organizarse y romper con las estructuras de sujeción clientelar. Las élites, al contrario, son reducidas, tienden a integrar a una pluralidad de sectores, y mantienen un control relativamente impermeable de la estructura estatal y de los “beneficios” de las políticas públicas.

En esa matriz, la gobernabilidad, entendida como estabilidad política relativa del Estado nacional, históricamente dependió de la habilidad de las élites para mantener unidad relativa, incorporar parcialmente, por estrategias de cooptación, a los sectores urbanos medios y asalariados, y desactivar la conflictividad en ámbitos rurales. Cuando esas estrategias de unidad y cooptación se resquebrajaron, el Estado fue asaltado por coaliciones de diferente índole guiadas por el interés de apropiarse de los beneficios de las políticas públicas. En muy pocos lugares, la estabilidad provino de una ampliación gradual y estable del acceso de los actores clave a recursos de poder social, político y económico, léase, una “gobernabilidad democrática”.

Esta dinámica le otorgó una particular inestabilidad a la estructura política y a las modalidades de políticas públicas⁷, y dentro de ellas al complejo de política social, tal como se resume en el cuadro 4.3.

En este sentido, durante la etapa denominada como Estado clásico, que se inaugura recién en las últimas décadas del siglo XIX, la política social no trasciende las áreas urbanas y, dentro de ellas, se concentra en el personal público, que configura la base de la clase media latinoamericana y los asalariados pertenecientes a los sindicatos clave del modelo económico exportador. Esto inaugura o agrava –de acuerdo con los países– un tipo específico de estratificación de la ciudadanía que se asemeja (simplificación de por medio) a la dualidad de condiciones de vida aludida por la literatura de diferentes modos. La política social constituye así, en esencia, un privilegio de sectores específicos con capacidad de acción y/o considerados cooptables por la élite.

Con variaciones en el tiempo según los países, este modelo estatal anclado en la oligarquización de la economía y la política comenzó a deteriorarse, aunque no necesariamente a desaparecer en todos los casos. En muchos países, el creciente protagonismo de las clases medias y los trabajadores organizados fue socavando las posibilidades estructurales y de legitimación política de esta institucionalidad estatal, dando lugar a profundas transformaciones que habrían de afectar, como no podía ser de otra manera, al modo en que el Estado intervenía en la cuestión social de una época que daba claras señales de transición.

⁷ Para más detalles sobre este punto, véase el capítulo 12.

Cuadro 4.3. La política social latinoamericana en perspectiva histórica

Periodos	Funciones		
	Política del trabajo	Política de servicios universales	Política asistencial
Estado clásico (circa mitad del s. XIX hasta los años 1930)	Consolidación de un mercado de trabajo dual (urbano-rural) con fuerte disciplinamiento de la mano de obra a sus condiciones de funcionamiento. Regulación mínima de las formas contractuales, tendiente a garantizar sólo la reproducción básica de la fuerza de trabajo. Seguros sociales asociativos y mutualistas, escasamente regulados por el Estado y restringidos a algunos sectores urbanos.	Secularización de la educación básica con imperativos de homogeneización sociocultural y expansión parcial de la cobertura pública en educación. Profesionalización y desasistencialización de la salud pública sólo en áreas urbanas. Surgimiento de intervenciones tendientes a resolver problemas de infraestructura social básica en el marco del rápido proceso de crecimiento urbano.	Secularización parcial de los dispositivos asistenciales y convivencia de los enfoques de la caridad y la beneficencia.
Estado social (circa años 1930 hasta los años 1970)	Políticas de expansión parcial de las relaciones salariales formales. Regulación del contrato de empleo tendiente a consolidar la tutela pública de las condiciones de trabajo en sectores restringidos. Sistemas de seguros sociales fuertemente estratificados por sectores. Subsistencia de un sector rural y urbano-marginal relativamente extenso.	Expansión universalizante del sistema de educación pública e inclusión de políticas adaptativas a las necesidades productivas. Creación de una red de salud pública subsidiada y/o provista directamente por el Estado, pero con fuertes limitaciones territoriales. Servicios de infraestructura social básica gestionados directamente por el Estado, con alcance territorial restringido.	Estatización parcial de la asistencia social en mecanismos de transferencias de bienes, servicios coyunturales a individuos y sujetos rurales y urbano-marginales.
Estado neoclásico (circa años 1970 hasta hoy)	Políticas de gestión de un mercado de trabajo con tendencia al cuentapropismo, el desempleo y la informalidad, abandonando la dinámica teóricamente automática del mercado de trabajo, la regulación de los agregados de empleo. Políticas de desregulación y flexibilización contractual con tendencia a la reducción de costos salariales y la precarización contractual. Remercantilización de la cobertura de los riesgos de la vida activa en forma de cuasimercados de gestión privada y regulación pública en salud y previsión social.	Descentralización del sistema educativo hacia los niveles subnacionales, con problemas crecientes de financiamiento y fragmentación entre jurisdicciones. Revisión de las competencias públicas de salud, descentralizando y autarquizando instituciones en un contexto de multiplicación de la demanda. Servicios de infraestructura social básica privatizados, con una regulación pública focalizada en la garantía de tasas de ganancia y una notoria laxitud en el control de la calidad de las prestaciones.	Políticas de combate a la pobreza: multiplicación y masificación de programas sociales focalizados, con objetivos que combinan el sostén de la subsistencia física básica con dispositivos de neutralización de potenciales estallidos sociales.

Fuente: Elaboración propia.

El nuevo momento histórico estuvo asociado a lo que se ha dado en llamar la etapa del Estado social, que se desarrolló en América Latina con muy variable cronología. Desde el prisma de la matriz de sujetos sociales, el inicio de esta etapa suele ser el producto de una ruptura de los principales mecanismos institucionales controlados por la élite, llevada adelante por coaliciones de actores tradicionalmente marginados del con-

trol estatal, con escasa unidad relativa y grandes dificultades para asegurar estabilidad y continuidad en los cambios. El Estado desarrollista –con pocas excepciones y muchas variantes, la versión latinoamericana del Estado social–, aunque amplía sustantivamente el acceso de individuos y grupos a los beneficios de las políticas públicas, no logra romper, de modo concluyente, con la estratificación en fuertes asimetrías socioeconómicas y políticas, asociadas en muchos casos a aspectos étnicos y/o de género.

En los casos nacionales de mayor incorporación relativa de sectores sociales a los beneficios de las políticas públicas, las coaliciones de intereses adquirieron sesgos corporativistas que privilegiaron una seguridad social de lógica estamental, en detrimento de una ampliación efectiva de servicios sociales universales. En otros casos, donde la estatización de los servicios sociales resultó residual, el rol del Estado en materia social quedó casi limitado a un tipo de acciones centradas clientelarmente en la pobreza y gestionadas de un modo escasamente profesional.

¿Qué modelos de ciudadanía corresponden a estos modelos de política social y sus desarrollos históricos en la región? Fernando Filgueira (1998⁸), debatiendo con diversos autores que proponen análisis comparativos de la política social latinoamericana, ha sugerido que la región podía agruparse en tres conjuntos de países, según variables que identifican los regímenes de bienestar de sus Estados sociales⁹. Proponía identificar países de universalismo estratificado, países dualistas y países excluyentes. En el caso de los primeros, un Estado relativamente fuerte y coaliciones sociales de base relativamente amplia logran incorporar a una parte importante de la población a los efectos de la política social (universalismo), pero este acceso está fuertemente diferenciado en tipo y calidad de los beneficios (estratificado). En los países dualistas, esta estratificación tiende a excluir a, grosso modo, la mitad de la población nacional. En los excluyentes, por último, los beneficios de la política social son el privilegio de una minoría.

Esta sugerencia de Filgueira sirve para formular una hipótesis acerca de la relación entre política social y ciudadanía en América Latina. Si se tiene en cuenta la evolución más reciente de los regímenes de bienestar, lo que caracteriza a la región es la coexistencia de fuertes diferencias en la protección social, expresada en la convivencia de regímenes de política social realmente existentes, los cuales son productores de efectos sustantivos, con regímenes de política social de acceso diferencial y estratificado, con fuertes exclusiones según áreas geográficas y ámbitos sectoriales.

América Latina aparece, en términos de la relación entre política social y ciudadanía, como una sociedad de tres tercios, aunque las proporciones de

⁸ Este argumento reaparece con referencias bibliográficas ampliadas, en el capítulo 1.

⁹ Cobertura de la seguridad social, nivel de gasto social e indicadores seleccionados de pobreza, educación y salud.

población entre los tres hayan variado con la historia, y sigan haciéndolo. Una parte de la población logra acceder a una serie de coberturas y beneficios de calidad indudable y, aunque el financiamiento es mayoritariamente provisto por los propios hogares, cuenta con la protección relativa e indirecta, muchas veces a través de mecanismos informales, del Estado nacional. Esto convive con una parte de la población que obtiene, a veces de manera precaria e inestable, una protección provista directamente por el Estado cuya calidad varía entre media y baja. El último tercio está compuesto por una parte de la población cuyo acceso a un umbral mínimo de condiciones de vida brindado por la política social no está garantizado, salvo por la coincidencia, muchas veces efímera, de los mecanismos de focalización de la política asistencial.

Es el juego entre inclusión parcial y estratificada y exclusión dura lo que se refleja en los brutales indicadores de desigualdad de la región. Ese juego adquiere proporciones de simetría relativa entre los sectores protegidos y los parcialmente incluidos, por un lado, y los totalmente excluidos por el otro, en lo que Filgueira identifica como regímenes duales; es notoriamente asimétrico en esa dualidad, en los regímenes excluyentes; y en los regímenes universalistas estratificados adquiere mayor simetría entre los tres tercios: un tercio relativamente protegido, un tercio de acceso precario y variable a la protección social, y un tercio de exclusión efectiva.

A esta integración social parcial y estratificada, producto y al mismo tiempo productora de una política social incapaz de resolver las desigualdades estructurales y que diera lugar a un tipo de ciudadanía restringida y muy desigual por sectores y territorios, sobrevino la reforma de la política social de la segunda mitad de los años ochenta y sobre todo del decenio de 1990, ubicada en la etapa que se ha identificado como de Estado neoclásico. El fracaso de esa reforma para afectar sustantivamente esas desigualdades y promover más y mejor ciudadanía, disminuyendo los diferenciales de acceso entre los tres tercios y brindando al menos un acceso parcial a los excluidos, es lo que vuelve a colocar al universalismo en el debate acerca de los futuros modelos de política social de la región.

Las promesas no cumplidas de las reformas de política social

Siguiendo la fértil provocación de un colega, el modelo de protección para pobres (Molina, 2005), que se adopta en una parte importante de América Latina desde mediados de los años ochenta, es un conjunto de reformas que cambiaron las prioridades de la política social que la región había determinado, en el marco

de la ola de pacificación relativa y de democratizaciones de esos años. Las reformas se construyeron sobre un entramado de diagnósticos y recomendaciones macroeconómicas que adquirió un importante consenso, tanto entre los actores sociales y políticos de la región como en los organismos multilaterales más relevantes. Este consenso señalaba, en primer lugar, que las dificultades fiscales y el freno al desarrollo económico de los años ochenta se debían al fallido rol del Estado como agente central de asignación de recursos económicos y sociales. Aunque sobraba evidencia acerca de la responsabilidad de los cambios en las estructuras y flujos de los mercados financieros internacionales en el desencadenamiento de la crisis, la responsabilidad de esta crisis se atribuyó –con sorprendente ligereza– al agotamiento del modelo desarrollista, más o menos “cepalino”, que incluía una fuerte y amplia presencia estatal.

En función de este diagnóstico, la nueva misión del Estado latinoamericano consistiría en reducir su peso fiscal y financiero relativo, y transferir responsabilidades y liderazgos a las fuerzas civiles y del mercado, lo cual –se decía– recrearía un ambiente favorable a la inversión externa y al ahorro interno, restaurando en el corto plazo un ciclo virtuoso de crecimiento económico¹⁰. En palabras de Paramio: “La estrategia básica de las reformas estructurales pasaba por reducir no solo la intervención del Estado en la economía –los subsidios y aranceles que distorsionaban los mercados– sino las propias dimensiones del Estado (...). En conjunto, por tanto, las reformas estructurales suponían una drástica reducción de los recursos del Estado, que afectaba inevitablemente su capacidad para paliar los efectos de situaciones económicas adversas” (2004: 65-66¹¹.)

De manera inseparable con estas nuevas misiones que se le habrían de atribuir al Estado reducido, el diagnóstico dominante sostenía que la política social de los modelos desarrollistas debía ser profundamente revisada. Objetivos juzgados inalcanzables y costosos como los de desarrollo con reducción de las desigualdades o de democratización social, debían sustituirse por una

¹⁰ La literatura respecto de este diagnóstico es vasta, pero un trabajo abarcativo e importante por la posición institucional del autor, porque incluye alusiones a modelos de política social, y por el momento en que se distribuye es el de Edwards (1995).

¹¹ Los límites de este camino, pasados pocos años, han sido reconocidos recientemente por alguien tan insospechable de estatismo como Fukuyama, un autor fuertemente asociado al pensamiento dominante en los años noventa: “El problema residía, más bien, en que a pesar de que los estados requerían recortes en ciertas áreas, necesitaban ser, simultáneamente, fortalecidos en otras, cosa que, en teoría, los economistas que impulsaron la reforma de la liberalización económica entendían a la perfección. Sin embargo, durante este periodo, el énfasis recayó de forma contundente sobre la reducción de la actividad estatal” (2004:20).

política social viable y de bajo costo, cuyo objetivo esencial (y limitación estratégica) fuese el combate a la pobreza. Se decía —casi como credo— que el desarrollo económico, el que las reformas estructurales garantizarían, haría el resto de una tarea que ya no debía ser competencia de la política social y, por ende, de la intervención estatal.

Mientras ese desarrollo alcanzase a todos los sectores de la población, un conjunto de acciones específicas, diseñadas con formas de focalización extrema bajo la lógica de proyectos, debía amortiguar los impactos indeseados de la reconversión macroeconómica garantizando una gobernabilidad entendida como ausencia de conflicto abierto. Los nuevos programas sociales debían, al mismo tiempo, intervenir eficientemente sobre los obstáculos que impedirían que los individuos y grupos pudiesen acceder efectivamente al nuevo mercado de trabajo que el desarrollo rápido traería aparejado.

El resto del complejo de política social debía ser, también, profundamente reestructurado. Aquello que podía ser eficientemente gestionado por actores privados debía ser transferido a estos a través de cuasimercados¹², sustituyendo servicios públicos por servicios privados con regulación estatal. Otros servicios puntuales debían gestionarse de modo asociado con fuerzas civiles y gobiernos locales, presuponiendo, un tanto apresuradamente, que la transferencia de la política social a los gobiernos subnacionales y al tercer sector aumentaría su eficacia y transparencia.

De esta manera, la política social participaría de un modelo más eficiente de gestión de lo público, al mismo tiempo que se concentraría en su aspecto más efectivamente equitativo. A partir de una concepción de matriz liberal-utilitarista que suele presentar la idea de equidad como un valor diferenciable y sustituible por el de reducción de la desigualdad, se entendió por “equidad” la pauta de redistribución efectiva de los recursos públicos entre sectores distinguidos por sus ingresos monetarios.

Las experiencias nacionales variaron, por supuesto, según una serie de aspectos: los éxitos relativos de la macroeconomía; la herencia institucional previa; la capacidad técnica y la voluntad política de los Estados que incidían en la definición de estas prioridades; la dimensión de la pobreza y la desigualdad sobre las cuales actuaban dichas prioridades. Como fuera, y a pesar de las me-

¹² Se suele denominar cuasimercado en política social a un mercado donde las reglas de juego están reguladas y supervisadas por el Estado, de modo que los agentes y procesos no se rigen por el libre juego de la oferta y la demanda, como es el caso en los seguros sociales y los servicios públicos de muchos países.

joras puntuales que obtuvieron en determinados servicios públicos y en algunas estrategias de focalización, las reformas no lograron hacer frente de manera concluyente, ni siquiera tendencialmente, a lo que se señalaba como la dimensión central de la relación entre política social y ciudadanía en América Latina, esto es: el juego entre inclusión parcial y estratificada y exclusión dura o, lo que es lo mismo, las fuertes desigualdades de la ciudadanía en la región.

Las reformas de los años ochenta y noventa crearon un escenario de política pública en el cual, en situaciones de crecimiento económico relativamente alto, se registraron tendencias a la diferenciación de las condiciones de vida que se tradujeron en fuertes aumentos de las desigualdades. Al mismo tiempo, en situaciones de recesión o de crecimiento económico restringido a pocos sectores (circunstancias que la vulnerabilidad externa convierte en latentes), esto se tradujo en un brutal empeoramiento de las condiciones de vida de los sectores más precariamente asidos a los mecanismos de mercado y de protección social.

El modelo de política social de los últimos años no logró afectar esta situación de manera suficientemente sustantiva. No sorprende entonces que una gran parte de los imperativos de las reformas de los años ochenta y noventa se encuentren, pues, en discusión. En particular, lo que se encuentra en discusión es el rol que le cabe al Estado en la regulación económica y social, para lo cual hay que observar algunos rasgos significativos de lo que implicaron esas reformas.

Cabe destacar tres elementos clave de las reformas de política social de los últimos veinte años: la desestatización, la descentralización y la focalización. La desestatización implicó la transferencia parcial o total de responsabilidades del Estado a actores privados (empresas y organizaciones no gubernamentales y comunitarias); la descentralización produjo una reorganización de los servicios públicos y sociales que favoreció el crecimiento de la responsabilidad relativa de los estados subnacionales; y la focalización, por último, implicó un cambio de objetivo de la política social, del ciudadano como receptor por derecho, al grupo o zona de riesgo como receptor estratégico¹³.

Esos tres procesos produjeron consecuencias importantes en términos de ciudadanía, según dos grandes ejes. Por un lado, las reformas abrieron una etapa de (re)mercantilización, por lo que se puede entender una (re)asimilación de la lógica de la integración social a la lógica del mercado. Si la política social opera potencialmente como un sistema de desmercantilización de los servicios sociales, en la medida en que los ciudadanos acceden a ellos en su calidad de portadores de

¹³ Para un estudio más detallado de estas cuestiones en el caso argentino, véase Repetto y Andrenacci (2006).

derechos y no como agentes económicos o consumidores¹⁴, las reformas anularon —o redujeron al mínimo— este efecto desmercantilizador. Si el mercado de trabajo latinoamericano fuese efectivamente amplio, tuviese capacidad de absorción formal y proveyese oportunidades de ingreso monetario a la mayoría de la población, esto no sería sino un cambio en la modalidad de financiamiento de los servicios sociales: de la oferta a la demanda. Pero el mercado de trabajo latinoamericano, incluso en casos considerados exitosos como el chileno, mantiene fuertes niveles de estratificación de los ingresos y un alto porcentaje de exclusión lisa y llana del acceso a oportunidades económicas. En este contexto, que no parece estar cambiando, aun en una coyuntura de fuerte crecimiento como la que se registra en la región al promediar la primera década del siglo XXI, la remercantilización opera como un transformador de la desigualdad de oportunidades económicas en desigualdad de acceso a servicios sociales.

Por otro lado, las reformas promueven una desuniversalización de la política social, que en términos de ciudadanía implicó una creciente desigualdad según clivajes geográficos, categoriales y sectoriales. En efecto, la descentralización ha hecho recaer el peso de la responsabilidad de gestión de los servicios sociales y, en algunos casos, incluso la responsabilidad de financiamiento, en estados subnacionales fuertemente diferenciados según capacidades fiscales, técnicas y políticas. Del mismo modo, la focalización convierte en merecedores de asistencia social solo a grupos y categorías sociales que, por sus ámbitos de residencia o sus características funcionales, son considerados “pobres susceptibles de intervención”, la denominada de un modo técnicamente neutro como “población-objetivo”.

El resultado global del proceso de reforma de la política social latinoamericana fue una fragmentación de derechos sociales, desde una perspectiva nunca del todo alcanzada de ciudadanía plena, basada en el derecho a un mínimo de condiciones de vida socialmente aceptables por título de ciudadano, hacia una perspectiva en la cual ciertos sectores con carencias tenían titularidades coyunturales sobre servicios, las cuales estaban condicionadas mientras continuaran esas carencias.

El universalismo como horizonte alternativo y estratégico de política social

Las reflexiones previas, críticas respecto del resultado de las reformas de política social de los últimos 20 años, abren el camino para redescubrir, con

¹⁴ Véase, a este respecto, los citados trabajos de Esping Andersen (1990, 1997).

nuevos ojos, al universalismo como estrategia para la región en este campo de gestión pública. El sentido de este capítulo es acompañar el paulatino entusiasmo por un cambio de horizonte estratégico de la política social, que la haga pasar gradualmente de modalidades de intervención residualista, basadas en el combate a la pobreza como objetivo prioritario, a la construcción de umbrales universales de condiciones de vida dignas que tengan en la reducción de las desigualdades su objetivo prioritario.

El trabajo que enmarca esta compilación define el universalismo básico (véase el capítulo 1) como una política social orientada por “una cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, que asegure el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad homogéneos, otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía, es decir, una cobertura que se distancie del principio de selección de beneficiarios de servicios a través de la demostración de recursos y de necesidad que predomina en la región”. En este punto de vista, que propone concebir a los servicios sociales “como derechos, pero también como generadores de deberes”, una política social de universalismo básico “apunta a promover un conjunto limitado de prestaciones básicas, que incluye las prestaciones esenciales de derecho universal, que variará de acuerdo con las posibilidades y definiciones propias de cada país”.

La propuesta se define como “realista”, en la medida en que “entiende las limitaciones presupuestales e institucionales de la región” y, al mismo tiempo, “implica un desafío”, en la medida en que, “al proponer servicios básicos de calidad para todos, jalonará, tal y como ha sucedido históricamente en el contexto mundial, incrementos en los recursos públicos destinados a los sectores sociales. Así, sobre las prestaciones básicas iniciales se irá construyendo una protección social de mayor alcance, a medida que se vaya fortaleciendo la atención y el respaldo social a servicios sociales de calidad. Para que esto se dé, se requiere fortalecer el manejo eficiente y transparente de los recursos públicos y el uso de mecanismos que permitan ir resolviendo virtuosamente las tensiones entre demandas sociales y restricciones fiscales”.

Desde el punto de vista de la relación entre ciudadanía, política social y rol del Estado, que se asume en este capítulo, y de manera complementaria a lo arriba planteado, por “universalismo” puede entenderse un horizonte estratégico que da sentido a las intervenciones de política social. Este horizonte estratégico no constituye en sí mismo un programa de reformas (o de contrarreformas) específicas, sino un objetivo macro, según el cual las intervenciones deben ser diseñadas y/o revisadas, en función de cómo contribuyen al logro del objetivo.

El horizonte del universalismo, como objetivo de política social, parte del diagnóstico según el cual el problema social más importante de América Latina es la dimensión de la desigualdad. La construcción de igualdad social implica la construcción de sociedades económicamente integradas, socialmente cohesivas y políticamente compartidas, donde las diferencias no configuren segmentaciones. Implica, en síntesis, una ciudadanía que se podría hacer efectiva a través de los siguientes elementos, una gran parte de los cuales han sido sugeridos de esta y otras maneras por los colegas que participan en este libro:

- La expansión de la cobertura de la protección social debe tender a incorporar efectivamente a todos los ciudadanos a la garantía pública de un conjunto de servicios básicos socialmente definidos como relevantes.
- La elevación de la calidad de los servicios sociales accesibles a todos los ciudadanos debe contribuir efectivamente a reducir los diferenciales de condiciones de vida entre sectores y territorios.
- La política asistencial debe partir de una adecuada comprensión de las estructuras de riesgo que comporta la matriz macroeconómica de los países latinoamericanos y de la naturaleza de sus desigualdades, de modo tal que las estrategias de focalización y los diseños de programas contribuyan efectivamente a la elevación de las condiciones de vida y la incorporación de individuos y grupos más vulnerables en dinámicas virtuosas de inclusión económica, política y cultural.
- La política social universalista no puede ser pensada sólo como sistema o estrategia de prestación de servicios sociales, sino como una matriz integrada que incluye la estructura fiscal que la financia, así como los sistemas de transferencia, correspondencia ciudadana y distribución efectiva del ingreso que comporta entre sectores.
- La política social universalista es inseparable de estrategias de política económica capaces de democratizar el acceso a oportunidades en el mercado de trabajo formal.
- La estructura institucional de la política social (estatal-privada-tercer sector) tiene como objetivo principal la garantía de la cobertura, la calidad y la eficacia de los servicios, así como del carácter estratégico de la focalización, mediante una concepción ampliada de lo público, independientemente de las soluciones puntuales que cada realidad nacional o sectorial impliquen.
- Las políticas sociales universalistas deben contribuir a la consolidación de imaginarios de igualdad y solidaridad ciudadana entre sectores y territorios. Sin esos imaginarios socialmente contruidos y democráticamente consensuados, cualquier política es socialmente inestable.

Estas ideas vuelven a colocar –al mismo tiempo que replantean su papel– al Estado como principal agente de lo público y, en particular, de una política social basada en derechos. Al respecto, como señala Solimano: “Incorporar el concepto de los derechos sociales y el de desarrollo basado en derechos puede contribuir a la reforma de las políticas actuales, siempre que se atienda debidamente a los problemas de generación de recursos (sobre todo mediante el crecimiento económico), a la creación de instituciones sociales adecuadas que pongan en práctica las nuevas políticas y al reforzamiento de la rendición de cuentas que conecta a los beneficiarios con quienes formulan las políticas y con las instituciones encargadas de aplicarlas” (2005: 52).

El universalismo de nuevo tipo: de las críticas a la historia reciente a la rejerarquización del Estado

Las transiciones entre momentos clave de la historia latinoamericana, por ejemplo las que fueron marcando el camino entre las etapas de Estado clásico, Estado social y Estado neoclásico, han sido originadas e impulsadas por transformaciones sustantivas en las relaciones de poder en cada país, muchas veces en consonancia con cambios más globales en la política y la economía mundial. A su vez, se expresaron en mutaciones respecto al alcance, rol e importancia del Estado en la gestión de lo social y en la construcción de ciudadanía. Pero también, como un factor adicional, y no por eso menos importante, resalta la relevancia que, en la apertura del camino hacia ciertas transformaciones, ha tenido siempre la desilusión de las élites y la propia población con aquellos rasgos que consideraban, en algún momento previo, como relevantes y sustantivos de la etapa histórica anterior¹⁵.

Si esto es correcto, cabe preguntar en qué medida existe en América Latina una confluencia de desilusión con la etapa histórica anterior y una nueva

¹⁵ Es importante no olvidar la confianza que, en muchos países latinoamericanos, amplios sectores sociales (incluyendo los sectores medios y los grupos en condición de pobreza) depositaron en las reformas estructurales en favor del mercado, que traían incorporadas las ya revisadas transformaciones en materia de política social. Paramio se refiere a esta cuestión, al afirmar: “De hecho, los propios ciudadanos participaron en buena medida de esa expectativa, porque eran conscientes del agotamiento de los recursos y mecanismos tradicionales de protección social, y para compensar a los perdedores ante la adversidad económica. La ilusión se vio reforzada durante los años de crecimiento hasta 1997, incluso si los esperados efectos del derrame de la nueva riqueza hacia los estratos inferiores de renta se dilataban mientras crecía una evidente desigualdad” (2004: 66).

relación de fuerzas sociales y políticas. El interrogante no resulta antojadizo, ni es un mero ejercicio de abstracción analítica. Implica, simplemente, explorar desde un cierto ángulo las condiciones de oportunidad para que un universalismo de nuevo tipo alcance protagonismo en materia de política social en los países de la región.

Está claro que no alcanza con ser críticos del pasado para construir un mejor futuro, pero es un primer paso¹⁶. Vale acompañar a Garnier cuando enmarca una revisión del pasado en términos de la tensión entre qué hace el mercado y qué hace el Estado. Así, “los problemas de imperfecciones en los mercados, de asimetría en la información, de dificultades –o inconveniencias– para la exclusión de quienes no pueden pagar, y de externalidades en la producción o el consumo de estos bienes y servicios, se combinan con los problemas que surgen de la desigual distribución del ingreso para seguir afirmando la imposibilidad y la inconveniencia de que sea mediante el uso irrestricto del mercado que las sociedades latinoamericanas resuelvan todas sus decisiones de asignación de recursos. El carácter público de muchas decisiones sociales sigue siendo tan legítimo hoy como ayer” (2004: 127).

Esta revitalización de lo público es pertinente en tanto las ganancias en eficacia y eficiencia estatal, la mejor identificación de nichos de necesidad antes desconocidos, o los avances en los montos globales del gasto público social, incluso la mejora de los coeficientes de redistribución del ingreso (después de impuestos) que muestran algunos países de América Latina a inicios del siglo XXI, han sido neutralizados en los últimos años por los aumentos de la desigualdad intersectorial, intercategorial y geográfica que las mismas reformas producen. Se asiste, en tiempos recientes, a una suerte de solución de compromiso entre equidad y ciudadanía. Esto, desde el punto de vista de los desafíos históricos de la región –la creación de repúblicas de ciudadanos que accedan efectivamente a la participación social, económica, política y cultural en sus espacios nacionales– configura un relativo fracaso que, siguiendo la idea de desilusión, no se limita sólo al régimen de política social, sino que se extiende al propio papel del Estado, criticado y debilitado en los años previos en su rol de agente clave para el desarrollo socioeconómico y la expansión ciudadana.

Este “fracaso relativo” es cada vez más tematizado por los interesados, por los organismos multilaterales y por los estudiosos de las políticas pú-

¹⁶ Como afirma Ocampo: “Ir más allá del Consenso de Washington no significa añadir nuevas capas de reformas para compensar las deficiencias del consenso original, sino superar el fetichismo de las reformas que se ha incrustado en el debate sobre el desarrollo” (2005: 8).

blicas. A diferencia de otras coyunturas de la historia latinoamericana, este debate está implicando un importante aprendizaje social, porque se produce en democracia y porque está siendo abordado con relativa cautela respecto de qué elementos de las reformas recientes deben ser cuestionados y por qué.

De esta manera, respecto de la desestatización, en la agenda no aparece tanto una hipotética “reestatización” como una reevaluación de qué aspectos de la privatización y la transferencia de responsabilidades a otras instancias civiles tienen consecuencias negativas en términos de fragmentación y aumento de las desigualdades¹⁷. Los seguros previsionales, por ejemplo, convertidos en sistemas de ahorro/capitalización individual, pueden ser útiles para aumentar el ahorro nacional y fomentar el crecimiento de fuentes internas de financiamiento, pero tienen fuertes consecuencias negativas sobre la equidad y solidaridad intergeneracional, al suprimir la socialización del riesgo que los antiguos sistemas comportaban¹⁸. En el caso de los sistemas de salud, por ejemplo, la situación es propicia para volver a poner en discusión la relación entre los tres estratos de atención y sus agentes (seguros privados, esquemas asociativos y hospitales públicos). Si bien la creación de seguros públicamente financiados para sectores sin cobertura formal representó un sustancial avance, y la autonomización y descentralización hospitalaria permitieron ganancias en eficiencia, la racionalidad de conjunto del gasto en salud sigue siendo inadmisiblemente desigual. El conjunto de estas problemáticas vuelve a poner en discusión el rol del Estado como reasignador de recursos y garante de pisos mínimos de atención pública, así como su propio papel en materia de regulación¹⁹.

Respecto de la descentralización, o transferencia de responsabilidades a gobiernos subnacionales, el problema central se puede ubicar, al igual que en el caso de la desestatización, en qué punto la aproximación del Estado a los ciudadanos por la vía de su redistribución territorial corre el riesgo de transformarse en una pulverización de las igualdades mínimas que corresponden al estatus

¹⁷ Los servicios públicos privatizados, por ejemplo, están siendo objeto de una profunda evaluación y, en algunos casos, de una renegociación de concesiones y contratos, cuyo objetivo sea ahora, menos el de garantizar acceso rápido del Estado a fondos frescos a cambio de alta tasas de rentabilidad relativa, sino de garantizar rentabilidad razonable a cambio de cobertura universal y calidad mínima alta y accesible. En algunos casos esto dependerá de adecuados contratos de concesión, en otros, de adecuados mecanismos de regulación, y en otros, estratégicos por diferentes razones, de reestatizaciones selectivas.

¹⁸ Al mismo tiempo, la reconstrucción de un sistema público único no es una opción, si esto implica volver a fondos de uso discrecional del Estado, sin racionalidad actuarial.

¹⁹ Para explorar los nuevos desafíos en materia de regulación de las políticas sociales, véase Jordana (2005).

de ciudadanía de un Estado-nación. Esto implica repensar la descentralización menos como una devolución del Estado a las regiones o a los ciudadanos que como un nuevo mecanismo de entrega de servicios sociales que, como tal, debe garantizar el cumplimiento de objetivos de calidad y acceso. Al hacer referencia a la descentralización, también cabe preguntarse sobre el tipo y calidad de las relaciones intergubernamentales, ya que es evidente que se requiere mejorar las instancias y los mecanismos de coordinación en tres planos, como medios para promover, vía articulaciones selectivas en materia de diseño institucional, la transversalidad de la gestión pública en materia social: i) lo jurisdiccional; ii) lo sectorial a nivel nacional o subnacional y local en forma separada; y iii) la combinación de interjurisdiccionalidad e intersectorialidad.

Respecto de la focalización, la cuestión pasa por ver hasta qué punto la exacerbación de sus mecanismos ha derivado, en algunos casos, no sólo en nuevas formas de estigmatización de los receptores –apenas encubierta bajo la máscara técnica de las poblaciones-objetivo–, sino en la constitución de una sociedad de segmentos estancos asistidos, sin ninguna perspectiva de integración social ampliada, sea por los mecanismos de mercado, sea por los mecanismos de la protección social. Es que la focalización se torna impropcedente cuando se pretende como única forma de asignación de recursos sociales. Lo que comienza a quedar más claro es la necesidad de combinar instrumentos de focalización estratégicas con concepciones más amplias de asignación de recursos, donde las sinergias positivas entre las diversas áreas con responsabilidad en lo social puedan ayudar a brindar una mejor y mayor cobertura a las poblaciones con carencias básicas. Como la pobreza y la desigualdad no son conceptos simples ni de interpretaciones uniformes, aumenta la importancia de actuar combinando selectividad estratégica con pisos de universalismo fundados en principios de integración social que eviten, a su vez, la segmentación de la sociedad en función de la calidad y el alcance de la cobertura que los diversos sectores tengan de los servicios y programas sociales en operación.

Las mencionadas críticas a las recientes reformas acontecidas en el campo de la política social, así como los nuevos desafíos que cada una de ella conlleva con vistas al futuro, implica colocar al Estado en el centro del debate. Esto es aún más relevante si el horizonte estratégico consiste en un universalismo de nuevo tipo, el cual habrá de requerir, para transitar de los imaginarios a la práctica, de un complejo entramado de intervenciones sectoriales e intersectoriales, con la coordinación como uno de los requisitos técnico-políticos más evidentes. En el capítulo 1 se brinda un conjunto de sugerencias para

interpretar el vínculo entre universalismo básico y Estado que aquí conviene sintetizar. Se resalta allí la importancia estratégica del Estado para actuar sobre las desigualdades, garantizando un cierto tipo de prestaciones con alcance universal y de calidad, que permitan alcanzar altos niveles de eficiencia. Y se indica: “En particular, el Estado deberá cumplir con las funciones de dirección, regulación, evaluación y financiamiento de los servicios, sin que necesariamente le corresponda prestarlos”.

Es evidente, por todo lo señalado, que si lo que se busca es transformar de raíz y con perspectiva de largo plazo el régimen de política social de la región, con sus obvios y necesarios matices nacionales, se requiere un Estado diferente al que predominó en años recientes en América Latina. Pero esta aseveración, con cierto grado de consenso en algunos recientes discursos políticos, académicos y de opinión pública, no se traduce todavía necesariamente en acuerdos sostenidos estructuralmente por ciertas coaliciones de poder diferentes de las que motorizaron las reformas de los años ochenta y noventa, siendo más bien una cuestión objeto de múltiples controversias, que se expresan en cursos de acción muy diversos según los casos nacionales²⁰. Los cambios políticos en América Latina, a la entrada del nuevo siglo, se expresan en el mayor protagonismo que comienzan a adquirir líderes –con el acompañamiento de sus respectivos partidos y/o movimientos políticos– dispuestos a declarar la necesidad de un cambio hacia un mayor protagonismo estatal, por ejemplo, en materia social. Se trata de un primer corolario de la rápida crisis de legitimidad a la que llegaron las reformas pro mercado, a poco de instrumentarse, con la pomposa discursividad de que serían la solución a los graves problemas de la región. Pero ¿qué significa, en la práctica, este nuevo momento político en términos de la posibilidad de cambiar las prioridades concretas en cuanto a qué hace, con qué lo hace y cómo lo hace el Estado? Dicho de otro modo, ¿está América Latina ante un momento donde la falta de legitimidad del pasado reciente se combina con nuevas relaciones de fuerza, situación capaz de reorientar de un modo decidido y sostenido el rumbo y contenido de las políticas públicas, por ejemplo, hacia el universalismo básico en la política social?

²⁰ Al respecto, Fukuyama sostiene que “podemos ordenar el alcance de las actividades estatales a lo largo de un continuo que comprende desde las actividades necesarias e importantes, a las meramente deseables u opcionales y, en determinados casos, a las contraproducentes o incluso destructivas. Como puede suponerse, no se ha logrado alcanzar un acuerdo acerca de la jerarquía de las funciones del Estado, especialmente en lo que atañe a la redistribución y la política social” (2004: 23).

Las mencionadas preguntas no tendrán una respuesta homogénea, en tanto heterogénea es la realidad política y socioeconómica de los países latinoamericanos. En el plano específico de las políticas sociales, y en consonancia con trayectorias nacionales de sus sistemas de bienestar, cada país tiene una realidad diferente. Por ende, el camino que se deberá recorrer desde la situación presente, en materia de política social, hacia una donde alcance creciente importancia el nuevo universalismo, será bien diverso. Indicado esto, más que avanzar por el estrecho desfiladero de explorar caso por caso este tránsito potencial, conviene aquí concentrar la atención en qué aspectos de la gestión estatal deben reforzarse si lo que se quiere, más allá de las palabras, es apuntalar nuevas bases para los respectivos regímenes nacionales de política social.

Un Estado más capaz no implica ni requiere, se sabe hoy como parte de las promesas no cumplidas del neoliberalismo, una sociedad civil más debilitada, sino todo lo contrario (Acuña y Repetto, 2005). El camino hacia un fortalecimiento conjunto de Estado y sociedad, que habrá de implicar también nuevas pautas y arreglos institucionales para un mejor funcionamiento del mercado, pasa necesaria –aunque no exclusivamente– por la política, en particular la de impronta democrática. La política, entendida como espacio para la negociación y el entendimiento entre partes con intereses e ideologías en conflicto, y no meramente como un atributo decorativo de decisiones basadas en la presión tecnocrática o miradas unidimensionales de los “ganadores coyunturales”.

El horizonte estratégico del universalismo parece contener, por su potencial de aporte a repúblicas más igualitarias en América Latina, un germen significativo para dotar de nuevos sentidos a la política y, por ende, al propio ámbito estatal. Implica, dicho con otras palabras, que la nueva etapa de reformas del Estado, que nunca queda limitada, más allá de las apariencias, a su aparato organizacional, sino que lo afecta en tanto relación social, puede encontrar en el universalismo de la política social un rumbo y direccionalidad política diferentes a los del pasado reciente. No porque el universalismo per se lo sea todo en materia de gestión pública estatal, sino porque el camino hacia él también redefine otras cuestiones que hacen a la propia reforma estatal, tales como el papel de la macroeconomía en el desarrollo socioeconómico de países e individuos, el tipo de contrato social y fiscal que se requiere entre Estado, ciudadanos y grupos de interés, y otras cuestiones de igual importancia.

La conjunción de universalismo y Estado, más aún mirado desde el prisma de la construcción ciudadana, requiere definiciones sustantivas. Afirma al respecto Garnier que “definir una estrategia significa, en buena medida, definir las prioridades del desarrollo nacional, y definir el carácter y las prioridades de las distintas

políticas y los diversos programas de acción gubernamental, de manera que estas prioridades sirvan de hilo conductor y de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones sociales y, en particular, a la elaboración y aplicación de las políticas públicas. El proceso de construcción —o descubrimiento— de estas prioridades estratégicas constituye el reto fundamental de la vida democrática de una sociedad, y no deben escatimarse esfuerzos para desarrollar todos los canales necesarios para que, de manera institucional, las sociedades latinoamericanas puedan elevar sistemáticamente su capacidad para construir estos grandes acuerdos de manera democrática” (2004: 107).

Es precisamente el Estado, en particular el Estado democrático, el ámbito político por excelencia para liderar la construcción compartida de prioridades estratégicas en territorios nacionales concretos. Obvia decirlo, Estado significa aquí bastante más que lo que hace o deja de hacer el Poder Ejecutivo. Implica también a los otros poderes, leáse al conjunto de poderes y organismos públicos y sus estrechos vínculos con la sociedad civil. La reformulación del Estado, si lo que se quiere es tornar el faro del universalismo en una de las principales prioridades estratégicas de un país, exige, por ende, articulaciones mucho más virtuosas que en el pasado en materia de diseños institucionales. No se avanzará realmente en la mejoría de la calidad ciudadana limitando esa tarea a contenidos concretos de ciertas políticas públicas, por ejemplo, de carácter social, sino que se requiere de confluencia de perspectivas en términos de mejores procesos y contenidos de la legislación y del funcionamiento de los sistemas judiciales²¹. También, es necesario insistir, de buenos instrumentos y prácticas de gestión²².

Fortalecer el Estado exige, al mismo tiempo, mejorar sus capacidades políticas y administrativas (Repetto, 2004). También, obviamente, se necesita

²¹ Hoy se reconoce, desde ámbitos diversos, esta recuperación del protagonismo de la política y su institucionalidad, tal como lo reconoció el Banco Interamericano de Desarrollo en su reciente informe anual: “Un enfoque estrictamente tecnocrático para la formulación de políticas elude los pasos de debate, negociación, aprobación y ejecución que encierran en sí el desordenado mundo de la política. En este informe se sostiene la idea de que los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables. Si al tratar de promover un cambio de políticas se hace caso omiso del vínculo que existe entre ellos, puede desembarcarse en reformas fallidas y expectativas frustradas” (BID, 2005: 4).

²² “Va de suyo que sin una agenda social compartida en razón de los beneficios que arroja se desvanece la intencionalidad social y se aflojan los vínculos sociales con deserciones probables. Asimismo, sin normas técnicas de operación para asegurar la eficacia y eficiencia de la acción colectiva y sin procedimientos gerenciales de acompañamiento y evaluación de las operaciones y sus productos se carece de la capacidad de producir los objetivos, resolver los problemas y las carencias, de modo que los objetivos sociales más valiosos permanecen en el mundo de las buenas intenciones pero no se materializan en realidades” (Aguilar Villanueva, 2005: 10-11).

que el Estado potencie sus capacidades extractivas como un modo de sostener fiscalmente sus prioridades estratégicas y las decisiones que se tomen para hacerlas efectivas (Schmitter, Wagemann y Obydenkova, 2005). Todo ello, sumado a la mejora específica en la institucionalidad social (Machinea y Hopenhayn, 2005), debe conjugarse virtuosamente si el objetivo es gobernar con el horizonte del universalismo de la política social a la vista²³.

En Repetto (2004) se interpreta la capacidad política del Estado como la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen sus intereses e ideologías más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública. La combinación entre la capacidad política acotada y agregada de los actores —actúen estos de modo aislado o a través de coaliciones— cobra entonces particular importancia para explorar el interrogante en cuanto a la situación presente, siempre dinámica, por otro lado, de las relaciones de poder en el interior de los diversos países de América Latina. Pensar en caminos nacionales hacia prácticas e instituciones de política social más universales requiere entonces no descuidar el análisis, y la consecuente intervención, sobre la calidad de la representación política, la estructura y funcionamiento de las reglas electorales y el sistema de partidos, el grado de conflictividad de la relación capital-trabajo, el nivel de organización de los sectores populares, los canales de expresión política de las clases medias y otras cuestiones por el estilo.

Transformar el sistema de política social, con perspectiva y horizonte de universalismo de nuevo tipo, implicará entonces atender con particular cuidado las condiciones políticas que se requieren para emprender las reformas necesarias. González-Rosetti resalta algunos interrogantes pertinentes: “Cuando se emprende una reforma, ¿cuáles son los incentivos o desincentivos que están en juego?, ¿cuál es la naturaleza y la capacidad de negociación de las coaliciones que apoyan o se oponen a los cambios de políticas?, ¿cuáles son los factores nacionales e internacionales que intervienen? Y,

²³ Peters explora estas cuestiones, cuando señala que es “uno de los aspectos más importantes del proceso de gobernar: la necesidad de establecer prioridades y metas —una visión, si se quiere— y luego encontrar los medios para lograr esas metas. En particular, se trata de que está emergiendo un gobierno que necesita pensar el proceso de gobernar de una manera más coherente y, al mismo tiempo, desarrollar medios para moverse desde las prioridades más amplias y desde las ideas más vagas hacia programas más concretos de gobierno (...) Un documento consensuado sobre metas relativas a las políticas puede ser valioso políticamente, pero puede tener menos valor como mecanismo para proporcionar gobernanza y conducción a la sociedad. El concepto de conducción implica tener metas claras como también la capacidad para movilizar la sociedad hacia esas metas” (2003: 23-25).

centralmente, ¿qué y hasta dónde se puede reformar bajo las condiciones políticas imperantes?” (2005: 20).

En el plano de las capacidades administrativas necesarias para recorrer el camino hacia el universalismo, una de las claves la aporta Schick, cuando señala que “en la medida en que la provisión de servicios se ha hecho más importante, la diversidad ha ido reemplazando a la uniformidad a los efectos de atender las diferentes necesidades de los ciudadanos. Un Estado que rinde debe servir a los ciudadanos, aunque lo tenga que hacer a través de formas diferentes (...) En la medida en que el Estado todavía tiene legitimidad para reclamar la lealtad de los ciudadanos y sus impuestos, el primer impulso de reformas orientadas a la mejora del rendimiento se orienta a fortalecer el Estado, pero si estas fracasan en obtener resultados, pueden plantearse las alternativas al propio Estado” (2004: 21-22). Esa búsqueda del rendimiento no podrá ser, por supuesto, y al igual que en otros aspectos concernientes al vínculo entre nuevo Estado y universalismo de política social de nuevo tipo, homogénea en todos los casos nacionales. Pero no se trata de un rendimiento puramente basado en la *expertise* tecnocrática, sino que se requiere también de avances hacia una creciente democratización de las administraciones públicas latinoamericanas²⁴ en el marco de la gestión para resultados.

Mokate (2006) se concentra precisamente en las dificultades que hay cuando se trata de alcanzar resultados en materia de desarrollo, resaltando, desde la óptica de la gerencia social, un conjunto de desafíos de índole técnico, pero también político. Entre estos desafíos destacan los siguientes: i) los resultados esperados en el desarrollo se ven afectados por múltiples factores e intervenciones y requieren de esfuerzos por parte de múltiples actores; ii) buena parte de los resultados esperados en el desarrollo necesariamente se ubican en el mediano o largo plazo; iii) las organizaciones que promueven las iniciativas a favor del desarrollo frecuentemente están distantes física y organizacionalmente de los ciudadanos para los cuales trabajan; iv) el diseño de estrategias e intervención y su implementación frecuentemente se realizan por grupos diferentes, con poca comunicación y retroalimentación entre ellos; v) los incentivos organizacionales premian los logros, que no necesariamente corresponden a los resultados en el desarrollo; y vi) diversos criterios que guían las estrategias de desarrollo (eficiencia, gobernabilidad, equidad, sostenibilidad) pueden conducir a recomendaciones contradictorias respecto a cómo proceder para lograr resultados en el desarrollo.

²⁴ En el sentido en que señala Cunill Grau de que “...no hay real democratización de la administración si en el intento resulta lesionada su capacidad de producir bienes y servicios públicos de calidad para todos” (2004: 85).

Una conclusión abierta

Avanzar hacia el fortalecimiento de un sistema de derechos –con sus correspondientes obligaciones– implica un arduo proceso que no opera sobre la tabula rasa de la historia, sino que está enmarcado, en sus límites y posibilidades, en los legados económicos, políticos, sociales y culturales de los países. Las transformaciones acontecidas en América Latina en los años ochenta y noventa no son, en general, una buena noticia, pues fueron años donde, en la mayoría de los países, se afectaron negativamente los derechos sociales, a la vez que, en varios casos, se debilitaron los derechos civiles. La democratización política, con su consiguiente avance en materia de derechos políticos, no parece haber sido suficiente para revertir estas tendencias de exclusión y desigualdad.

Dado este contexto, en este capítulo se han tratado de apuntalar las recientes reflexiones sobre el universalismo como parte de los nuevos objetivos estratégicos de política social para los países de la región, con un conjunto de argumentaciones acerca de la dinámica y compleja relación que existe en América Latina entre la política social, el rol del Estado y la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, un universalismo en política social capaz de crear círculos virtuosos en la relación entre política social y ciudadanía depende de una rejerarquización del Estado en el ciclo de políticas públicas que al mismo tiempo que redefina el carácter de lo público tornándolo efectivamente representativo²⁵, edifique pisos mínimos de capacidad administrativa y política, sustentada siempre y de un modo progresivo en términos netos, en su capacidad fiscal.

De lo que se trata, en síntesis, es de recuperar y realzar la idea de que las políticas sociales tienen un rol protagónico en la construcción de mejores sociedades y también mejores economías. Y para que las políticas sociales, interpretadas en un sentido amplio que incorpora a los sectores sociales y al ámbito del trabajo y la seguridad social además del combate a la pobreza, cumplan esa histórica y difícil tarea, se requiere de un mejor Estado. Los esfuerzos políticos, fiscales y administrativos destinados a promover el universalismo de nuevo tipo, por ende, no pueden quedar limitados a la mejoría puntual de una modalidad particular de la política social, sino que requieren también ir más allá, hacia aquel espacio donde la lucha de intereses y las divergencias ideológicas encuentran su más alto punto de tensión.

²⁵ En el sentido que sugiere Calderón (2002).

Lo indicado se enmarca en un continuo proceso de aprendizaje histórico por parte de los ciudadanos y los países latinoamericanos, en particular en lo referido a la dimensión y estructura de sus propios problemas, del significado –potencialidades y límites– de los aspectos materiales de la democracia representativa, y de los márgenes de acción que una adecuada percepción de estas dos cuestiones implica. Desde una perspectiva que enfatiza el largo plazo, la actual coyuntura económica, social y política de la región es, sin lugar a dudas, inmejorable para volver a colocar en el centro del debate el desafío de la construcción de vasos comunicantes virtuosos entre universalismo, ciudadanía y Estado.

Parte 3:

Universalismo básico, empleo y seguridad social

Empleo y protección: una vinculación necesaria

Víctor E. Tokman

El trabajo es la fuente más importante de protección. Esta afirmación ha constituido la base sobre la que se construyeron los sistemas de protección social durante el siglo pasado. El empleo pleno, estable y protegido proporciona una fuente de ingresos que debería permitir alcanzar un nivel de vida adecuado para el trabajador y su familia. Es obvio que no todos los que están en edad de trabajar pueden hacerlo y que, durante la vida laboral, se presentan episodios que significan interrupciones como el desempleo, los accidentes y las incapacidades y que estas contingencias deben preverse para evitar que se traduzcan en un deterioro en las condiciones de vida de la población. Debe preverse también el financiamiento de la vejez, período inevitable en el ciclo de vida, que obliga a ahorrar durante las edades activas para enfrentarlo adecuadamente. Al pleno empleo se le agregó un pilar de solidaridad sistémica que asegurara que esta cobertura estuviera disponible y no quedara librada a decisiones individuales. Con ello se configuró el Estado de bienestar que conformó una ecuación que interrelaciona el empleo, la protección laboral y social. Esta interrelación constituye un conjunto necesario que debe adecuarse de manera permanente a los cambios que se registran en ambos ámbitos.

El mercado de trabajo responde a los ciclos económicos y a las transformaciones estructurales de las economías. Viejos riesgos se ven reforzados y, en muchos casos, ampliados por la emergencia de nuevas necesidades de protección. Las políticas de protección social se tornan inadecuadas e insuficientes para enfrentarlas y deben renovarse. Pero su reforma necesaria resulta insuficiente, si no se interviene también en el ámbito del empleo y el trabajo.

El objetivo de este capítulo es analizar esta interrelación e identificar políticas que permitan asegurar un nivel de protección que responda a los nuevos riesgos que se derivan de las transformaciones en la situación laboral. En la primera sección, se revisa el modelo de protección basado en el Estado de bienestar, sus tensiones y las incompatibilidades estructurales en su implantación en los países de América Latina. En la segunda sección, se analizan las nuevas tensiones que dan origen a riesgos previamente inexistentes como el desempleo y la desprotección que afecta a grupos protegidos y la exclusión

creciente de los no plenamente incorporados. A ellas se agregan las transformaciones, en cierta manera tardía, de la estructura de las familias, la progresiva incorporación de la mujer al trabajo y el envejecimiento de la población.

En la tercera sección, se plantea la necesidad de recomponer las bases para un acuerdo social que permita mejorar el empleo y la protección laboral, al mismo tiempo que disminuir la exclusión mediante una inserción laboral más adecuada y un rediseño de la protección social. En la cuarta sección, se analizan las políticas públicas necesarias con énfasis particular en las políticas laborales, en la formalización de los informales y en la universalización de la protección social.

Cabe señalar que, no obstante reconocer la diversidad que presenta América Latina entre países, el análisis, la información y las propuestas se referirán al promedio y no se distinguirán situaciones específicas de cada país.

El Estado de bienestar como referente

Tensiones e incompatibilidades

El sistema de protección más difundido se basa en dos pilares fundamentales: el pleno empleo y la solidaridad sistémica. El empleo para todos, estable y protegido, constituye la fuente primaria de protección para los trabajadores y sus familias. La protección debe enfrentar los riesgos de vejez, de accidentes e incapacidades y de desempleo, períodos durante los cuales se interrumpen los ingresos del trabajo. Así surgen los seguros sociales que cubren estos riesgos mediante pensiones e ingresos que compensan la pérdida de salarios. Estos riesgos se asocian a episodios temporales durante la vida laboral, en el caso de los dos últimos, o bien al término del ciclo laboral, en el primero. El pleno empleo, a su vez, se alcanza en el marco de una política macroeconómica de tipo keynesiano que permite utilizar plenamente la capacidad instalada. La protección se asocia estrechamente con la inserción laboral.

Para aquellos que no logran insertarse o lo hacen de manera imperfecta, la protección social se asegura mediante la solidaridad sistémica. Constituye una respuesta sistémica porque no queda librada a decisiones individuales, sino que emana de instituciones creadas para ese propósito. Por un lado, de una legislación laboral con carácter tutelar destinada a proteger a los trabajadores en un campo de juego desnivelado, mediante la búsqueda de la estabilidad del empleo, de condiciones de trabajo y remuneraciones aceptables y de equilibrar los poderes en la negociación colectiva. Esta legislación es definida y controlada directamente por el Estado. Por otro lado, de un sistema de seguridad social des-

tinado a proteger contra los riesgos mediante seguros solidarios sobre una base contributiva para aquellos que pueden aportar, y complementado con asistencia social para los que no poseen la capacidad de participar en el financiamiento. Ello configuró la seguridad social en su acepción amplia.

Se protege al trabajador (hombre) y con ello a la familia, lo que define la concepción de familia inherente al modelo. La familia depende del empleo del jefe (hombre) que es el proveedor de ingresos y de protección. Las mujeres son responsables de las tareas de cuidado del hogar y de la atención a los niños y ancianos. A través del empleo, el jefe obtiene ingresos estables para la familia, mientras que la protección laboral y social cubre los riesgos asociados a su función productiva; pero además, la cobertura se hace extensiva para algunos riesgos a otros miembros de la familia, por ejemplo, en salud.

El modelo descrito de manera estilizada en los párrafos anteriores orientó los sistemas de protección social en los países avanzados y, en particular, en Europa. Se trasladó, asimismo, a los países de América Latina y el Caribe sirviendo de guía para su instalación progresiva.

Surgieron tensiones asociadas a factores demográficos, que afectaron en mayor medida a los países desarrollados, y que se tradujeron en una mayor tasa de dependencia como consecuencia del envejecimiento de la población y del aumento de la esperanza de vida. Ello significó un incremento en la demanda de pensiones y en salud, al mismo tiempo que disminuían los aportes de la población activa. El desajuste se tradujo en desequilibrios financieros que introdujeron tensiones en los sistemas y obligaron a llevar a cabo las reformas actuales.

Se produce también una transformación en la estructura familiar perdiéndose la supremacía de las familias biparentales con un proveedor (hombre) principal del ingreso. Las familias se diversifican tanto por el aumento de divorcios y separaciones, como por la expansión de núcleos familiares monoparentales. Al mismo tiempo, aumenta la participación de la mujer en el mercado de trabajo, como consecuencia tanto del avance en la liberalización femenina, como de la necesidad de proveer ingresos adicionales para solventar el presupuesto familiar. En el Reino Unido, por ejemplo, las familias con un solo ingreso representaban el 70% de los hogares a comienzos de los años sesenta, pero se redujeron al 30% en los años noventa. Al mismo tiempo, la proporción de hogares con dos perceptores de ingresos se elevó del 28% al 55% (Buti, Frank y Pench, 2000).

El desempleo en los países de la Unión Europea aumenta y se ubica en torno al 10%; la mitad de los desocupados ha estado sin trabajo por más de un año y la mitad se encuentra en los rangos más bajos de la escala educacio-

nal. El seguro de desempleo, inicialmente previsto para enfrentar situaciones de desempleo cíclico de corta duración y de baja intensidad, fue diseñado también para proteger el ingreso de los trabajadores menos calificados, las familias con un solo perceptor, y en un marco de negociación colectiva centralizada que permitía comprimir los salarios en el ajuste. Se complementó con el bienestar social para cubrir los riesgos de interrupción de ingresos por pérdida de empleo y para asegurar un nivel de ingreso mínimo para la subsistencia.

Para enfrentar estas tensiones y desequilibrios se han introducido reformas, pero al contrario de lo argumentado en círculos interesados, no han significado el reemplazo de los sistemas existentes. Por el contrario, las reformas de los seguros de desempleo se concentraron en aumentar las exigencias y en disminuir los beneficios y el tiempo financiado por el seguro. Esto último, mediante una política laboral activa que contribuye a disminuir los períodos de desempleo. Situación similar se registra en relación con los sistemas de pensiones que han sido sujetos de reformas paramétricas para lograr los equilibrios financieros. Ello se tradujo, en algunos casos, en la extensión de las edades de jubilación y el ajuste de las contribuciones. Ello no significó, sin embargo, que la discusión no haya incorporado propuestas de cambios de carácter sistémico como el paso de sistemas de reparto (*pay-as-you-go*) a sistemas de capitalización individual, o la introducción de subsidios a la contratación como sustitutos parciales de los seguros de desempleo, e innovaciones en el diseño de la protección social para aumentar la eficacia de los recursos involucrados.

El Estado de bienestar se trasladó a América Latina como orientación para el diseño de instituciones y políticas públicas, pero debió enfrentar condiciones estructurales muy diferentes a las prevalecientes en los países desarrollados. El resultado fue, en muchos casos, una incorporación imperfecta, incluso incompatible al menos parcialmente, para proporcionar cobertura de protección social a la mayoría de la población en la región.

Tres diferencias estructurales pusieron en evidencia desde los primeros años las incompatibilidades entre la cobertura universal o mayoritaria y la factibilidad de alcanzarla en el contexto prevaleciente en América Latina. La primera es de naturaleza demográfica. La segunda responde a las características de la inserción laboral y la tercera se relaciona con la limitada capacidad de financiamiento asociada a países menos desarrollados y más pobres.

La transición demográfica y el envejecimiento de la población afectan de manera universal a los sistemas de protección y, en particular, a la pro-

tección a la salud y a la vejez. Aumenta, asimismo, la relación de dependencia entre beneficiarios y contribuyentes. La esperanza de vida aumentó en el mundo de 61 a 65 años entre los primeros años de la década de 1980 y finales de 2000. En Europa y en América del Norte lo hizo de 74 a 77 años y en América Latina y el Caribe de 65 a 69 años. Existen todavía diferencias, pero las trayectorias apuntan en la misma dirección. Los plazos son, sin embargo, más cortos y generan tensiones anticipadas sobre los sistemas de protección menos maduros. Las tasas de dependencia crecen y las proyecciones para mediados de siglo en los países más desarrollados indican que el coeficiente de dependencia (entre los mayores de 64 años y los activos entre 15 y 64 años) alcanzará al 44%, más que duplicando el nivel actual. En los países europeos el coeficiente será incluso mayor y en los de Europa Meridional será de cerca de 60%; es decir, habrá 1,7 contribuyentes por cada jubilado. En América Latina y el Caribe el coeficiente proyectado es de 26,5%, todavía casi cuatro contribuyentes por beneficiario (OIT, 2000). Sin embargo, este coeficiente triplicaría el actual, a lo que se agrega que la capacidad de contribución efectiva en las edades activas es muy inferior a la de los países desarrollados.

Las diferencias en la inserción laboral afectaron también las posibilidades de cobertura de la protección social. Ellas constituyeron la segunda diferencia estructural. Hacia mediados del siglo pasado, América Latina era todavía una región en la que el 55% de la fuerza de trabajo trabajaba en zonas rurales y dos tercios de ella se ocupaba en la economía campesina, donde el asalariamiento era inexistente (PREALC, 1982). La urbanización, producto de las migraciones del campo a la ciudad, trasladó la presión por empleo a las ciudades. En ellas, el crecimiento insuficiente no permitió una inserción laboral de alta productividad, ni tampoco la expansión de los trabajadores asalariados, particularmente en la industria manufacturera. Ellos constituían los sujetos por excelencia del modelo de protección laboral y social, tanto por su mayor capacidad contributiva como por la facilidad de recaudación que significa la relación de dependencia laboral. Se observa un proceso de deformación estructural en el empleo, donde los servicios se expanden “prematuramente” con relación a la trayectoria seguida por los países desarrollados en períodos comparables y surge un sector informal que es el resultado más de una estrategia de supervivencia que de inserción productiva. Ante la necesidad de obtener ingresos para sobrevivir, se autogeneran ocupaciones que, por sus características, dan como resultado baja productividad y bajos ingresos (Prebisch, 1970). Hacia 1950, sólo un tercio de la población activa estaba ocupada

en empleos productivos asalariados urbanos, lo que ponía en evidencia que un sistema de protección social sobre la base de las contribuciones de los trabajadores constituía un diseño que difícilmente podría responder a la fragmentada estructura de empleo prevaleciente.

La introducción de seguros de desempleo fue casi inexistente. Sin embargo, a diferencia de la cobertura para vejez y de accidentes e incapacidades, el riesgo de desempleo no constituyó hasta más recientemente una amenaza para los trabajadores. Ello porque la ocupación campesina e informal permitía ajustar las fluctuaciones del ciclo mediante redistribuciones en el interior de la actividad desarrollada sin recurrir al desempleo abierto. Cubrir a los desempleados abiertos habría requerido recursos no muy cuantiosos a juzgar por las tasas prevalecientes, por lo general, menores al 5%. Pero en situaciones de subempleo significativo, la existencia de cobertura contra el desempleo habría transformado el subempleo en desempleo y habría multiplicado las necesidades de recursos, además de hacer más difícil la administración del seguro en estas condiciones.

La tercera diferencia estructural se deriva de la condición de menor desarrollo relativo. Países pobres y poblaciones con ingresos bajos, más aún con alta concentración de los ingresos y de la riqueza, no poseen el potencial de financiamiento necesario para atender las necesidades de protección social. Los ingresos personales y familiares resultan insuficientes para contribuir a financiar la protección social o, en el caso de las pensiones, para distribuir mejor los ingresos a lo largo del ciclo de vida para enfrentar el período de vejez. Los ingresos fiscales, a su vez, resultan insuficientes por la baja carga tributaria que depende de los ingresos provenientes de tributos al comercio exterior y al consumo.

La transferencia del modelo de protección social no pudo efectuarse plenamente. Como resultado, hoy subsisten importantes grupos de la población sin cobertura. La incorporación ha sido incompleta o imperfecta, porque las condiciones son diferentes. Además permanecieron, a pesar del crecimiento, y los riesgos emergentes en los últimos decenios han tendido a magnificar el problema. Se requiere enfrentarlo de manera sistémica, más allá de las mejoras que deben introducirse a los sistemas existentes. Debe reconocerse que esto no significa que el Estado de bienestar esté destinado al fracaso por su exigencia de capacidad contributiva de los asalariados; sino porque, además, a diferencia de los países más exitosos en su implementación, tampoco existe capacidad fiscal para asegurar una protección universal.

Ello puede observarse con claridad en materia de pensiones en los países desarrollados. La cobertura universal para los mayores de 65 años está garantizada en varios países, aunque complementada con planes de pensiones adicionales sobre base contributiva. O también, lo opuesto. Protección social sobre base contributiva con mínimos de protección garantizados para los que no logren acumular lo suficiente. Existe una tendencia que se observa en las reformas más recientes en los países desarrollados hacia la convergencia de los sistemas. La mayoría de los que tienen beneficios uniformes han agregado beneficios relacionados con las remuneraciones. Algunos de los que tienen beneficios relacionados con los ingresos han agregado niveles mínimos garantizados (Guillion, Turner, Bailey y Latulippe, 2000). Esta puede constituir una orientación para que América Latina responda a las demandas existentes y se adecue a la limitada disponibilidad de recursos. Pero, a diferencia de los países desarrollados, la extensión de la protección social deberá incluir una transformación de la estructura del empleo y posiblemente la introducción de programas que respondan a las características de sectores específicos como el informal.

El resultado ha sido una cobertura insuficiente de protección social. Si se restringe al sistema de pensiones para el cual se dispone de mayor información, hacia 1980, cuando los países europeos registraban cobertura universal, en América Latina sólo el 41% de los asalariados tenía cobertura y cerca de la mitad de los países no alcanzaba al 25% de cobertura (Mesa-Lago, 1985).

Optar por la vía contributiva significa excluir a grupos importantes de la población. Universalizar la protección sobre la base de recursos fiscales escasos, da como resultado beneficios insuficientes o de mala calidad o la existencia de otros métodos de racionamiento como las listas de espera para la atención en salud. El rediseño debe conciliar ambas vías. No deben tampoco desaprovecharse los mecanismos de protección que emergieron desde la sociedad, como lo fueron la familia extendida, la economía campesina y el sector informal. En ellos, se comparten activos, oportunidades de trabajo e ingresos, y los recursos fungibles permiten compatibilizar tiempos, funciones y necesidades. Ante las limitaciones de cobertura de la solidaridad sistémica, surgen formas de solidaridad desde la sociedad que tratan de atenuar la falta de empleo, de ingresos y de protección. De algún modo, se comparte en los hogares y mayormente en la actividad productiva bajo formas de organización que son visualizadas como de baja productividad desde una perspectiva económica, pero que constituyen respuestas que permiten, a partir de la familia, desarrollar actividades productivas con flexi-

bilidad en el uso del tiempo disponible de los miembros de la familia y de los recursos existentes.

Es necesario también diferenciar entre países dentro de la región. Existen diferencias en las dimensiones analizadas en esta sección. Las experiencias en instituciones y diseños de protección son también diversas. Es probable que la receta no pueda ser única, dependerá de la situación de cada país. Pero los lineamientos estratégicos pueden responder a un diseño común. Los países ordenados de acuerdo con tres dimensiones –transición demográfica, estructura de inserción laboral y capacidad financiera– difieren significativamente¹.

En promedio, América Latina, hacia el comienzo de la década de 1980, registraba una cobertura de protección social de alrededor de 40% de los activos en un entorno que se caracterizaba por factores demográficos relativamente favorables con una esperanza de vida de 65 años y una relación de dependencia de pasivos a activos de 0,08, lo que equivale a 12 activos entre 15 y 64 años por cada pasivo mayor de 65 años. Las posibilidades de extensión de cobertura y de financiamiento se relacionan con las características del mercado de trabajo. Para esa época, el 42% de los empleos estaban en zonas rurales y el 53% se ocupaba en sectores modernos; la diferencia trabajaba en el sector informal y en la agricultura tradicional. Los asalariados, sin incluir las microempresas de menos de 5 trabajadores, representaban alrededor de la mitad de la ocupación. Los ingresos bajos afectaban al 40% de los hogares y al 48% de la población que se ubicaba bajo la línea de pobreza. La carga tributaria era de alrededor de 12% del PIB y el gasto social alcanzaba 10% del producto. A su vez, se destinaba poco más del 6% del producto a la seguridad y asistencia social y a la salud (3,6% y 2,5%, respectivamente).

Estos datos agregados permitían anticipar las dificultades estructurales y financieras que debían enfrentarse para ampliar la protección social para América Latina en su conjunto. Existía entonces un desajuste estructural entre el sistema de protección que orientó el diseño institucional y financiero y las condiciones de inserción laboral y de ingresos. La incompatibilidad se

¹ En 1980 se podían diferenciar tres grupos de países de acuerdo con el avance en la transición demográfica, la inserción laboral y su capacidad financiera. El primero, compuesto por los países del Cono Sur, que alcanzaban una cobertura de seguridad social superior al 67%; al otro extremo, los países centroamericanos (excepto Costa Rica y Panamá), Bolivia, Ecuador y República Dominicana que no alcanzaban a cubrir el 20% de su fuerza de trabajo. En una situación intermedia se encontraban México, Costa Rica y Panamá (Tokman, 2005).

produce a partir de una inserción con baja productividad e ingresos, pero que logra generar protección, juntando riesgos y compartiendo recursos en las familias y unidades productivas rurales e informales.

El supuesto, implícito o explícito, detrás de esta estrategia es el reconocimiento de que las diferencias de niveles de desarrollo son transitorias y que las sendas a recorrer por los países en desarrollo serán similares a las de los países hoy desarrollados. Sólo serán permanentes las características demográficas y, en particular, el envejecimiento de la población. La modernización y la expansión de la capacidad financiera pública y privada permitirán alcanzar una cobertura más amplia de protección social.

Este escenario era al menos cuestionable en el pasado dada la no convergencia internacional entre países y la estabilidad de los rankings mundiales (Ocampo, 2003). A partir de 1980, los cuestionamientos aumentan, pues el nuevo escenario de globalización y de reformas económicas afecta al empleo, los ingresos y la protección social. Son estos factores los que se analizarán en la próxima sección.

Inserción laboral y protección social en la globalización

Riesgos emergentes en el nuevo escenario económico

El escenario económico se altera profundamente en los dos últimos decenios del siglo pasado. Tres procesos de cambio son los de mayor importancia. La globalización, la privatización y la liberalización. Estos procesos dan como resultado una economía mundial diferente y sientan nuevas reglas de funcionamiento para las políticas nacionales, además de limitar las opciones disponibles. Existe menos autonomía para diseñar políticas nacionales.

La nueva forma de funcionamiento se caracteriza, además, por una mayor inestabilidad que se difunde con más rapidez. Una economía mundial más integrada, que da mayor importancia a los aspectos financieros en un contexto de cambio acelerado en las tecnologías de información, transforma en instantáneos los procesos de difusión tanto de los beneficios, como de los costos involucrados. El régimen macroeconómico en el que operan los países cambia. El empleo se relaciona más estrechamente con la demanda externa, y la posibilidad de expandir la demanda interna o de aumentar los salarios por encima de la productividad encuentra restricciones para financiarlos por la imposibilidad de trasladarlos a los precios sin afectar la competitividad.

La globalización jerarquiza la búsqueda de competitividad internacional y favorece la adopción de estrategias defensivas para competir en mercados

con demandas fluctuantes. Para ello se busca reducir los costos, particularmente laborales, y flexibilizar el proceso de trabajo. La privatización traslada una mayor responsabilidad por la creación de empleo al sector privado. Esto hace necesario una vinculación más estrecha entre las políticas económicas y las sociales. Se requieren incentivos económicos para la inversión y el crecimiento; pero también son necesarias la legitimación social y la percepción de tratamiento justo para la permanencia de las políticas y la estabilidad de las reglas de juego.

América Latina se convierte en un continente más inestable. La inestabilidad de largo plazo, medida por la volatilidad del producto interno bruto, es el doble de la de un país desarrollado y superior a la de los países del Sudeste asiático. La inestabilidad del consumo es aún superior: triplica la de los países desarrollados y sólo es superada por la de los países del África Subsahariana (De Ferranti et al., 2000). Más aún, la volatilidad del consumo, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, supera la del producto. Ello muestra la menor capacidad para atenuar los efectos del ciclo al disponer de menos activos, menores posibilidades de endeudamiento y un uso menos efectivo de políticas anticíclicas.

Si bien el coeficiente de variación del producto interno bruto registrado en la década de 1990 fue inferior al de los años ochenta y ligeramente superior al de los años setenta, su nivel continúa siendo significativamente mayor que en los países desarrollados (1,7 veces), y las diferencias en relación con la inestabilidad del consumo son crecientes. De 2,4 en los años setenta, crece a 3,1 en los años ochenta y a 3,3 veces en los años noventa (CEPAL, 2000a; y De Ferranti et al., 2000).

La alta inestabilidad que no decrece genera inseguridad en la medida en que se transmite al empleo y a los ingresos, y provoca desafíos nuevos para la protección social. A ellos se les agregan otros hechos nuevos derivados del cambio en las familias, la creciente participación femenina en el mercado de trabajo y el envejecimiento de la población. A continuación se mencionarán cuatro de estos desafíos que deberán enfrentarse tanto mediante reformas de las políticas laborales como de la protección social. El primero se refiere al aumento del desempleo y de la inestabilidad ocupacional. El segundo, al cambio en la estructura de empleo hacia la privatización, la informalización, la terciarización y la precarización. El tercero se relaciona con el cambio en las familias, la incorporación de la mujer al trabajo y la necesidad de compatibilizar los roles de cuidado familiar y los del mundo laboral. El cuarto desafío es el envejecimiento

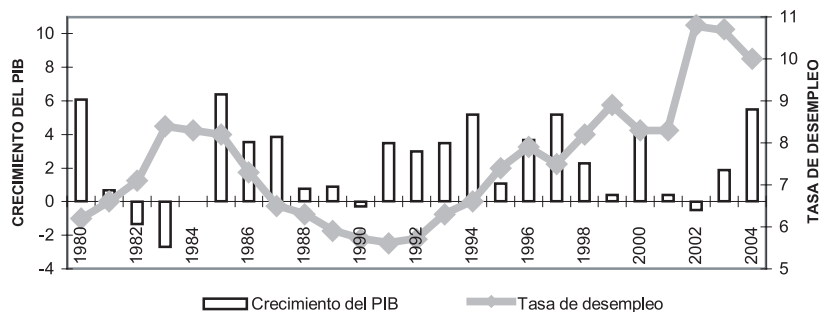
de la población y su efecto sobre demandas futuras y sobre la capacidad contributiva actual.

Vulnerabilidad al desempleo y a la inestabilidad ocupacional

La transformación estructural del empleo en los países latinoamericanos, cada vez más urbano, junto al nuevo escenario económico de creciente inestabilidad, da como resultado una mayor vulnerabilidad al desempleo. Ante fluctuaciones en el ritmo de actividad económica, el ajuste se produce por reducciones del nivel de empleo, lo que se facilita por reformas laborales dirigidas a flexibilizar la relación laboral mediante la ampliación de las causales de despido, la introducción de nuevos contratos laborales más flexibles y el abaratamiento del costo de despido. Ello ha permitido reducir los tiempos de ajustes, pero como contrapartida, ha resultado en mayor desempleo.

Asimismo, la volatilidad de los salarios reales disminuyó en la mayoría de los países de la región debido al éxito alcanzado en la estabilización de los precios. Ello es particularmente importante en países como Argentina, Bolivia, Chile, Brasil y Perú que pasaron de tasas de inflación altas (incluso algunos con hiperinflación) a tasas bajas o moderadas. La menor volatilidad de los salarios reales se traduce, por otra parte, en una mayor inflexibilidad a la baja, trasladando el peso del ajuste al empleo, contribuyendo de esta manera al aumento del desempleo.

Se observan también asimetrías en los niveles de desempleo en el ciclo económico. El aumento que acompaña las recesiones, demora en reducirse en las fases de recuperación. Más aún, en el decenio de 1990 las expansiones en la tasa de desempleo sólo se compensan parcialmente en las reactivaciones del crecimiento dando aparentemente como resultado una expansión de la tasa “natural” de desempleo. Este comportamiento puede observarse en el gráfico 5.1 que incluye las tasas de desempleo y el crecimiento del PIB desde 1980 hasta 2004. La década de 1980 muestra un comportamiento más convencional de alto desempleo durante la crisis del primer quinquenio y reducciones paulatinas hasta comienzos de los años noventa. Este decenio registra crisis sucesivas, la del “tequila” en 1995 y posteriormente, la crisis “asiática” en 1998-99 y la de Brasil y Argentina en 2001-2002. Todas ellas terminan en aumentos de la tasa de desempleo con la particularidad de que cada crisis sucesiva supera los niveles máximos alcanzados en las crisis precedentes. La crisis de mediados de los años ochenta eleva el desempleo a niveles superiores al 8%; la de 1995 registra niveles similares a la anterior, pero las dos crisis posteriores encuentran sus máximos en una tasa cercana a 9% y 11%, respectivamente.

Gráfico 5.1. PIB y desempleo

Fuente: Elaboración propia (2006), sobre la base de tasas de desocupación: OIT y tasas de crecimiento del PIB: CEPAL.

Este nivel de desempleo posterior a 1980 significa un salto importante con respecto a las tasas prevalecientes en las décadas previas, cuando las tasas se ubicaban en torno al 4% entre 1950 y 1970. El desempleo constituye, entonces, un hecho nuevo y cada vez más significativo tanto en términos relativos, por el aumento en las tasas, como absolutos al haberse trasladado la población de las zonas rurales a las ciudades.

Aumenta también la rotación laboral y disminuye la permanencia en el mismo puesto. La proporción de ocupados con menos de dos años de antigüedad alcanza al 24,5% del total de ocupados en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), mientras que, en América Latina, es de 38,1%. Lo mismo se observa en lo que se refiere a la permanencia media en el empleo que en la OCDE es de 10,5 años y en América Latina de 7,6 años. Datos presentados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2003b) confirman que la tasa de rotación para 12 países, entre los que se incluye México y Brasil, varía entre 16% y 35%, y que los dos países latinoamericanos se ubican en el límite superior con tasas de 33% y 30%, respectivamente. Ellas significan que, en un año dado, se crean y destruyen en promedio 1 de cada 3 empleos.

La mayor flexibilidad se traduce también en una mayor rotación laboral que significa un desempleo friccional, pues a diferencia de los países de la OCDE, en América Latina el 36,1% era de corta duración (hasta un mes) en los años noventa, lo que se compara con el 8,3% en Europa del Este, 11,4% en Europa Continental y 17,3% en otros países desarrollados. En Estados Unidos, la proporción es ligeramente superior a 39,6%. Por el contrario, la desocupación de largo plazo (un año o más) alcanzó al 11,2% en América Latina, muy inferior al 42% de Europa y

ligeramente superior al 7,4% de los Estados Unidos. La velocidad de ajuste ante el desempleo en la región es muy cercana a la de Estados Unidos y, en ambos, es más rápida que en los otros países desarrollados (BID, 2003b).

Pese a lo anterior, aumenta la incertidumbre, pues el desempleo afecta no sólo a los que efectivamente pierden sus empleos y deben reubicarse, sino también a muchos de los ocupados que temen perder sus empleos. Las encuestas señalan que el porcentaje de trabajadores que expresan temor a ser despedidos es muy superior a los que efectivamente se despiden.

Privatización, terciarización, informalización y precarización

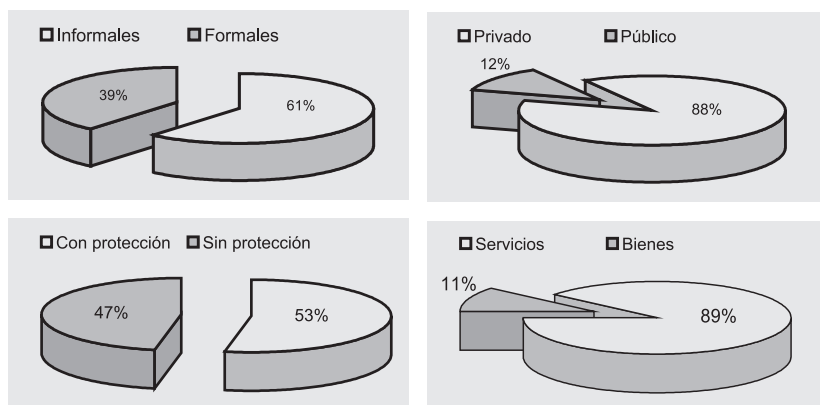
La segunda dimensión que contribuye a aumentar la inestabilidad y la desprotección es la transformación de la estructura de empleo que genera el nuevo escenario económico más allá del aumento de la desocupación. Cuatro procesos deben destacarse: la privatización, la terciarización, la informalización y la precarización.

El primer proceso es la privatización, esto es, el traslado de empleo del sector público al sector privado. Este traslado se vincula principalmente a la orientación de las reformas económicas que introducen la privatización tanto para disminuir el déficit fiscal existente como para proporcionar incentivos para la inversión privada, principalmente extranjera. Por otro lado, la política de ajuste asignó alta prioridad a sanear las cuentas fiscales, lo que se logró en la mayoría de los países de la región. Este ajuste significó, en primera instancia, una restricción de remuneraciones y, posteriormente, una reducción de personal. El aporte del sector público a la creación neta de puestos de trabajo en la década del 80 fue de 15 de cada 100 nuevos puestos creados, y disminuyó a 12 entre 1990 y 2003. La reducción del empleo público contribuyó en parte al aumento del desempleo y el resto se trasladó al sector privado. La participación del empleo privado en el empleo urbano crece alcanzando 86,2% en 2003. La mayoría, sin embargo, no encuentra ocupación en las empresas de mayor tamaño, sino que pasa a engrosar la ocupación por cuenta propia y en microempresas (menos de 5 trabajadores).

El empleo público se ha caracterizado, y en gran medida así continúa siendo, por un régimen estatutario de inamovilidad contractual y plena protección social, lo que en parte compensa las remuneraciones inferiores a las del sector privado. Su traslado al sector privado significa mayor inestabilidad y menor protección, particularmente para los que no encuentran empleo en las empresas de mayor tamaño. A nivel individual, no todos experimentan una movilidad descendente en términos de ingresos, pero en general, sufren una reducción de ingresos y experimentan una mayor inestabilidad tanto de ingresos como de empleo.

El segundo proceso es la terciarización, pues es en estos sectores donde se generan la gran mayoría de los nuevos puestos de trabajo. 89 de cada 100 nuevos puestos generados entre 1990 y 2003 fueron en servicios. Como resultado, la participación de los servicios en la ocupación no agrícola crece de 71,2% a 75,1% en el período. Casi la totalidad de los nuevos empleos se generó en comercio y transportes, pero los servicios personales, sociales y comunales continúan constituyendo cerca de la mitad de la ocupación en servicios. Se registra una expansión en servicios modernos asociados con los servicios financieros y comunicaciones, pero predominan los servicios de menor productividad que, en gran proporción, constituyen subempleo. El traslado de la industria a los terciarios, en este contexto, significa pérdidas de estabilidad, de protección y, por lo general, de remuneraciones.

**Gráfico 5.2. Creación de empleo: 1990-2003,
según inserción laboral para cada 100 nuevos empleos**



Fuente: OIT (2004).

El tercer proceso es la informalización que consiste en el traslado de sectores más organizados al sector informal bajo la forma de ocupaciones por cuenta propia, de ocupación en microempresas y de servicio doméstico. Este sector crece entre 1990 y 2003 del 42,8% al 46,7% de la ocupación no agrícola, lo que significa un aporte de 61 por cada 100 nuevos puestos de trabajo generados durante el período. Aunque la informalidad es más intensiva para las mujeres que para los hombres (50,1% contra 44,1%), los hombres aumentan su participación más que las mujeres. La

contribución principal de puestos informales se concentra en microempresas y trabajo por cuenta propia.

El sector informal está constituido por actividades que se desarrollan según formas de producción que requieren poco capital y calificaciones, presentan escasa división de tareas y jerarquización ocupacional, y cuya mano de obra está constituida por el patrón que a la vez desempeña funciones laborales, los familiares no remunerados y los trabajadores contratados, generalmente sin contratos de trabajo o con contratos precarios. El resultado de esta forma de operación es baja productividad e ingresos y desprotección. Pero hace posible distribuir el costo de la inestabilidad entre la familia y la unidad de producción, pues constituye una alternativa de empleo con alta flexibilidad que usa de manera eficiente los tiempos disponibles de la familia (educación-trabajo en los jóvenes, cuidado del hogar-empresa en las mujeres) y utiliza recursos fungibles que también desempeñan funciones tanto domésticas como productivas (casa habitación-empresa, transporte familiar-comercial). De hecho ha constituido un mecanismo generado desde la sociedad para enfrentar la carencia de empleo y los riesgos de la desprotección.

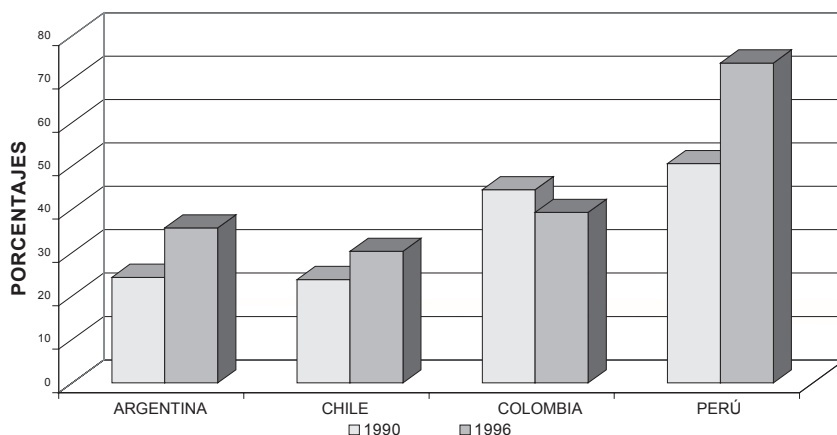
En cierta medida, la expansión también consiste en la subcontratación que aprovecha esta forma de producción para abaratar costos de mano de obra o de insumos y eludir las obligaciones laborales e impositivas asociadas a la formalidad. Reformas laborales que buscan la flexibilización por medio de incentivos a la descentralización del proceso de trabajo, como la de Perú en 1993, promueven este tipo de encadenamiento que se convierte en espurio al ser promovido si, al mismo tiempo, no se introducen responsabilidades compartidas y/o subsidiarias entre contratantes y subcontratistas.

El cuarto proceso es la precarización que resulta de las transformaciones en la estructura de empleo, pero además, en parte también, de la flexibilización de la relación laboral introducida mediante reformas diseñadas para aumentar la flexibilidad, pero sin prevenir sus efectos sobre la protección laboral y social. Dos formas que adquirieron los efectos de las reformas fueron, por un lado, la introducción de contratos laborales atípicos y, por otro, el debilitamiento de la fiscalización del trabajo.

La primera vía consistió en la introducción de reformas de legislación laboral que promovieron el uso de contratos de muy diversa naturaleza para permitir una mayor flexibilidad en relación al contrato de duración indeterminada que constituía la forma predominante en las relaciones laborales antes de las reformas. Esta era consistente con el objetivo de estabilizar al trabajador en su puesto y penalizar el despido. Se introdujeron contratos “promocionales” de diferentes características desde contratos a tiempo fijo, temporales, a tiempo parcial, para jóvenes, para mujeres, para jefes de hogar cesantes y otras modalidades. En otros casos, como en Perú, se introdujo además la externalización

del proceso de trabajo mediante la creación de cooperativas de trabajadores o *services*. Las nuevas formas contractuales están dotadas de menor estabilidad y permiten ajustar mediante despidos de personal, en períodos más cortos y con costos inferiores para las empresas. En algunos casos, aunque no en la mayoría, los contratos atípicos están exentos, total o parcialmente, del cumplimiento de las obligaciones laborales. El gráfico siguiente muestra información para algunos países que permite observar el crecimiento de contratos atípicos y la consiguiente erosión del contrato por tiempo indeterminado.

Gráfico 5.3. Asalariados sin contrato y con contrato temporal, como porcentaje del total de asalariados



Fuente: V. E. Tokman y O. Martínez (1999).

También puede observarse que, junto con la diversificación de contratos, se produce un aumento de los trabajadores sin contrato, lo que significa la evasión de todas las obligaciones legales. En parte, ello se debe a falencias en la propia legislación en el establecimiento de responsabilidades; en parte, responde a debilidades de la inspección del trabajo en la mayoría de los países. En gran medida, es el resultado de la incapacidad de pago de las empresas, característica fundamental en la definición del sector informal. Pero la expansión parece también obedecer a la interpretación empresarial de las señales de flexibilización asociadas al discurso de reforma laboral que destacó las rigideces y, al mismo tiempo, acompañó con mayor permisividad de fiscalización en un ambiente institucional generalmente débil de inspección del trabajo. Más que flexibilización, el discurso y las reformas transmitieron un mensaje, buscado o no, de desregulación.

Ello dio como resultado la precarización de la relación laboral y generó una mayor inestabilidad y una menor protección laboral y social. Una de sus manifestaciones puede observarse en la reducción de cobertura de seguridad social de los asalariados. El 66,6% de los asalariados cotizaba para la seguridad social en 1990, mientras que esta proporción cayó al 63,6% en 2003. Ello significó que sólo 53 de cada 100 nuevos puestos de trabajo creados durante el período gozara de protección. Los asalariados en el sector formal triplican la cobertura de los que trabajan en el informal. Los primeros con una cobertura en torno al 80% disminuyen en 1,3 puntos porcentuales en el período, mientras que menos del 30 % de los asalariados en el sector informal tienen cobertura y su coeficiente se reduce en 3 puntos porcentuales alcanzando el 26,2% en 2003.

Los cuatro procesos analizados se interrelacionan y resulta difícil separar sus efectos. Los movimientos en la estructura ocupacional son hacia sectores o puestos o contratos más inestables y menos protegidos. Más aún, el sector informal atraviesa sectores y categorías ocupacionales en el sector privado. La desprotección y precarización resultante no se localiza exclusivamente en ese sector, sino que trasciende a las empresas más grandes y mejor organizadas. Ello llevó a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que fuera la organización que introdujo, a comienzos de los años setenta, el concepto de sector informal, a modificarlo recientemente en 2001, incorporando el de economía informal, que incluye al sector informal, pero también a todos aquellos que carecen de protección aunque se encuentren ocupados en actividades formales (OIT, 2002a).

Sin embargo, para los ocupados en el sector informal, la desprotección es principalmente un resultado, más que una característica de su puesto de trabajo. Su acceso a la protección, de mantenerse en estas unidades productivas, sólo será posible si logran superar su baja productividad y escaso excedente.

Transformación de las familias e incorporación laboral de la mujer

El modelo tradicional de familia –nuclear biparental con hijos–, donde el padre es el proveedor y la mujer, ama de casa y cuidadora de hijos y ancianos en el hogar, sirvió de base para el diseño de la protección social, que se orientó a proteger al proveedor y a asegurar un ingreso de reemplazo en caso de interrupción, además de cobertura ante riesgos de accidentes y de salud. Los integrantes de la familia fueron también incluidos subsidiariamente en dicha protección, pero la titularidad de derechos correspondía al jefe de hogar (hombre). Más aún, la definición formal de los miembros dependientes estuvo tradicionalmente basada en el establecimiento de vínculos familiares formales.

Este modelo de familia está cambiando a ritmo acelerado por efecto de los cambios demográficos, económicos y culturales. Las familias nucleares biparentales en América Latina ya no son la mayoría (CEPAL, 2004; Arriagada, 2004). En 2002, constituían el 36% de las familias y habían disminuido su participación en la década de 1990 en 10 puntos porcentuales. En Uruguay, por ejemplo, sólo el 28% de las familias respondía al “modelo”. Disminuyó también el porcentaje de familias extendidas y compuestas, que presentaban un mayor potencial de compensación de riesgos entre sus miembros.

Como contrapartida se expandió la proporción de familias biparentales con hijos, donde ambos padres desarrollan actividades remuneradas pasando del 27% en 1990 al 33% en 2002. Se expande también la participación de familias monoparentales de 15% a 19% y, entre ellas, la monoparental con jefa mujer que trabaja, las que constituyen el 53% de las familias monoparentales.

Por otro lado, las familias formales tienden a disminuir al registrarse tasas de nupcialidad decrecientes, aumento de las uniones consensuales, aumento de las tasas de divorcio y nulidades y aumentos en la edad de contraer el primer matrimonio. En Argentina, por ejemplo, el porcentaje de uniones consensuales creció del 7% al 18% entre 1960 y 1991; en la ciudad de Buenos Aires el crecimiento fue aún mayor pasando de 1,5% de uniones a 21% entre 1960 y 2001. En Brasil, las uniones consensuales crecieron de 18% a 28,3%, entre 1991 y 2000, y en Chile, de 6,3% a 16,1% entre 1982 y 2002 (IBGE, 2002; Rodríguez, 2004; Jelin, 2005).

El cambio más notorio se produce en la incorporación de la mujer al trabajo. En América Latina, entre 1990 y 2002, la tasa de participación femenina en zonas urbanas aumentó de 37,9% a 49,7% (CEPAL, 2004a). Se reduce la diferencia con la participación de los hombres, pero todavía existe un diferencial de 30 puntos porcentuales.

Asimismo, esta tendencia al crecimiento se observa tanto en países en desarrollo como desarrollados, aunque los niveles de participación femenina son superiores en los más desarrollados. La tasa de participación de las mujeres entre 25 y 54 años en los países de la OCDE varían desde 60% o menos, en Corea, Turquía y los países del sur de Europa; hasta más de 80% en los países nórdicos y en algunos de Europa Central (OCDE, 2005).

La incorporación de la mujer al trabajo significa un aumento en los hogares nucleares completos con dos proveedores y, en particular, entre los sectores más educados, y produce más ingresos por el aumento en el número de adultos que trabajan por hogar. Constituye una vía efectiva para mejorar los niveles de bienestar de las familias y tiende a igualar las oportunidades laborales entre

hombres y mujeres. La información disponible muestra que las familias del quintil más alto cuentan con más perceptores que los del más bajo y que la participación de la mujer en el trabajo en las familias pobres constituye una vía efectiva para superar su situación de pobreza.

La tasa de participación femenina es mucho mayor en las mujeres insertas en hogares no pobres que en los pobres. Mientras que en 2002, en promedio para la región, en los hogares no pobres el 55% de las mujeres participaba en el mercado de trabajo, en los hogares pobres, este porcentaje era del 43%. Las mujeres están sujetas a una tasa de desempleo mayor que los hombres y, cuando acceden al empleo, en general, lo hacen en puestos de menor productividad e ingresos percibiendo alrededor de 35% menos que los hombres. Ello se traduce en pensiones también inferiores a la de los hombres para edades superiores a 65 años, equivalentes al 77% en promedio. A pesar de estas brechas, el aporte de las mujeres al total de ingresos del hogar, particularmente en los hogares pobres, permite reducir la pobreza de manera significativa. En promedio, esta contribución permite reducir la pobreza en alrededor de 10 puntos porcentuales y, en algunos casos, como en Uruguay, la pobreza con el aporte de las cónyuges se reduce de 30% al 10 % (CEPAL, 2004a).

El cambio en la participación laboral femenina no ha estado asociado a un cambio paralelo en las responsabilidades domésticas de cuidado del hogar y atención a los niños y ancianos, que en la familia tradicional recaían en la mujer. Según encuestas de uso del tiempo en México y en Uruguay, las mujeres aportan el 85% y el 71% del trabajo doméstico, respectivamente. En México, cuando ambos cónyuges trabajan en el mercado laboral, las mujeres trabajan 15 horas semanales más al incorporar el trabajo doméstico, a pesar de que, en la actividad económica, los hombres trabajan 52 horas y las mujeres 37 horas en promedio semanal (CEPAL, 2004a). Se genera, en consecuencia, una tensión en el uso del tiempo que, a falta de adecuación, determina una mayor intensidad laboral de las mujeres. A ello se agregan las tensiones derivadas cuando el cumplimiento de un rol afecta el desempeño en la otra función y cuando las conductas requeridas por ambos roles presentan incompatibilidades (Arriagada, 2004).

Se introduce una nueva inseguridad asociada a los cambios en las normas que gobiernan el trabajo remunerado y el trabajo de cuidado no remunerado al marginalizarse esta última función (Applebaum, 2002). Se valoriza la contribución de la mujer para mejorar los ingresos familiares, pero al mismo tiempo las preferencias de contratación continúan siendo la contratación a tiempo completo de trabajadores sin responsabilidades familiares que compitan con

la actividad laboral. Para las madres, la opción laboral real se reduce a trabajar a tiempo parcial, por menores remuneraciones y sin beneficios sociales. Esto es así principalmente en países donde el cuidado de los niños constituye una responsabilidad privada como en Estados Unidos.

Se requiere, en consecuencia, adaptar las políticas para corregir las incompatibilidades y proporcionar los incentivos adecuados para la mayor participación laboral femenina, sin descuidar la atención de niños y ancianos. Ello puede enfrentarse en diversos planos. Por un lado, en la adaptación cultural para adecuar la distribución de tareas y funciones entre hombres y mujeres. Esto puede motivarse también adaptando los incentivos como el uso de licencias paternales remuneradas. Por otro lado, es importante la existencia de una política de atención a los niños y adultos mayores.

En particular, la atención a los niños desde temprana edad ha sido identificada como crucial por sus efectos potenciales sobre diversas dimensiones. Se requiere también una adaptación de las políticas laborales y de protección social para responder a esta situación emergente de la mujer trabajadora. La existencia de contratos con cierta flexibilidad (a tiempo parcial, flexibilidad horaria, entre otros) permite conciliar el uso del tiempo en el trabajo y en las tareas de cuidado. Se requiere, además, revisar la protección social, particularmente, en materia de pensiones y jubilaciones por vejez, teniendo en cuenta las características de la vida laboral de las mujeres.

Transición demográfica acelerada y envejecimiento de la población

Se experimentan también profundas transformaciones demográficas que tienen carácter universal, pero que afectan significativamente a América Latina y el Caribe, dado su estado intermedio de desarrollo. La transición demográfica se produce a ritmo acelerado lo que se manifiesta en una reducción de la tasa de crecimiento de la población de 2,7%, registrada en el período 1950-55, a 1,5% en la actualidad. La población tiende, y continuará tendiendo, a envejecer tanto en números absolutos como en participación. La población de mayores de 60 años crecerá en los períodos 2000-2025 y 2025-2050 entre tres y cinco veces más que la población total, respectivamente. La proporción de adultos mayores se triplicará entre 2000 y 2050 y, en el último año, 1 de cada 4 latinoamericanos será un adulto mayor (CEPAL, 2004a).

La transición demográfica afecta también de manera diferenciada a los distintos grupos de edades. Da como resultado un aumento de la esperanza

de vida al nacer que alcanza, en la actualidad, a 72 años en promedio para la región, 6,4 años más que en el primer quinquenio del decenio de 1980, 8 años más que el conjunto de regiones en desarrollo y cercana a la prevaleciente en Europa. El aumento porcentual es mayor a más edad, y alcanza su máximo en la población de 80 años y más. En todos los países de la región, la proporción y el número de personas de más de 60 años aumentarán sostenidamente. Entre el 2000 y el 2050 se proyecta un aumento de 143 millones de personas mayores, que llegarán a 184 millones. Esto significará una tasa de crecimiento de 3,5%, triplicando el nivel del 2000 y que equivale a alrededor de 4 veces la tasa de crecimiento de la población total en el mismo período. El porcentaje de personas de 60 años y más que era del 8% en el año 2000 se triplicará y alcanzará el 23,4%, mientras que los mayores de 75 años pasarán del 1,9% al 7,9% en el mismo período.

El envejecimiento de la población impondrá crecientes demandas de protección social y seguridad económica, que se agregarán a las carencias actuales. Además, introducirá nuevas demandas previamente inexistentes o marginales en sociedades jóvenes como las latinoamericanas. Emergerán nuevas demandas en tareas de cuidado de adultos mayores, de atención en salud y de pensiones.

Las familias deberán responder por el cuidado de los mayores, en particular, las mujeres, que sumarán esta responsabilidad al tradicional cuidado de los niños. Las necesidades de salud, tanto preventiva como curativa, crecerán y se requerirán nuevas ofertas de entretenimiento y uso del tiempo libre que aseguren una vejez agradable y socialmente responsable. En particular, es necesario evitar la discriminación que incluye la mayoría de los seguros de salud que tienden a penalizar a los adultos mayores por el mayor riesgo que significan por su edad y por la complejidad de sus enfermedades potenciales. Por último, surgen necesidades de ingresos para aquellos que no cuenten con ahorros o con pensiones adecuadas a las necesidades. Ello significa ampliar coberturas de los pasivos y, en muchos casos, adecuar los sistemas para favorecer a quienes los justifiquen sobre base no contributiva.

Mercado de trabajo, población y protección social

Un primer cambio que afecta negativamente la cobertura de protección social es la emergencia del desempleo. Los desempleados, en su gran mayoría, carecen de protección, debido, en parte, a que la protección está generalmente asociada al empleo y, en parte, al insuficiente desarrollo de seguros que compensen los ingre-

sos perdidos durante el desempleo. En promedio para América Latina, la cobertura medida por la relación entre cotizantes y ocupados pasa del 34,5% al 31,8% cuando se refiere a población económicamente activa, que incluye a los desempleados. Se produce entonces un deterioro en el grado de cobertura de 8,7% en promedio simple, siendo la caída mayor cuanto más alto es el desempleo.

Un segundo efecto que contribuye de manera positiva a la extensión de la cobertura es el que se deriva de las migraciones hacia las zonas urbanas. Este proceso, muy intenso en las primeras etapas de urbanización, pierde dinamismo a medida que los países se desarrollan. La cobertura de protección, medida como la relación entre cotizantes y ocupados en zonas rurales, es de 19,7% en promedio para América Latina, mientras que, en zonas urbanas, alcanza el 34%. Ello significa que el traslado hacia las ciudades permite casi triplicar la cobertura.

Los cambios que se produjeron en la estructura de empleo en las últimas décadas tienden a afectar negativamente la cobertura de protección social, pues implican cambios de ocupaciones que gozan de mayor protección a otras menos protegidas, o significan una mayor participación de grupos menos cubiertos, como es el caso de las mujeres. Los asalariados, particularmente los urbanos, son los que registran una mayor protección. En promedio para América Latina, la cobertura alcanza a 56,1% y, en algunos países, como Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay, cerca del 80% cotiza en la seguridad social. Entre los asalariados, los funcionarios públicos son los que se encuentran en una situación de mayor seguridad y protección, debido a su régimen laboral que brinda estabilidad y protección, aunque en muchos casos, a costa de menores remuneraciones en comparación con el sector privado. El 82,8% de los empleados públicos en promedio para la región cotiza, mientras que, en promedio, sólo está cubiertos el 49% de los asalariados en el sector privado. La privatización, que resulta en el traslado de trabajadores del sector público al privado, significa una pérdida de protección del 41%, en promedio. La intensidad de la pérdida de cobertura depende principalmente de la estructura de empleo en el sector privado, pues la protección de los empleados públicos es alta en todos los países alcanzando un valor modal de 87,9%. En países como Bolivia y Paraguay, el traslado al sector privado significa una reducción del grado de protección a un cuarto del que se registra en el sector público. Aun en los países con mayor homogeneidad ocupacional y sistemas de protección más maduros, como Chile, Costa Rica y Uruguay, las pérdidas de protección fluctúan entre 15% y 30%.

En el sector privado existen diferencias sustanciales de cobertura según si la ocupación es en el sector formal o en el informal. En promedio, alrededor del 69% de los ocupados en el sector formal cotizan a la seguridad social, mientras

sólo lo hacen el 20,6% de los ocupados en el sector informal. La informalización creciente significa una pérdida de cobertura promedio a menos de un tercio de la que se registra en el sector formal. En países con alta informalidad y escasa protección como Guatemala y Perú, la cobertura de los informales equivale a entre el 5% y el 10% de la registrada en el sector formal.

La precarización, medida por la existencia o no de contrato que regule la relación laboral y el tipo de contrato al que se tiene acceso, es también determinante de la probabilidad de cotizar de los trabajadores. Los trabajadores sin contrato escrito representan el 42,5% de la ocupación total, en promedio, y sólo el 12% entre ellos cotiza. La situación es diferente para los que poseen contrato de trabajo de algún tipo, quienes constituyen el 57,5% de los asalariados y tienen una probabilidad de cotizar de 44%. A su vez, el 83,2% de los asalariados urbanos con contrato tiene un contrato por tiempo indefinido y el 88,2% entre ellos cotiza a la seguridad social. Esta situación contractual sigue siendo la mayoritaria y goza de estabilidad y protección. Sin embargo, su participación se ha visto afectada por el alto porcentaje de trabajadores que trabajan sin contrato e, incluso entre los que poseen contrato, por aquellos que trabajan bajo contratos atípicos, los que constituyen el 18,6% y en los que sólo el 73,7% accede a protección social. En la medida en que la búsqueda de flexibilidad se manifiesta por una transformación de la estructura de contratos a favor de los atípicos y por un aumento de los sin contratos, se deteriora la cobertura de protección.

Cuadro 5.1. Cobertura de pensiones según inserción laboral y sexo, 2002¹

OCUPADOS								
Cobertura América Latina	PEA²	Total	Urbana	Rural	Informales	Formales	Hombres	Mujeres
Promedio simple	31,8	34,0	41,9	19,7	20,6	69,2	42,2	41,5
Mediana		33,7	43,2	14,4	23,1	77,0	31,0	30,8
Número de países	14	12	15	12	9	9	16	16

ASALARIADOS ³								
Cobertura América Latina	Urbana	Pública	Privada	Cuenta propia	Con contrato	Sin contrato	Contrato indefinido	Otros contratos
Promedio simple	56,1	82,8	49,0	14,4	83,8	19,7	86,3	57,4
Mediana	60,5	87,9	51,2	14,5	89,7	20,1	87,4	48,2
Número de países	16	16	16	11	9	9	7	7

Notas: ¹ Se refiere a porcentaje de cotizaciones en todos los países, incluidos 2002, excepto Chile, 2003, y El Salvador, Nicaragua y Perú, 2001.

² Fuente: Rofman (2005).

³ Se refiere a la probabilidad de cotizar en cada categoría.

Fuente: CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares de cada país.

Un último proceso de cambio que afecta la cobertura de protección se relaciona con el cambio en las familias y la incorporación de la mujer al trabajo. Al examinarse los niveles de cobertura por sexo, sólo se observan diferencias no significativas, aunque a favor de los hombres. En promedio, el 42,2% de los hombres cotiza, mientras que el 41,5% de las mujeres está en esa condición. Sin embargo, el indicador de cotizantes a ocupados, cuando se lo utiliza para la identificar las coberturas por sexo, no permite determinar la protección efectiva, ya que esta se asocia a las diferentes historias ocupacionales de las mujeres en relación con los hombres. Ellas, en definitiva, condicionan la posibilidad de acceder a pensiones y, cuando lo logran, las diferencias de ingresos durante la vida laboral generan pensiones más reducidas que los hombres. En promedio, la relación del ingreso por hora de las mujeres comparado con el de los hombres era del 83% en 2002, y el valor promedio de las pensiones de las mujeres era equivalente al 77% de la de los hombres (CEPAL, 2004a). Las mujeres perciben ingresos más bajos en términos relativos durante la vida laboral y pensiones inferiores durante la edad de retiro. Además, la maternidad y las funciones de cuidado significan interrupciones en la historia ocupacional que no sólo afectan el desarrollo de la carrera ocupacional, sino que generan también “lagunas de cotización” que afectan los beneficios después del retiro (S. Bernstein y A. Tokman, 2005; y S. Bernstein, G. Larrain y F. Pino, 2005).

Las transformaciones señaladas afectan los niveles de cobertura promedio y su evolución en el tiempo. La información disponible es, sin embargo, fragmentaria y restringida, en la mayoría de los casos, a los asalariados. Estudios efectuados por la OIT permiten al menos identificar algunas tendencias.

Información para 11 países durante el período 1990-2003, referida a asalariados se presenta en el cuadro 5.2. Esta información muestra una reducción de cobertura de 66,6% en 1990 a 63,6% en 2003, como promedio ponderado para América Latina. Esta reducción se observa, además, en ocho de los once países incluidos mientras que sólo en tres la cobertura aumenta.

Se registra también una disminución homogénea de cobertura con independencia de la posición ocupacional y el sexo. La pérdida en los asalariados que trabajan en el sector formal es, sin embargo, menos de la mitad de la experimentada por los que trabajan en el sector informal y, dentro de estos, los más afectados son los que trabajan en microempresas (menos de 5 trabajadores). La reducción de cobertura es similar para hombres y mujeres y, al igual que para el total, la pérdida es mayor para las mujeres informales que para las formales.

Cuadro 5.2. Evolución de la cobertura de pensiones, 1990-2003, porcentaje de cotizantes sobre asalariados urbanos

	SECTOR INFORMAL		SECTOR FORMAL		TOTAL ASALARIADO	
	1990	2003	1990	2003	1990	2003
Argentina	24,9	17,4	86,2	64,0	61,9	48,2
Brasil	38,7	34,2	86,1	83,8	74,0	69,2
Chile	59,9	50,9	86,3	81,2	79,9	62,8
Colombia	25,7	25,0	77,2	82,3	62,6	62,5
Costa Rica	51,7	43,7	88,6	86,7	78,5	74,4
Ecuador	17,7	14,8	72,1	63,4	55,1	46,8
México	12,7	11,3	72,9	81,2	58,5	63,4
Perú	22,1	13,8	66,6	66,3	53,6	50,2
Uruguay	63,6	96,6	88,9	98,7	82,6	98,1
Venezuela ¹	7822,7	16,3	81,0	73,1	70,6	57,0
América Latina promedio ponderado	29,2	26,2	80,6	79,3	66,6	63,6

Notas: ¹ Se refiere al período 1990-1995.

Fuente: OIT (2004).

La información fragmentaria analizada permite concluir que se observa un deterioro en la cobertura de la protección social en promedio y en la mayoría de los países durante los últimos 13 años. Ella, a su vez, es el resultado del cambio en la estructura del empleo, pero además es el resultado de pérdidas de protección dentro de cada categoría ocupacional. No obstante, las magnitudes del deterioro no son de gran importancia excepto en Argentina, Ecuador y Venezuela.

Empleo y protección laboral: del Consenso a la renovación

El empleo estable y con protección constituye un componente imprescindible de la seguridad. Se ha visto que la situación prevaleciente antes de las reformas se caracterizaba por una integración imperfecta de la población a ocupaciones que cumplieran dichas características y que las falencias no fueron, ni podían ser plenamente corregidas por la protección social. A partir de los años ochenta, como se ha analizado en la sección anterior, la situación muestra un deterioro por la inestabilidad asociada a la forma de funcionamiento en el marco de economías más abiertas y más integradas a la economía mundial. Esta inestabilidad se trasladó al empleo y a los ingresos. La orientación de las reformas económicas para adecuarse al nuevo escenario también afectó la protección en la búsqueda de flexibilidad para competir adecuadamente. Ello significó un deterioro de la situación de los trabajadores previamente protegidos. Los que no estaban

integrados, como los informales, no lograron una mejor inserción sino que, por el contrario, aumentaron en cantidad. Tanto los incluidos como los excluidos sufrieron una mayor desprotección e incertidumbre.

Para contribuir a revertir la situación se requiere generar más y mejores empleos, así como incorporar a los informales a la formalidad. Será necesario también rediseñar la protección laboral y social para adecuarse a los nuevos requerimientos económicos. Para ello primero se analizará la orientación prevaleciente a partir de la instalación de las reformas del Consenso. Se identificarán, en segundo lugar, los ajustes necesarios para hacer y completar las reformas. En tercer lugar, el análisis se concentrará en las políticas laborales y en la búsqueda de la integración de los informales. Para el final quedan algunos comentarios sobre la protección social.

Del Consenso de Washington a las insatisfacciones

El nuevo régimen macroeconómico y la orientación de las políticas basadas en el Consenso de Washington, en sus diferentes versiones, acentuaron la vulnerabilidad y agudizaron la inestabilidad e inseguridad al difundir la volatilidad real y financiera. Por otro lado, la política macroeconómica tendió a acentuar la inestabilidad, y no cumplió una función estabilizadora. Tal como señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2000a), del concepto de estabilidad keynesiano que combinaba el equilibrio interno (crecimiento estable, bajos niveles de inflación y cercanía al pleno empleo) con equilibrio externo (sostenibilidad de la balanza de pagos), se pasó a concentrar en lo interno, en el concepto de equilibrio macroeconómico y en la inflación, y aún más, a asociar estabilidad con déficit fiscales bajos y tasas de cambio estables. Sin embargo, estas variables no se vinculan necesariamente con una mayor estabilidad del crecimiento, ni tampoco con el pleno empleo.

Esta orientación introducida en América Latina a partir de los años ochenta guió el proceso de reformas económicas para enfrentar la crisis de la deuda. Este proceso enfatizó la liberalización comercial, la privatización y la desregulación, y sus contenidos fueron conocidos como el “Consenso de Washington”. En su versión original, incluyó como objetivo central restablecer los equilibrios macroeconómicos mediante la disciplina fiscal, la reorientación del gasto público, la reforma impositiva, la liberalización comercial y financiera, tasas de cambio competitivas y unificadas, apertura a la inversión extranjera, privatización, desregulación y seguridad en los derechos de propiedad.

Es sólo en los años noventa, por efecto de los resultados insatisfactorios alcanzados, que el Consenso se amplía para incluir una segunda generación de reformas que ponen énfasis en la gobernabilidad y en el fortalecimiento de la capacidad del Estado. Así se incorporan las reformas legales y políticas, las instituciones regulatorias, la lucha contra la corrupción, la flexibilidad del mercado de trabajo, las normas y códigos financieros, el manejo “prudente” de la apertura de la cuenta de capitales, las redes sociales de seguridad y la reducción de la pobreza (Rodrik, 2001; Williamson, 1990).

Los países de América Latina, en su mayoría, aceptaron plenamente, hacia la segunda mitad del decenio de 1980, la necesidad de restablecer los equilibrios macroeconómicos y de abrirse a los mercados internacionales. La adopción de las reformas se produjo en distintos momentos y con diferente intensidad según los países. No obstante, es difícil encontrar en la historia económica de la región un período de mayor homogeneidad en las orientaciones de las políticas, producto tanto de la crisis de la deuda, como de los cambios económicos e ideológicos en el mundo. Como resultado, se redujeron los déficit fiscales y la inflación y se liberó el comercio y el mercado de capitales. La región, caracterizada por sus altos niveles de protección y desequilibrios macroeconómicos, se convirtió en una de las más abiertas y con mayor estabilidad fiscal y de precios del orbe.

Estos éxitos significaron costos sociales importantes, que no afectaron la prioridad asignada a “ordenar la casa” y a aumentar la eficiencia mediante la apertura comercial y financiera. La región emergió de la década perdida con economías más estables, más abiertas y más integradas a los mercados internacionales. El balance de la década de 1990, sin embargo, permite identificar al menos tres áreas de insatisfacciones que han afectado el apoyo existente. Ellas se refieren a la falta de crecimiento, a la inestabilidad e incertidumbre, y a la falta de progresos en materia de pobreza y equidad. Los países se encuentran hoy ante la alternativa de ampliar el campo de las reformas y de mejorar algunas de las existentes o ceder a la presión de la fatiga para embarcarse, una vez más, en alternativas más populares.

La primera insatisfacción se refiere a que los ajustes macro fueron insuficientes para inducir una recuperación de la inversión y una expansión sostenida de la tasa de crecimiento económico del producto. Durante el decenio posreforma, la tasa de crecimiento fue de sólo 2,6% por año y la del crecimiento per cápita de 1,0%. Ambas no alcanzan a la mitad de los niveles registrados entre 1950 y 1980, de 5,5% y 2,7% por año, respectivamente. Más aún, la tasa de crecimiento del producto por hombre ocupado fue casi nula en la década de 1990, mientras que en el período de referencia alcanzó el 2,7% por año (Ocampo, 2003).

La segunda insatisfacción se produce por la mayor volatilidad que se asoció a las reformas. En promedio para la región, la volatilidad en el crecimiento del producto durante el periodo 1980-2002 fue de 2,2, superior al 1,4 registrado durante el periodo 1950-80. Aunque durante el período pos-1990 se produjo una ligera reducción en la volatilidad, todavía fue muy superior a la histórica. La apertura coincidió, además, con un período de apertura global, lo que, en presencia de crisis económicas y financieras en distintas partes del orbe, incluida América Latina, aumentó las posibilidades de contagio.

La tercera insatisfacción responde a la evolución desfavorable de la pobreza y la equidad. Ambas mostraron un comportamiento asimétrico: se deterioraron durante la contracción de los años ochenta y se recuperaron con menor intensidad durante la reactivación de los años noventa. El porcentaje de personas bajo la línea de pobreza alcanzó el 44,4% en 2003, menor que el 48,3% registrado en 1990, pero todavía por encima del 40,5% de los años ochenta. Durante la década de 1990 varios países disminuyeron los niveles de pobreza, pero sólo en Uruguay esto estuvo acompañado por una mejora en la distribución de ingresos.

Las insatisfacciones generan presiones de cambio, pero prevalece una reacción más selectiva. Por un lado, se reafirma la orientación de las reformas, en el sentido de avanzar en lograr la apertura y los equilibrios macroeconómicos para insertarse en un mundo globalizado. Por otro, se introducen reformas a las reformas y se propone completar las reformas para incorporar un manejo instrumental más adecuado en condiciones de mayor volatilidad y para promover el crecimiento económico que no se produce de manera automática a partir de los equilibrios macroeconómicos.

Dado que estos temas escapan al objetivo de este capítulo, sólo se destacarán dos aspectos para concentrarnos en el empleo y la protección laboral y social². Primero, es necesario enfrentar la volatilidad “antes”, mediante una combinación de políticas fiscales y monetarias y de pasivos manejadas con orientación anticíclica.

En segundo lugar, es necesario generar condiciones para la expansión económica dado que la aceleración del crecimiento de las exportaciones no se está traduciendo en mayor crecimiento económico debido al debilitamiento del vínculo entre exportaciones y producto. Ello obedece al aumento de las

² Estos temas se tratan en diversos trabajos, entre otros, Ocampo (2001b); CEPAL (2000); French-Davis (2000); Tokman (2004).

filtraciones hacia el exterior y a la reducción de complementariedades con la producción doméstica por el creciente aprovisionamiento internacional. En parte, responde también a la incapacidad de readecuación de las empresas sustituidoras de importaciones a las nuevas demandas de los mercados.

Competitividad y orientación de las reformas laborales

Un aspecto importante para la conciliación entre los objetivos de crecimiento y equidad es la estrategia de competitividad que se adopte. En CEPAL (1990), se enfatiza la necesidad de que la competencia sea auténtica para asegurar el avance en el logro de ambos objetivos, a diferencia de lo que se consideran formas espurias que no contribuirían a dicho propósito. En particular, no se considera adecuado aumentar la competitividad sobre la base de la erosión de los salarios o de las condiciones de trabajo, porque el crecimiento, acompañado por aumentos de salarios reales, mejora la equidad. El vínculo es más profundo y debe incluir al empleo como elemento central e incluso, para muchos, prioritario en relación con los otros temas laborales. Por un lado, la creación de empleo constituye el mecanismo más efectivo para proveer ingresos. Por otro, se argumenta que salarios crecientes y protección pueden reducir la capacidad de generación de empleo.

Cada vez más, sin embargo, se reconoce la prioridad del empleo, pero se lo condiciona a la calidad de los empleos generados, pues debe asociarse a condiciones de estabilidad y protección. Más aún, en materia de derechos fundamentales del trabajo, existe consenso sobre la necesidad de asegurar su respeto universal con prescindencia del nivel de desarrollo del país o empresa a la que se refiera. Estos son considerados absolutos, mientras que el resto de los derechos laborales se plantean como relativos, dependiendo de las posibilidades de cada país, pero siempre sujetos a la legislación nacional que debe respetar los principios establecidos en los convenios internacionales de trabajo. Se trata, entonces, de creación de empleos productivos y de calidad (trabajo decente, según la definición de la OIT), los que a su vez, solo pueden ser el resultado de una dinámica transformación productiva. Asegurar esta vinculación de manera exitosa es fundamental para avanzar en materia de equidad.

Se debe competir en el ámbito laboral con empleos buenos, privilegian-do la creación de empleo, pero, además, en un mundo con alta volatilidad. Ante un diagnóstico parcialmente correcto de que los mercados de trabajo en América Latina se caracterizan por insuficiente generación de empleo, con sectores sobreprotegidos en relación con las capacidades de los países

y con inflexibilidad para ajustarse a las variaciones del ciclo económico de corto plazo, se incluyen en la segunda generación de reformas del Consenso de Washington, las reformas laborales. En lo fundamental, ellas se dirigen a mejorar la capacidad de competir mediante la flexibilización del mercado de trabajo y la reducción del costo del trabajo, principal pero no exclusivamente, los costos laborales no salariales.

La flexibilización se introduce mediante diversos instrumentos. La reducción de costos de contratación y despido, el alargamiento de los períodos de prueba y la introducción de contratos alternativos (atípicos) al contrato por tiempo indefinido para muy diversos propósitos de promoción del empleo de grupos más vulnerables, particularmente, jóvenes y mujeres. En otros casos, se externaliza la relación laboral mediante subcontratación de servicios, trabajo a domicilio, teletrabajo y otras formas dotadas de mayor flexibilidad. En menor medida, se modifica la distribución del tiempo de trabajo para permitir un mejor ajuste al ciclo y se incorpora la polifuncionalidad para evitar la rigidez en las descripciones de tareas.

La reducción de costos laborales apunta a la disminución de los costos laborales no salariales, generalmente asociados con cargas financieras sobre la nómina que financian la protección laboral y social y, en algunos casos, la formación profesional o la vivienda para los trabajadores. Esta orientación se acompaña con reformas, en algunos casos profundas, en los sistemas de protección y, en especial, en los sistemas de pensiones y de cobertura de accidentes de trabajo. La flexibilidad salarial se introduce mediante el abandono, al menos en los años ochenta, de las políticas activas de salarios mínimos y la descentralización de la negociación colectiva al ámbito de las empresas, en los países donde todavía predomina la negociación a niveles más agregados.

Esta estrategia de competitividad busca facilitar el acceso a los mercados internacionales mediante la reducción de costos y permitir ajustes más rápidos y con menor costo. Se espera como resultado que el empleo aumente. En definitiva se busca, por un lado, facilitar la senda de expansión mediante la exportación de productos intensivos en mano de obra. El “milagro asiático”, antes de su crisis de fines de los noventa, constituye un referente forzoso y al que se recurre habitualmente. El dinamismo económico y la mejora en los niveles de empleo y salarios en esos países, derivados de un patrón exportador de manufacturas intensivas en el uso de mano de obra, contrastan con la heterogeneidad estructural y la intensidad de capital de las manufacturas latinoamericanas. El trasplante resulta difícil, sino incompatible, ante las evidentes diferencias en la dotación relativa de recursos productivos (abundancia de recursos naturales en

América Latina) y en la institucionalidad laboral prevaleciente (prácticamente inexistente en los países asiáticos). La referencia obvia, además, adjudica las lecciones del avance asiático a la incorporación de tecnología y diseño a sus exportaciones, que se agregaron a su bajo costo de producción para convertirse en ventajas competitivas dinámicas.

Por otro lado, la orientación de las reformas laborales responde al comportamiento esperado de la inversión extranjera directa y al mostrado por las corporaciones transnacionales durante los ajustes del decenio de 1980. Se supuso que la inversión sería atraída por la flexibilidad y menores costos laborales. Las corporaciones transnacionales, operando generalmente dentro de la institucionalidad laboral anglosajona, ajustaron en períodos cortos mediante reducciones en el empleo. Ambas fuentes están hoy sujetas a discusión. La OCDE (2000) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2001) muestran, en estudios recientes, que el costo de mano de obra no es un factor de importancia en la decisión de inversión extranjera, con excepción de la maquila. Los inversionistas saben que trabajadores mal remunerados y poco calificados se asocian a baja productividad y que ello significa márgenes de ganancias reducidos y escasos márgenes de expansión. Situación similar se produjo al observar el cambio en las estrategias de ajuste de las corporaciones que, exitosas en el corto plazo, no lograron recuperar mercados debido a la destrucción de capacidades por los despidos masivos y a la falta de innovación de productos, diseños y organización de planta.

Las reformas laborales y la orientación de la política laboral persiguen dos objetivos: flexibilidad y reducción de costos laborales. Es necesario aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo para facilitar el ajuste y competir en una economía internacional con alta volatilidad. La experiencia de reformas laborales ha mostrado, sin embargo, que la flexibilización en el margen, instrumento privilegiado en los paquetes de reforma al utilizarse de manera exagerada, en un contexto de políticas macroeconómicas procíclicas, da como resultado inestabilidad y desprotección. Por el contrario, las contrarreformas ya efectuadas apuntan a restablecer un cierto equilibrio necesario entre flexibilidad y protección. Lo mismo ocurre con la introducción de ámbitos de reforma laboral menos promocionados como la flexibilidad horaria y la flexibilidad salarial, mientras que la flexibilización de la negociación colectiva mediante la descentralización es todavía un tema relevante para un escaso número de países de la región.

La reducción de costos laborales es un objetivo válido y adecuado cuando se refiere, en general, a los costos laborales no salariales. Deja de serlo cuando se relaciona con los salarios. Los salarios por hora en la industria manufacturera

eran, a mediados de la década de 1990, inferiores a los de Corea y entre un cuarto y un quinto de los de Estados Unidos y Alemania. Por otro lado, las cargas laborales no son bajas, pero aun si se las incluyen, las diferencias con los costos de otros países siguen siendo amplias. Estos recargos son mayores que los de Corea y los de Estados Unidos (excepto Chile) y claramente inferiores a los prevalecientes en Europa, particularmente en Alemania. Las ventajas de costos laborales a favor de la región no desaparecen, pero se reducen de manera significativa cuando se incorporan los niveles de productividad, la que, en promedio para el sector industrial, alcanza a un tercio de la de Estados Unidos.

Las reformas laborales y la opción por la flexibilidad

En la década de 1980, la respuesta del mercado de trabajo al ajuste por la crisis de la deuda fue elástica, con rapidez y en plazos breves; a pesar de que ningún país, con la excepción de Chile, modificó su legislación laboral. La tasa de desempleo subió como consecuencia de la contracción económica de 1982-84, el sector informal se expandió actuando como amortiguador del ajuste y los salarios, tanto mínimos como reales, se redujeron. Ello puso en evidencia que el mercado de trabajo, a pesar de su regulación, permitía el ajuste de facto. En parte, porque la presencia de una legislación laboral comprensiva no fue respetada plenamente en épocas normales, menos aún en períodos de crisis. La carencia de una efectiva capacidad de fiscalización junto a una cultura de evasión en muchos de los países posibilitó este comportamiento. Paralelamente se facilitó por el debilitamiento de los sindicatos que, frente a gobiernos autoritarios en varios países, sufrieron persecución y fueron impedidos de ejercer su derecho de libertad sindical.

Hacia fines del decenio de 1980, se tornó más evidente que había que corregir las fallas que paradójicamente permitieron el ajuste del mercado del trabajo, pero que obedecían a anomalías de evasión o de intervención antidemocrática. Se tomó conciencia de que el nuevo escenario de globalización y apertura exigía mayor flexibilidad para adaptarse a las fluctuaciones de demanda y que, en consecuencia, el mercado de trabajo debía mejorar su capacidad de ajuste.

Un número importante de países latinoamericanos introdujo las reformas laborales sugeridas. Pero al mismo tiempo que se introdujeron reformas laborales flexibilizadoras, varios países restablecieron las libertades sindicales y de negociación, severamente limitadas durante los gobiernos autoritarios. Este aspecto ha sido insuficientemente destacado, pero es de gran importancia, pues dichas reformas fueron clave para dotar de estabilidad al incipiente

proceso de restablecimiento democrático en la región. Ello se hizo mediante reformas constitucionales o de legislación laboral y significaron un resurgimiento de la actividad sindical y de negociación.

El cuadro 5.3 presenta una síntesis de las reformas más importantes. Predominaron las que abarataron el costo del despido, facilitando las causales de despido justificado, principalmente por motivos de la empresa, y disminuyendo las indemnizaciones, así como eliminando la obligación de reintegro en caso de causa injustificada. Se ampliaron los periodos de prueba y se redujeron los costos de contratación, mediante una rebaja del costo laboral tanto salarial como, especialmente, no salarial. Dentro de este último, se disminuyeron, en particular, los aportes para la seguridad social, que fueron además trasladados a los trabajadores. Se recurrió a contratos de plazos fijos y promocionales para facilitar el empleo de jóvenes, de mujeres, de cesantes y de otros grupos. Ellos configuraron contratos atípicos en el sentido de que estuvieron exentos de cargas sociales y, en muchos casos, no generaron obligaciones de indemnizaciones por despido. Se facilitó la subcontratación y la externalización del proceso de trabajo bajo diferentes formas que trasladaron la responsabilidad por la protección fuera de la empresa principal y disminuyeron los costos. En algunos países se introdujo la flexibilidad horaria, la polivalencia y, en otros, se descentralizaron las negociaciones colectivas en la empresa, pero las reformas en estos ámbitos fueron menores que la reforma del contrato individual de trabajo.

Cuadro 5.3. Trayectoria de las reformas de la legislación laboral

1. La reforma “inspiradora” y su adaptación	
España 1981:	Habilita 12 contratos especiales.
España 1997:	Acuerdo tripartito. Limita el uso de contratos a negociación colectiva. Facilita el trámite por causal de despido, abaratando el costo de despido.
2. Los seguidores pioneros en la flexibilización en el margen	
Colombia 1990:	Introduce nuevas reglas para contratos de duración determinada. Suspensión de reintegro. Control de despidos colectivos.
Perú 1993:	Introduce nueve modalidades de contratos de duración determinada. Contratos atípicos para formación y práctica de tres años, exentos de cargas laborales. Crea empresas de servicios temporales. Crea empresas de servicios complementarios. Crea cooperativas de trabajadores.

Cuadro 5.3 (continuación)

3. Los vaivenes de una reforma

Argentina 1991:	Introduce el contrato de duración determinada (CDD) para múltiples usos. Nuevas actividades. Desempleados registrados. Práctica laboral para jóvenes. Empleo de formación. Exención total o parcial de contribuciones patronales a la seguridad social.
Argentina 1995:	Contratos de aprendizaje y a tiempo parcial. CDD promovidos para discapacitados, trabajadores de edad, mujeres. Período de prueba de tres meses, que se puede extender a seis, exento de cargas, despidos sin indemnización.
Argentina 1998:	Limita CDD sólo a pasantías y aprendizaje. Período de prueba de un mes, que se puede extender a seis por negociación colectiva, sin indemnización. Reduce indemnización por despido en contratos de larga duración.
Argentina 2000:	Período de prueba de tres meses, que se puede extender a seis por contrato colectivo; sin indemnización, pero con cargas sociales. Incentivo a la contratación por tiempo indeterminado, reduciendo contribuciones a la seguridad social para hombres de más de 45 años, mujeres jefas de hogar y jóvenes menores de 24 años.

4. La flexibilidad negociada

Brasil 1998:	CDD restringido. Sólo empleos adicionales. Reducción de contribuciones al Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGST), del 8% al 2%. Duración de dos años no renovables. Sin indemnización por despido ni preaviso. Habilitados por negociación colectiva.
--------------	--

5. De la flexibilización con represión a la flexibilidad democrática

Chile 1978:	Amplía los canales de despido y facilita el despido. Reduce las indemnizaciones por despido. Descentraliza la negociación colectiva a la empresa. Restringe el derecho de huelga, máxima duración 30 días. Introduce reemplazo en caso de huelga.
Chile 1981:	Elimina la indemnización por despido.
Chile 1990 y 1991:	Restablece el derecho de libertad sindical y de formar centrales sindicales. Aumenta la indemnización por despidos con límites de 11 meses. Sólo hay despido con justa causa, pero introduce las "necesidades de la empresa".
Chile 2000:	Aumenta las multas por mal uso de causales de despido. Penaliza prácticas antisindicales. Introduce multa por reemplazantes contratados en caso de huelga. Introduce nuevos contratos a tiempo parcial, teletrabajo, polivalencia de formación.
Chile 2002:	Introduce seguro de desempleo.

Fuente: CEPAL y elaboración propia (2006).

La evaluación de las reformas sólo ha sido parcial y poco concluyente (Weller, 2001). Existen discrepancias entre quienes sostienen que el esfuerzo en esta dirección ha sido insuficiente. Tanto que constituye una de las tareas pendientes de la agenda de ajuste (Kuczynski y Williamson, 2003; BID, 1997). Para otros, las reformas han sido numerosas (OIT, 2001) y sus efectos en términos de generación de empleo han sido limitados, ya que las tasas de desempleo no se han reducido y la informalidad ha aumentado. Los contratos temporales y a plazo fijo se han expandido (véase el cuadro 5.3) y, al mismo tiempo, han aumentado los trabajadores sin contrato de trabajo y sin protección. Todo ello a costa del empleo bajo contrato por tiempo indefinido (Tokman y Martínez, 1999).

El rediseño de las reformas laborales

A la luz de la experiencia de dos décadas de ajuste, algunas observaciones pueden resultar de utilidad para orientar el rediseño de las reformas laborales. Como cuestión previa, conviene insistir en que el rediseño no debe limitarse a las reformas laborales, sino hacerse extensivo a las reformas macroeconómicas y, particularmente, al manejo de la política fiscal y monetaria para dotarlas de una orientación anticíclica.

En relación con las reformas laborales, se ha propuesto restablecer un mayor equilibrio entre flexibilidad y protección. En realidad, varios países ya han tomado conciencia de la excesiva flexibilización en el margen que ha generado alta inestabilidad y desprotección. España, país pionero en la introducción de 12 contratos atípicos en 1981, efectúa una contrarreforma en 1997 que limita el uso de esos contratos a la negociación colectiva. Como contrapartida, facilita el trámite de la causal de despido y abarata el costo de despido en los contratos por tiempo indefinido. Argentina sigue una vía similar en sucesivas reformas en 1998 y 2000 que tienden a restringir el uso de los contratos promocionales habilitados mediante las reformas de 1991 y 1995. A cambio, se amplían los periodos de prueba y disminuyen las indemnizaciones por despido en los contratos por tiempo indeterminado. La reforma de Brasil de 1998 traslada a la negociación colectiva la decisión del límite de introducción de contratos temporales.

Asimismo, otras reformas tratan de equilibrar otros componentes necesarios en el ajuste del mercado de trabajo que fomentan la empleabilidad mediante un mayor uso de políticas laborales activas y pasivas. La proporción del PIB dedicada por los países latinoamericanos a este propósito es un

séptimo de la destinada por los países de la Unión Europea. Por otra parte, en Brasil en 1996, Perú en 1992 y Colombia en 1990, se trasladan las indemnizaciones por despido –generalmente incluidas dentro de las reservas de las empresas a cuentas individuales de los propios trabajadores–, lo que permite el financiamiento de la búsqueda de trabajo posterior, evita los costos de conflictos por reconocimiento de deudas e incentiva la movilidad. Por último, Chile introduce un seguro de desempleo en 2002 pagable a todo evento sea por despido o retiro voluntario.

Los lineamientos de las reformas laborales en América Latina no se diferencian de las principales tendencias en los sistemas laborales de los países desarrollados. Se introduce una mayor flexibilidad laboral, se avanza hacia la progresiva descentralización de la negociación colectiva, se valoriza la calificación profesional, se vinculan las remuneraciones al desempeño y todo ello se produce en el contexto de una tendencia a la disminución de trabajadores sindicalizados (Locke, Kochan y Piore, 1995). En América Latina, se privilegian algunos elementos como la flexibilización y la descentralización, pero se avanza menos en los otros. El factor más importante de homogeneización es la globalización y el cambio tecnológico que introducen una mayor demanda de flexibilidad. Sin embargo, la respuesta no significa la convergencia hacia un modelo único, sino la adaptación de los modelos existentes (Boyer y P. F. Souyri, 2001).

Políticas laborales para la flexibilidad con protección y crecimiento

Se requiere compatibilizar los objetivos de aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo con los de aumentar los incentivos para invertir en innovación y capacitación como medios para obtener ganancias de productividad. Para ello se hace necesario un mayor equilibrio entre flexibilidad laboral y protección, no sólo para alcanzar los objetivos de productividad, sino también para disminuir la desprotección y mejorar la equidad. Se señalarán brevemente cinco áreas de políticas dirigidas a estos objetivos.

Del contrato a plazo fijo al contrato indefinido más flexible

La primera área consiste en limitar la flexibilización en el margen, esto es, la introducción de contratos atípicos, y concentrar las posibilidades de flexibilización en el contrato por tiempo indefinido, porque, utilizados de manera exagerada, los contratos atípicos han mostrado que la flexibilidad trae

aparejados costos económicos y sociales altos. Esta política puede consistir en la introducción de restricciones al uso de este tipo de contratos. Esta ha sido la experiencia de España en la contrarreforma de 1997, que subordina su introducción a la negociación colectiva. Argentina en 1998 y 2000 sigue una orientación similar, reduciendo los contratos promocionales introducidos en 1991 y 1995.

Brasil, en 1998, introduce este tipo de contratos condicionados a la creación efectiva de nuevos puestos de trabajo, disminuyendo la potencial sustitución de contratos indefinidos por los de plazo fijo y traslada a la negociación colectiva la decisión sobre los límites máximos para su introducción. Otra vía ha sido acotar la introducción mediante topes máximos contemplados en la ley. Por último, Holanda introduce un contrato promocional a tiempo parcial, pero que, si se renueva, adquiere las obligaciones laborales correspondientes a contratos regulares. Este instrumento ha mostrado ser adecuado para incentivar la creación de empleo para mujeres, asegurando que reciban protección adecuada luego de permanecer un tiempo prudencial en el puesto.

Una opción complementaria consiste en flexibilizar el contrato por tiempo indefinido. De hecho, esa ha sido una de las orientaciones de las reformas laborales, al introducir topes en las indemnizaciones o ampliar los causales de despido. Más recientemente, y vinculado al reconocimiento de la ineficacia de la flexibilización en el margen, se innova relacionando ambos movimientos. Se compensa la menor posibilidad de uso de los contratos de plazo fijo, con mayor flexibilidad del contrato de largo plazo. En Argentina, se busca mediante la modificación del contrato indefinido ampliando el período de prueba y reduciendo las indemnizaciones por despido, y en España, facilitando el tratamiento procesal de los despidos.

De la protección al puesto a la protección al trabajador

Una segunda área de políticas consiste en trasladar la protección del puesto de trabajo al individuo, lo que asegura la protección en caso de despido y promueve la movilidad voluntaria. La combinación del cambio en la forma de protección con políticas laborales activas, como la recalificación, asegura la empleabilidad de los desempleados y contribuye a reducir los períodos de transición, reconvirtiendo las capacidades y manteniendo la protección.

Diversos instrumentos han sido introducidos con este objetivo. En Perú, Colombia, Panamá y Brasil, las indemnizaciones por despido se transforma-

ron en obligaciones de depósitos a nombre del trabajador, en lugar de pasivos exigibles a las empresas sólo en la eventualidad de despido. En varios de estos países, se introduce la posibilidad del trabajador de utilizar una cierta proporción de los fondos para gastos definidos, como construcción de vivienda.

Otro instrumento es la introducción de seguros de desempleo, como lo han hecho varios países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, entre otros). El más reciente e innovador ha sido el seguro de desempleo introducido en Chile en 2002, que combina contribuciones del trabajador y del empleador a una cuenta nominativa a nombre del trabajador y una contribución del empleador y del fisco a un fondo solidario para cubrir a aquellos que no hubieran acumulado fondos suficientes en sus cuentas individuales para cubrir los mínimos establecidos por la ley.

La evidencia muestra que las indemnizaciones por despido son sustitutos de los seguros de desempleo. En los países europeos la existencia de seguros de desempleo generosos, coexiste con reducidas indemnizaciones. El caso opuesto se presenta en América Latina, donde la inexistencia o insuficiencia de los seguros se compensa con indemnizaciones por despido de mayor magnitud. Sin embargo, las indemnizaciones por despido son un mecanismo justificado para compensar a los trabajadores por su pérdida de utilidad asociada a la pérdida del empleo. Es simple, plenamente financiado para dar protección y provee incentivos fuertes para la búsqueda; pero enfrentan problemas de capacidad de pago de las empresas cuando quiebran o desaparecen y constituyen un mecanismo débil de aseguramiento debido a la incertidumbre en cuanto a la duración del desempleo. Si existe un seguro de desempleo adecuado, sólo se justifica un papel limitado a las indemnizaciones. Pero no son sustitutos perfectos dada la legitimidad de la compensación a los trabajadores, y las limitaciones de los seguros (Blanchard, 2003).

Disminución del riesgo de la inversión en capacitación

Las sugerencias anteriores deberían mejorar los incentivos para la capacitación al restablecer ciertos niveles de estabilidad y seguridad laboral en el puesto. Pueden introducirse mecanismos adicionales que disminuyan el costo de capacitación. Franquicias tributarias que permitan descontar el costo de capacitación de las empresas, bonificaciones con fondos públicos para capacitación o, incluso, uso de franquicias tributarias para financiar la finalización de la escolaridad media para los trabajadores con educación incompleta y la posibilidad de compensar con eliminación o rebaja de las

indemnizaciones la inversión en capacitación de los jóvenes, son instrumentos que pueden proporcionar un conjunto de incentivos para la capacitación por parte de las empresas³.

Podrían considerarse diseños adicionales como la introducción de contratos que vinculen el compromiso de permanencia mínima del trabajador en la empresa con la inversión en capacitación y su descuento proporcional de las indemnizaciones por despido en caso de retiro voluntario antes del período mínimo estipulado. El otorgamiento de tratamiento de depreciación acelerada a la inversión en capacitación, asimilándola a la inversión en capital fijo, o la aplicación de tasas preferenciales de impuestos, similares a las aplicadas a las utilidades reinvertidas, son también mecanismos que se pueden explorar⁴.

De salarios fijos a remuneraciones participativas

A mediados de la década de 1980, la propuesta de introducir flexibilidad en los salarios ganó popularidad (Weitzman, 1984). Esta flexibilidad puede introducirse vinculando las remuneraciones a las ganancias de productividad o a los beneficios de las empresas. El efecto puede ser doble. Por un lado, el ajuste ante contracciones en la demanda se transfiere a los salarios, disminuyendo el impacto sobre el nivel de empleo. Por otro, puede afectar de manera positiva la productividad. Se genera como resultado un círculo virtuoso entre empleo, productividad y salarios.

Si los salarios son rígidos, los empresarios, ante contracciones en la demanda, no tienen más opción que disminuir el empleo. Si los salarios se vinculan a los cam-

³ En Chile existe una franquicia tributaria de hasta un 1% de la nómina salarial para la inversión en capacitación de las empresas aprobada por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Asimismo, existe una bonificación estatal para formación y puede incluirse en el uso de la franquicia mencionada la nivelación de estudios de los trabajadores ocupados con educación incompleta. El contrato de formación para jóvenes entre 15 y 18 años permite deducir hasta el equivalente de un año de indemnización la inversión en capacitación efectuada por las empresas y acordada entre trabajador y empleador. Un nuevo proyecto en discusión en el Congreso amplía este tipo de contratos hasta los 24 años y extiende la deducción a la totalidad de las indemnizaciones.

⁴ Sugerencias como la efectuada por J. Chacaltana y N. García (2002) para Perú, pueden ser trasladables a países con características institucionales similares. En este país, las empresas industriales contribuyen con el 0,75% de su nómina salarial al Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI), institución estatal de capacitación. Para muchos empresarios esta contribución es percibida como sobrecosto laboral en la medida en que no reciben beneficios individuales de la institución. Sugieren que el SENATI se convierta paulatinamente en un ente rector de la capacitación (evaluador y certificador) y en un fondo de financiamiento de la formación continua en las empresas. Parte de los aportes se destinaría a financiar los gastos operativos de la institución y los nuevos aportes constituirían cuentas individuales a las que las empresas contribuyentes pudieran cargar sus inversiones en capacitación.

bios en la productividad, se convierten en la variable de ajuste, mientras el empleo se estabiliza. Además, salarios vinculados a las ganancias de productividad o a las utilidades incentivarán a los trabajadores a contribuir a aumentar la productividad. Esta propuesta se sostuvo sobre la base de información de empresas de corte transversal. Con posterioridad, Weitzman y Kruse (1990), con una metodología diferente, reexaminaron el efecto de la flexibilidad salarial sobre la productividad. La conclusión alcanzada fue que el vínculo es positivo, pero que la intensidad no es clara.

La literatura sobre relaciones laborales concluye que relaciones laborales de cooperación generan mejores resultados en las empresas. Encuestas de comportamiento muestran que tanto trabajadores como empleadores sienten que el mecanismo puede mejorar el rendimiento. Sin embargo, también confirman que la mayoría de los trabajadores tiene aversión al riesgo y, por ende, no les gusta la variabilidad de ingresos; mientras que algunos empleadores expresan sus reservas acerca del eventual aumento en la demanda de participación en las decisiones de las empresas.

Dos aspectos adicionales son de interés. El primero es que, en general, se acepta que los incentivos vinculados a rendimientos grupales son productivos, pero los incentivos individuales son considerados contraproductivos. Ello se basa en la necesidad de promover el trabajo en equipo y el esfuerzo colectivo como fuente principal para el aumento de la productividad. El segundo se refiere a las políticas. Como las ganancias de productividad serían apropiadas por la empresa, deberían existir incentivos en ellas para que introdujeran el mecanismo de flexibilidad. Si las ganancias esperadas son reducidas y el establecimiento del vínculo entre salarios y productividad o utilidades es difícil por factores ajenos a la empresa, podría justificarse la introducción de políticas públicas con ese propósito.

La ampliación de la agenda de negociación colectiva

La negociación colectiva ha estado concentrada en la reivindicación salarial. Dada la historia inflacionaria de los países latinoamericanos, la prioridad de los sindicatos ha sido la recuperación y mejora de los salarios. La concentración de la agenda de negociación en estos temas, además de potenciar los conflictos, no permite avanzar en temas de importancia para la modernización productiva y el aumento de la productividad. Ello requiere un clima de relaciones laborales favorable a los acuerdos, lo que es más propicio en la negociación de temas donde los beneficios pueden ser compartidos.

Uno de estos temas es la decisión de capacitación y su operacionalización, más aún cuando los recursos destinados a este propósito provienen de franquicias tri-

butarias o subsidios. La participación sindical en esta negociación permite incluir los intereses y visiones de los trabajadores y evitar que la decisión unilateral de los empresarios sea percibida como arbitraria, sin incorporar el conocimiento de la empresa que poseen los trabajadores. El nivel de negociación puede variar de acuerdo con cada país; en algunos, la empresa aparece como el espacio más adecuado. En otros, como en Canadá, esta negociación se efectúa por rama de actividad, mientras que la negociación salarial se efectúa por empresas. Ello permite hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles para capacitar y compartir conocimiento acerca de las calificaciones demandadas en sectores más homogéneos. Normalmente, el atractivo de la capacitación va más allá de la mera participación en las decisiones de la empresa, pues el trabajador la asocia con una mejora salarial potencial a raíz de la inversión, y el empleador con un aumento esperado en la productividad.

Otro tema más amplio es incorporar la mejora de la productividad en la agenda de negociación colectiva. Un ambiente de relaciones laborales favorables contribuye a aumentar la productividad y potencia los intereses comunes de los participantes sociales en las empresas. Se requieren cambios de organización y de funciones específicas que generan usualmente resistencias de los trabajadores y sus sindicatos cuando los perciben como impuestos unilateralmente. Las metas de aumento de productividad pueden también constituir objetivos compartidos y negociados. Para ello, es importante compartir los frutos del esfuerzo común, sea mediante salarios vinculados a los rendimientos o participación en las utilidades.

De la informalidad a la formalidad

Se requiere trasladar ocupados del sector informal al formal, pero además será necesario aumentar la productividad y los ingresos de las actividades informales, donde sea posible. El desafío es cómo hacerlo.

La vía más frecuente es el fomento productivo de las actividades informales. Existe una literatura abundante sobre la vasta experiencia acumulada a nivel mundial y, en particular, en América Latina. Por ese motivo, no se analizará en este trabajo. Las políticas de fomento se concentran en torno al acceso a los recursos productivos, a mercados más dinámicos y a nuevas formas de organización, acompañadas por políticas sociales con efectos productivos sobre los informales en su doble condición de productores y de generadores de ingresos insuficientes.

El sector informal opera más allá de la regulación. Así evita costos, pero pierde oportunidades de incorporarse plenamente al proceso de modernización. Esta exclusión no es plena, sino que prevalece una integración a medias.

Es el resultado de una estrategia que minimiza las sanciones eventuales al cumplir con los requisitos exigidos por las leyes y procedimientos –pero no con todos–, o en otros casos, al recurrir a adecuaciones de los requisitos.

Las políticas tradicionalmente aplicadas han fluctuado entre ignorarlo, perseguirlo o blanquearlo, dependiendo de la orientación de los gobiernos de turno y de la fuerza de los potenciales afectados por su competencia. Estas tres respuestas constituyen aproximaciones parciales a un problema de mayor envergadura, que es el de facilitar el tránsito desde la informalidad a la modernidad, proceso que se describirá a continuación.

Una primera opción que surge es si el sistema de regulación del sector informal debe constituir un sistema especial diferente del vigente para el resto de las actividades y personas ocupadas en sectores más organizados. Esto implica introducir sistemas duales o preferenciales. En general, esta diferenciación resulta inconveniente tanto por razones de eficacia reguladora como de principios. La diferenciación introduce una apertura a la elusión en la recaudación tributaria y establece barreras al crecimiento de las microempresas cuando fija montos máximos de capital. En el terreno laboral, afecta principios porque acepta un trato diferente de los trabajadores ante la ley, dependiendo el tamaño de la empresa en que estén ocupados. Por ello, en estos ámbitos, y particularmente en el laboral, la preferencia es por un sistema único de regulación (OIT, 1991).

Ello no excluye diferenciaciones de tratamiento como la introducción de sistemas simplificados de impuestos o programas de créditos con tasas preferenciales. Aun en los temas laborales, depende de los derechos que se afecten, pues, por ejemplo, en la negociación colectiva existe una tendencia a aceptar la forma que mejor se adapte a las pequeñas unidades productivas.

Las posibilidades de políticas diferenciadas para la incorporación de los informales a un régimen único son diversas. La primera es el reconocimiento de una situación dual de hecho, pero sin sanción legal. Se reconoce que hay una falta de cumplimiento, pero se tolera. Esta lógica de tolerancia se aplica a ciertos derechos laborales que constituyen metas a alcanzar y el grado de progreso en esa dirección es materia de seguimiento, promoción y fiscalización. Obviamente, este criterio no es aplicable a los derechos fundamentales del trabajo, pues estos representan el traslado de los derechos humanos al campo laboral y tienen carácter de obligatorios y universales⁵.

⁵ Estos derechos incluyen la libertad de asociación y de negociación colectiva, la prohibición de trabajo esclavo, la no discriminación y la erradicación del trabajo infantil.

Una segunda opción, no excluyente de la anterior, es la adaptación de los requisitos de formalización para acercarlos a las posibilidades de los informales. Esto se refiere usualmente a los costos que significa cumplir con la legalidad, a los procedimientos y a los mecanismos de formalización. Los costos de la legalidad pueden reducirse sin afectar la unicidad si se reducen para todos los sectores y no sólo para los informales. Esta es la orientación predominante en el campo laboral, donde la política de flexibilización y reducción de costos no salariales se introduce para aumentar la competitividad de las empresas grandes, pero deberían redundar en una reducción de barreras de acceso para los informales. La simplificación de los procedimientos disminuye también las barreras de acceso. Regímenes simplificados de registro, reducción y unificación de trámites y procedimientos se están introduciendo con el objetivo de reducir los costos y tiempos involucrados. Estos resultan más onerosos para los informales que carecen de posibilidades de delegación o de asistencia profesional.

Por último, existen posibilidades de acción con relación a los mecanismos de formalización. El reconocimiento de títulos de propiedad como mecanismo de acceso al crédito es de creciente difusión (De Soto, 1986 y 2001). La innovación de la propuesta consiste en simplificar el procedimiento de titulación que reconoce la existencia legal de la propiedad y a adecuarlo a la difundida realidad de propiedad “de hecho” de los informales. La titulación abre las posibilidades de reconocimiento de garantías reales y, por esa vía, de acceso al crédito.

Otro mecanismo de formalización que puede modificarse con el mismo objetivo es el reconocimiento contractual de la relación laboral. En Perú, por ejemplo, el 90% de los contratos de trabajo en actividades informales no son escritos, requisito indispensable para tener acceso a las leyes de promoción del empleo. Existe, sin embargo, el contrato verbal por acuerdo de partes, para cuyo reconocimiento bastaría la evidencia de pagos mensuales, la declaración de testigos o el cumplimiento de horarios. La “formalización” de la relación laboral constituye el primer paso necesario de la informalidad a las relaciones laborales reguladas y protegidas.

Otro ejemplo de acción se refiere a la separación patrimonial entre la persona y el empresario que se obtiene generalmente mediante la constitución de sociedades de diversa naturaleza jurídica. Estas no responden, por lo general, a las necesidades de la empresa individual que requiere delimitar la responsabilidad patrimonial del empresario. Para ello existen en Perú y Chile, por ejemplo, la empresa individual de responsabilidad limitada. Esta figura jurídica habilita

el paso a la formalidad, y sus requisitos podrían reducirse aún más, otorgando personería jurídica de manera automática con el registro del empresario.

Las orientaciones anteriores conducen a una visión diferente de la formalización como instrumento para facilitar la incorporación de los informales al proceso de modernización. La extensión de la formalización se justifica, no ya desde la perspectiva de los sectores organizados, sino, por el contrario, a partir de los beneficios que el acceso a esta formalidad puede significar para el desarrollo de las actividades y las personas ocupadas en el sector informal.

Las campañas de fiscalización dirigidas a los informales se justifican usualmente por la necesidad de aumentar las recaudaciones. El costo de estas campañas es alto y su rendimiento escaso. Por el contrario, su beneficio más importante es la incorporación de la actividad informal como sujeto contribuyente lo que induce a la producción de información contable, requisito indispensable para el desarrollo de negocios al proporcionar un instrumento clave para que el microempresario incorpore el cálculo económico en su gestión empresarial.

Algo semejante ocurre con el reconocimiento de los contratos laborales, ya que el objetivo no debería ser tanto sancionar la ilegalidad, sino más bien constituir sujetos o ciudadanos con credenciales para incorporarse a la protección laboral en el caso de los trabajadores, o a la lógica de los negocios en el caso de los microempresarios que deben adecuarse a una relación de trabajo formal.

De manera similar, el reconocimiento de títulos de propiedad permite obtener credenciales de acceso al crédito. La separación patrimonial de la persona y la actividad empresarial, mediante el reconocimiento de la personería jurídica, lo habilita para efectuar contratos y acceder a los mecanismos de promoción. En el caso del comercio ambulante, el reconocimiento de un espacio físico estable y legalizado para desarrollar su actividad reduce los costos de la informalidad y, a la vez, puede abrir oportunidades de acceso a nuevos mercados y recursos productivos.

La orientación estratégica presentada anteriormente se dirige al logro de una transformación cultural. Se trata de contribuir a generar nuevas actitudes y comportamientos que permitan el desarrollo de las microempresas y de los que allí trabajan en un ambiente más propicio para su desarrollo integral. La formalización puede abrir una puerta de entrada a la ciudadanía económica plena, que constituye, a su vez, un requisito previo para estar en condiciones de competir con mayores posibilidades de éxito.

Se propone alterar los énfasis actuales e introduce nuevos derechos y obligaciones. Se propone trasladar el acento prevaleciente de las obligaciones a los derechos, pues estos resultan ser instrumentales al desarrollo y al pro-

greso. La habilitación de los derechos puede, adicionalmente, crear círculos virtuosos que, junto con la extensión de la cobertura del marco de regulación, generen las condiciones para que todos los ciudadanos puedan cumplir con las obligaciones, pero también se benefician. Esto constituiría el incentivo necesario para que los propios informales sean los principales interesados en efectuar este esfuerzo de formalización y transformación. Serían ellos los principales agentes del cambio para su beneficio y el de sus familias.

Protección social para compensar a los afectados

Una vez que el riesgo de quedar desempleado se convierte en un hecho cierto se requiere compensar a los afectados mediante políticas laborales y sociales. Los instrumentos disponibles son, generalmente, programas de creación de empleos con apoyo público, subsidios a la contratación, capacitación y transferencias en efectivo.

Los primeros son ejecutados directamente por el sector público o a través del sector privado; mientras que los subsidios son transferidos al sector privado y responden a la percepción de que el costo de contratación se encuentra en un nivel tal que impide la contratación. La capacitación opera reforzando o adecuando la empleabilidad, y las transferencias compensan la falta de ingreso de las familias más pobres.

La creación directa de empleos con apoyo público resulta uno de los instrumentos mejor evaluados por la rapidez de su efecto sobre el desempleo y porque constituye un vehículo adecuado para manifestar la voluntad política de enfrentar la situación. Como contrapartida, presenta una serie de limitaciones. Ha mostrado ser difícil de expandir debido a sus altos requerimientos de recursos. La experiencia internacional muestra que no logra superar el 2%-3% del PIB. Tiende a ser procíclica, pues cuando se necesita expandir los empleos, existen más limitaciones de recursos fiscales. Por otro lado, estos empleos se conciben como transitorios, pero tienden a perpetuarse por el desarrollo de “clientelismo”. Por último, su eficacia económica es restringida, debido a las filtraciones que se registran en su ejecución. Por cada US\$3 asignados, sólo llega US\$1 a los beneficiarios (Hicks y Wodon, 2000).

Los programas de recalificación son también evaluados positivamente por su contribución a adaptar la mano de obra a las nuevas necesidades y, en el caso de los jóvenes, facilitan su incorporación al mercado laboral. Los subsidios a la contratación pueden cumplir un papel importante, en particular, porque trasladan la relación de contratación a las empresas con lo que disminuyen el “clientelismo”

y porque generan empleos –al menos para parte de los beneficiarios– de mayor duración al continuar en las empresas una vez agotado el subsidio. Existe, sin embargo, el riesgo de que, en la contracción económica, sean utilizados para formalizar trabajadores sin contratos que ya trabajan en las empresas, disminuyendo así su efecto sobre la creación de empleos y, en la expansión, resulten redundantes, porque la contratación podría efectuarse aun con salarios no subsidiados.

Las intervenciones se diseñan para cubrir el riesgo y no tanto para aliviar la pobreza. A pesar de ello, enfrentar el desempleo en países que no poseen seguros con coberturas satisfactorias y cuyos hogares, todavía en proporción significativa, dependen de los ingresos del jefe de hogar, sí contribuye a este objetivo. Desde una perspectiva de eficiencia económica, la intervención del gobierno para proveer seguro social que cubra riesgos que los seguros privados no pueden cubrir está plenamente justificada por las falencias que presenta este tipo de mercados. La existencia de selección adversa y daño moral conspira contra el aseguramiento privado, así como ocurre también por la dificultad de predecir el número de ganadores y perdedores en determinados períodos o las probabilidades de ocurrencia de los eventos a asegurar.

El seguro social con cobertura universal puede también presentar ventajas importantes de costos sobre los seguros basados en la competencia privada. Como las bases del aseguramiento privado están, generalmente, orientadas por el establecimiento de primas de riesgo individual, el seguro social puede incluir elementos redistributivos entre buenos y malos riesgos o subsidios entre asegurados con distintas capacidades de pago. Este es un fenómeno importante dada la orientación reciente de modelos mixtos de aseguramiento tanto en el ámbito de pensiones como en salud.

Las reformas recientes de la seguridad social buscan potenciar las complementariedades entre los sistemas públicos y privados, pero a la vez permiten la coexistencia de lógicas y, en el caso de la salud, calidades de servicios diferentes que segmentan la población cubierta y limitan los subsidios cruzados entre ricos y pobres. Una parte opera con lógica de mercado y capta a la población con capacidad de pago. Queda excluida la población con menores recursos que debe ser cubierta por el sector público, recurriendo a recursos fiscales generales y no, aprovechando las transferencias que pueden efectuarse entre asegurados o entre asegurados actuales y futuros, en el caso de pensiones. En la medida en que los beneficios ofrecidos por la seguridad social son derechos exigibles, pasan a constituir pasivos contingentes de responsabilidad fiscal. En Chile, se proyecta un aumento del déficit fiscal actual de 0,4% del PIB para cubrir pensiones mínimas y asistenciales a

1,5%, una vez que se retiren las generaciones actuales. En Bolivia se estima que llegaría a 2,3% del PIB y, en países como México y El Salvador, estaría en torno al 1,8% (Uthoff y Titelman, 2002). La magnitud de la responsabilidad fiscal no financiada lleva a los autores citados a recomendar el mantenimiento de un pilar público solidario que permita contribuir a compensar los desequilibrios y suavizar crisis fiscales futuras.

La participación pública en los regímenes mixtos se hace necesaria en algunos casos como prestatario, pero en todos, como garante de la solidaridad sistémica. Ello implica reconocer la seguridad social como un derecho cuyo acceso debe ser garantizado a toda la población. Se reconoce, sin embargo, que debe existir gradualidad en la expansión de cobertura para conciliar los beneficios con las posibilidades financieras reales de los países. Se promueve también la existencia de regímenes mixtos por razones de eficiencia económica en las prestaciones y en el manejo de los recursos. Pero, a la vez, se establece como condición la existencia de un sistema único para todos y la responsabilidad del Estado como garante de que ello sea respetado. En pensiones, se deben proveer pensiones mínimas a los que en su vida laboral no alcanzaron una densidad de cotizaciones suficientes y, en salud, debe protegerse a aquellos que, por su nivel de ingresos, no logran financiar las etapas de riesgos mayores sea por edad o por enfermedades catastróficas. Al mismo tiempo, deben asegurarse calidades similares para las prestaciones definidas, independientemente del prestatario o usuario. Existe entonces, una responsabilidad de regular adecuadamente la seguridad social que excede a la responsabilidad financiera.

Por último, el gasto social dirigido especialmente a los pobres para que actúe como complemento del autoseguro y de sustituto del seguro de mercado en las ocasiones que se requiera, debería tener un comportamiento anticíclico. En las recesiones, cuando se dificulta el ahorro o el seguro de mercado no puede cubrir la amplitud de efectos, la expansión del gasto social y, en particular, el focalizado debería cumplir dicha función. La experiencia muestra que este comportamiento es difícil de alcanzar. Por un lado, aun cuando el gasto social se expande durante la expansión económica, en momentos de contracción, el gasto social por persona pobre tiende a disminuir. Ello señala una doble tarea de gestión. En primer lugar, es importante controlar las presiones por expansión del gasto en períodos de crecimiento, porque conspiran contra la posibilidad de mantenerlos en el largo plazo. Y luego, es necesario proteger o “blindar” el gasto focalizado en la contracción, pues el efecto de la contracción económica se refuerza con el aumento del número de pobres que deben ser atendidos.

Empleo, protección laboral y protección social: un comentario final

Las crecientes tensiones que emergen durante el período de reformas tornan más notorias las dificultades de conciliar empleo y protección para todos. El Estado de bienestar, de aplicación sólo parcial, muestra mayores limitaciones y dificultades para alcanzar coberturas universales, no sólo para los excluidos, sino también para los que estaban previamente incluidos. Este capítulo pretende avanzar en la búsqueda de respuestas a esta situación.

Lo hace desde la perspectiva de que ambos pilares –empleo y protección– están estrechamente interrelacionados y de que la protección social es necesaria, pero no puede suplir las insuficiencias que se generan en una inserción laboral que se produce a bajos niveles de ingreso y sin protección. La generación de empleo de buena calidad es una condición necesaria que ha mostrado serias y crecientes dificultades en el nuevo escenario de globalización predominante. En parte importante, ello resulta de la inadecuación de la orientación de las reformas que descansaron casi exclusivamente en la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos como condición necesaria y suficiente para el crecimiento. Claramente no fue así. Ni tenía por qué serlo, a juzgar por la experiencia histórica. Tampoco se incorporó un manejo instrumental adecuado para un entorno más volátil y se trasladó el costo de la inestabilidad hacia las políticas laborales y de protección y, en definitiva, hacia los afectados y sus familias.

Se presentan propuestas para conciliar la flexibilidad requerida por el nuevo escenario económico, con la protección necesaria para que ella no signifique un costo social intolerable. Además, porque se necesitan ciertos grados de protección para incentivar la inversión en capital humano, requisito indispensable para el crecimiento. La renovación de las políticas laborales puede aportar en esta dirección. El empleo debería aumentar como resultado del crecimiento y de una economía menos volátil y más flexible. Con ello, se contribuye, al menos, a no trasladar el peso de la atención a la protección social.

Los informales, excluidos de la protección laboral y social, presentan una carencia estructural que no se soluciona con las propuestas de ajuste o de readecuación de la ecuación entre flexibilidad y protección. Para los afectados no es un problema de compensación, sino de bienestar. Por este motivo, se propone su incorporación a la economía formal, a través de una estrategia que habilite los derechos, para facilitar el cumplimiento de las obligaciones. Esto agrega una dimensión ciudadana y de derechos, más allá de las respuestas parciales que se puedan ensayar.

La rehabilitación de la capacidad de empleo, en condiciones de flexibilidad, pero con protección y algún grado de éxito en el tránsito de los informales hacia la formalidad, hará más factible la misión de la protección social. Sin embargo, de la situación actual a la cobertura universal seguirá existiendo un espacio por llenar. Con la misma perspectiva de derechos, señalada para los excluidos, se justifica reorientar la protección social para garantizar un piso mínimo de carácter universal. Ante la restricción de recursos fiscales previsibles, este piso será posiblemente insuficiente y requerirá mejorar los diseños de los sistemas contributivos y, principalmente, complementar las distintas orientaciones. Lo importante es avanzar en esa dirección y lograr la convergencia de las lógicas que prevalezcan. Ello contribuirá a evitar la profundización de la segmentación hoy existente y se traducirá en un mayor nivel de bienestar, de seguridad y de cohesión social.

Es dentro de esta última perspectiva que este trabajo puede leerse como complementario a la propuesta de universalismo básico presentada en el primer capítulo. Sus autores proponen rescatar la orientación universalista de la política social para enfrentar la fragmentación y pérdida de cohesión social que se registra en la actualidad como consecuencia de las políticas sociales que enfatizan la focalización y la asistencia social y erosionan la responsabilidad directa del Estado. Esta propuesta considera a la protección social desde la perspectiva de los derechos ciudadanos, y su garantía constituye una responsabilidad irrenunciable del Estado. Admite, sin embargo, que el avance en esa dirección debe ser gradual, dadas las restricciones que se enfrentan, derivadas tanto de la mercantilización de las políticas sociales como del déficit existente, aun en los países que históricamente más avanzaron siguiendo esa orientación, y que la provisión no debe ser necesariamente efectuada de un modo directo por el Estado.

Hay una coincidencia en los objetivos propuestos y, particularmente, en el énfasis en los derechos. Ellos son un fundamento esencial de la ciudadanía y requieren una estrategia comprensiva que no signifique un avance para algunos y la exclusión para otros. Cómo avanzar en esa dirección a partir de la situación existente y en países de desarrollo intermedio constituye el principal desafío.

Por ello, se plantea a modo de prioridad que la protección social requiere de la inclusión económica. De lo contrario, se convierte en una tarea casi imposible de abordar, no sólo por las restricciones financieras usuales, sino porque la exclusión convierte a las políticas de bienestar en asistencia social. Esta exclusión se concentra, aunque no exclusivamente, en la informalidad. De allí la propuesta de una estrategia que facilite el tránsito a la formalización, lo que permitirá aumentar los ingresos primarios y mejorar las oportunidades de convertirse en sujetos de protección laboral y social.

Una segunda prioridad es recomponer la vinculación entre empleo y protección, fuertemente deteriorada a partir de la necesaria búsqueda de flexibilidad para competir en países cada vez más integrados a la economía globalizada. Ciertamente, como se destaca en el universalismo básico, que la protección organizada sobre una base corporativa ha tendido a deteriorarse introduciendo lógicas en cierta medida contradictorias con el universalismo y experimentando tensiones crecientes por los cambios en el empleo, en las tendencias demográficas y en la emergencia de nuevos riesgos. Sin embargo, el empleo sigue siendo la mejor forma de protección cuando es pleno, se asocia con ingresos estables y permite acceder a protección. La propuesta en el ámbito laboral es, a diferencia de las que conllevan a la precarización y al descreme de los sistemas de protección, restablecer un cierto equilibrio entre flexibilidad y protección, lo que contribuirá a mejorar los niveles de protección laboral y social.

Una tercera dimensión que puede también incorporarse en la estrategia hacia la universalización se refiere a la responsabilidad irrenunciable del Estado de garantizar protección. Esta responsabilidad, usualmente asociada en el pasado a la provisión directa de protección, puede también incorporar la realidad —existente en la mayoría de los países de la región— de sistemas mixtos, contributivos y no contributivos, y de gestión pública y privada. Esta es la situación prevaleciente en muchos países en salud, educación y pensiones donde la provisión proviene tanto del sector público como del privado y donde coexisten prestaciones que se brindan gratuitamente con otras que requieren contribuciones. La responsabilidad irrenunciable del Estado no implica necesariamente la provisión directa de estos servicios. Puede ejercerse mediante la regulación adecuada de los agentes productivos de manera tal que se garantice un resultado con cobertura universal, con acceso amplio y de calidades similares. Ello significa operar bajo una lógica de sistema único.

Chile, país que registra avances significativos en su política social orientada principalmente por una perspectiva de focalización y de provisión mixta, se ha replanteado la necesidad de introducir reformas para asegurar coberturas universales. La orientación de estas reformas puede ser de utilidad para algunos países que avanzaron en dirección similar, pero que se proponen alcanzar los objetivos buscados en una orientación universalista.

Tres experiencias —en salud, educación y pensiones— pueden ilustrar diseños que buscan transitar en esa dirección. La primera se refiere a la reforma de la salud, el Acceso Universal a Garantías Explícitas (AUGE), introducida por la administración del presidente Ricardo Lagos a partir de un sistema de provisión operado, en parte, por el sistema de salud pública y, en parte,

por aseguradores y prestadores privados, con contribuciones requeridas en ambos sistemas, con excepción de aquellos que se encuentren en niveles de indigencia o pobreza a quienes se les garantiza el acceso a los beneficios del subsistema público sin requerimiento de aportes. En la práctica, significó una segmentación tanto de la oferta como de la demanda de salud, ya que los pobres, por definición, aquellos con menor capacidad de pago y aquellos con mayores riesgos, tienden a atenderse en el sistema público, mientras que los de mayor poder adquisitivo tienden a concentrarse en el sistema privado, cuyos planes de salud y la atención en clínicas privadas es de mayor costo. Este subsector opera sobre la base de seguros, introduciendo una discriminación por sexo y por edad, en función del mayor riesgo de las mujeres en edad fértil y de los hombres y mujeres de edad más avanzada. La adquisición de enfermedades crónicas significa también exclusión, al elevarse las contribuciones y forzar, por esa vía, la transferencia de personas en esas condiciones al sistema público. La mayor vulnerabilidad se traduce en primas de seguros diferenciadas y las diferencias de capacidad contributiva se reflejan en diferencias de calidad⁶.

La reforma asegura cobertura universal garantizada para 56 patologías, en un plazo de espera máximo especificado y con protocolos de calidad homogéneos. Ellos se aplican a ambos subsistemas, pudiendo incluso intercambiarse prestaciones, con independencia de la afiliación de las personas. Por otro lado, se mantiene la atención gratuita para los indigentes y pobres y se elimina la discriminación por sexo y edad mediante la constitución de un fondo solidario dentro del sistema privado y un fondo para cubrir enfermedades catastróficas para evitar la exclusión en el caso de enfermedades crónicas. Junto a ello, se refuerzan los mecanismos de regulación de calidad y de defensa de los derechos del paciente. Se introducen también reformas en la provisión pública tendiente a aumentar la eficiencia como, por ejemplo, la autogestión de hospitales y la vinculación de los aportes fiscales a los rendimientos.

Otra reforma que permite ilustrar la posibilidad de trayectorias convergentes hacia el universalismo en sistemas mixtos ya existentes es la que se produjo en educación. En Chile, la cobertura universal ha superado el nivel básico e, incluso, la enseñanza obligatoria garantizada por el Estado se ha extendido en 2004 hasta los 12 años. Coexisten enseñanza pública gratuita y

⁶ Para un análisis de los sesgos y de los contenidos de la reforma, véase Espinoza, Tokman y Rodríguez (2005).

contributiva y privada contributiva a todo nivel, desde básico hasta universitario. La garantía de acceso universal no se limita a la educación pública, porque con ello se restringe la libertad de elección. Las reformas se han dirigido a ampliar el financiamiento para los alumnos a todo nivel, con independencia del tipo de establecimiento. Se mantienen, sin embargo, mecanismos que evitan el desvío de recursos públicos hacia aquellos que no los necesitan y hacia establecimientos que discriminan en cuanto al acceso o que no acreditan el nivel de calidad requerido.

Se proveen subvenciones diferenciadas por nivel de ingreso del hogar hasta cuarto básico y una subvención homogénea hasta finalizar la enseñanza media, con exclusión de los establecimientos que discriminan en la admisión. Para todos los estudiantes que superen un cierto puntaje de la prueba nacional de ingreso a la universidad, se otorgan becas para los que provengan de hogares hasta el segundo quintil, una mezcla de becas y créditos subsidiados para los que se ubican en el tercer y cuarto quintil, y créditos avalados por las universidades y el Estado para el resto. Con ello se pretende asegurar que todos los niños y jóvenes puedan acceder a la educación, incluso en los niveles superiores, con independencia de su hogar de origen, y se regulan los niveles de calidad, los costos de matrícula y los criterios de admisión, para asegurar la unicidad del sistema, con independencia de los prestatarios. De manera complementaria, se ha incorporado en las agendas de los candidatos presidenciales extender las garantías de cobertura universal a nivel preescolar y al cuidado de los niños desde el nacimiento.

Por último, los diseños que han experimentado mayores transformaciones han sido los relacionados con pensiones (véase, por ejemplo, Holzmann y Hinz, 2005; y Gill, Packard y Yermo, 2004). Los problemas que presentaron los sistemas de reparto, generalmente sobre una base corporativa, llevaron a la introducción de sistemas contributivos de acumulación individual, administrados por instituciones privadas especializadas. Estos, a su vez, se complementaron con pensiones no contributivas para los que no tuvieran capacidad de pago y para aquellos cuyas densidades de cotización resultaran insuficientes para alcanzar una pensión mínima. Ambos son garantizados por el Estado y financiados con fondos públicos. Se introdujeron, además, incentivos fiscales para promover el ahorro voluntario para la vejez. Se pasó entonces de sistemas de un pilar a tres pilares. Sin embargo, la tendencia actual incluye posibilidades adicionales al introducirse pilares adicionales y, en particular, un pilar de cobertura universal por edad, debidamente financiado con recursos fiscales. Esta reforma está también instalada en las plataformas de los candidatos presidenciales y los temas en

debate se refieren, principalmente, al criterio de asignación por edad o su combinación con disponibilidad de ingresos, y a la complementación con subsidios a las contribuciones de los trabajadores de menores ingresos para incentivar el ahorro para la vejez y su incorporación a los sistemas de acumulación. Estos últimos requerirán, a su vez, reformas para aumentar la competencia y mejorar los rendimientos de los fondos.

Un último aspecto de crucial importancia para determinar las posibilidades de avanzar hacia el universalismo básico es la responsabilidad fiscal que debe asumirse, la que también dependerá de cada país en particular. Sin embargo, es importante asumirla a plenitud para evitar financiamientos deficitarios con efectos inflacionarios y difíciles de sostener. Pero, al mismo tiempo, deberá recurrirse a los ingresos tributarios para las necesidades de recursos adicionales para asegurar la expansión de cobertura. En algunos casos, puede resultar suficiente mejorar la administración tributaria para reducir la evasión o la elusión; en otros, será necesario introducir nuevos impuestos. La experiencia muestra que esta discusión no puede plantearse en abstracto por su alto contenido ideológico, sino que debe responder a la determinación específica de las necesidades de financiamiento que se deriven de la reforma propuesta.

Un nuevo enfoque para la seguridad social en la región

Evelyne Huber

Propósito y formas de las políticas de seguridad social

Tradicionalmente, las políticas de seguridad social han sido diseñadas como redes de seguridad para mantener a la gente fuera de la pobreza en el caso de separación del mercado laboral, bien sea por edad, invalidez, enfermedad y accidentes, o desempleo. En muchos casos, también han contenido subsidios familiares diseñados para mantener fuera de la pobreza a aquellos que son muy jóvenes para participar en el mercado laboral. La teoría y práctica de la seguridad social fue desarrollada en el contexto de las sociedades industrializadas de Europa hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX, cuando las antiguas redes de seguridad de la familia extendida y las comunidades rurales fuertemente unidas comenzaron a declinar, y la conexión con el empleo urbano se transformó en la cuerda de salvación para un número cada vez mayor de la población. En consecuencia, las redes de seguridad se construyeron sobre la base del empleo –para garantizar la subsistencia si esta cuerda de salvación fuese cortada– y fueron financiadas por contribuciones relacionadas con el empleo, tanto por parte de los empleadores como de los empleados, algunas veces complementadas por el Estado.

Estas redes de seguridad social también estaban construidas en el contexto de sociedades en las cuales el patrón dominante era la familia tradicional con el hombre como proveedor de recursos. En condiciones de alto empleo y una rápida disminución del sector rural, la seguridad social pudo obtener y logró una amplia cobertura. Las mujeres y los niños fueron incluidos en la red de seguridad como dependientes de los trabajadores hombres, directamente durante la vida de este e indirectamente a través de pensiones para viudas y huérfanos. En muchos casos, los esquemas de seguridad social para enfermedades incluían no sólo transferencias en efectivo, sino también cuidado médico. En general, estas redes de seguridad tenían beneficios definidos, esto es, las reglas especificaban una determinada tasa de reemplazo del salario regular, durante un cierto período de tiempo. Las condiciones para tener derecho a los

beneficios especificaban el período de tiempo requerido para realizar contribuciones a la red de seguridad y así percibir los beneficios. Estas condiciones variaban entre los programas: las pensiones requerían las contribuciones más largas, la enfermedad y los accidentes generalmente las más cortas.

Por supuesto que el hecho de que las redes de seguridad fueron construidas en el contexto de sociedades industrializadas, no significa que, de alguna manera, fueran respuestas automáticas a sus necesidades. Las visiones funcionalistas del desarrollo del Estado benefactor, caracterizadas como la perspectiva de la “lógica del industrialismo” (por ejemplo, Wilensky, 1975), no pueden explicar las diferencias en el período de ocurrencia o las diferencias en la naturaleza de las redes de seguridad social. Más bien, los esquemas de seguridad social siempre han respondido a los motivos de los líderes políticos, y sus construcciones han estado (y continúan estando) fuertemente moldeadas por las distribuciones del poder político. En un extremo del espectro, estaba la imposición por el canciller alemán Bismarck de redes de seguridad social fragmentadas en un contexto no democrático, que respondían a una regla de “divide y conquista” y un intento de cooptación para debilitar el movimiento laboral militante. En el otro extremo del espectro, estaba la construcción de una red de seguridad social universal por parte de las alianzas parlamentarias entre partidos de trabajadores y agricultores (coaliciones rojas-verdes) en los países democráticos nórdicos, para reconciliar los intereses de un fuerte movimiento laboral urbano con aquellos de los pequeños agricultores. En el caso alemán, se establecieron diferentes esquemas para obreros, personal administrativo y funcionarios civiles, con beneficios diferentes, y los esquemas para los empleados del sector privado fueron patrocinados por contribuciones del empleador y el empleado (Alber, 1986). En el caso de los países nórdicos, se estableció una tasa de pensión universal, plana para todos los ciudadanos, sin importar su estatus laboral, que fue financiada por los impuestos generales (Amark, 1998).

Estas características en las redes de seguridad social de fragmentación y desigualdad de derechos versus universalidad y solidaridad también se extendieron al área del cuidado de la salud. Alemania estableció un sistema de seguros de salud obligatorio y regulado para pagar por los servicios de proveedores privados, mientras que los países nórdicos establecieron sistemas públicos de atención a la salud con una entrega pública de los servicios. En ambos tipos de sistemas, existía un cierto movimiento hacia el centro de estos extremos. En Alemania, a la larga, se igualaron cada vez más los beneficios para obreros y personal administrativo, y se mejoraron los beneficios de la

asistencia social obtenidos por la comprobación de recursos. En los países nórdicos, se añadieron a las pensiones planas de los ciudadanos, ganancias públicas adicionales y pensiones financiadas por contribución. Aun así, se ha mantenido una diferencia básica en el énfasis entre beneficios “adquiridos” o “merecidos” en los sistemas de tipo alemán, y los beneficios “basados en ciudadanía” o “basados en derechos” en los sistemas de tipo nórdico. Similarmen- te, también se han mantenido las diferencias entre el énfasis en transferencias en efectivo o a través de servicios privados en los sistemas de tipo alemán y el énfasis en la provisión de servicios públicos del sistema nórdico. Estas diferencias básicas en la construcción de redes de seguridad social han sido captadas en la literatura bajo los conceptos de Estados benefactores “conservador-corporativos” o “demócrata-cristianos” versus “social-demócratas” (Esping Andersen, 1990; Huber y Stephens, 2000, 2001).

El modelo conservador-corporativo domina en los países de la Europa Continental, mientras que el modelo social-demócrata domina en los países nórdicos. Existe un tercer modelo, el Estado benefactor “liberal” o residual, característico de Estados Unidos y, con algunas variaciones importantes, del resto del mundo anglosajón. Es el menos generoso en términos de gasto social total, depende muy fuertemente del mercado y hace un uso intensivo de la comprobación de recursos. En consecuencia, los primeros dos modelos son sumamente efectivos en la reducción de la pobreza a través del sistema impositivo y de transferencias, el tercero lo es en mucho menor grado (Moller et al., 2003). Adicionalmente, el modelo social-demócrata es mucho más efectivo en la reducción de la desigualdad que el modelo demócrata-cristiano/conservador-corporativo, debido a que los programas se construyen de tal forma de canalizar beneficios mayores a los que tienen menos ingresos.

Las diferencias en el énfasis entre transferencias en efectivo y servicios también se traduce en niveles de empleo. En los Estados benefactores social-demócratas se apoya a las personas en la adquisición de educación, entrenamiento y reentrenamiento adicional con guarderías para los niños, para que estén calificadas para el mercado laboral, mientras que los Estados benefactores demócrata-cristianos o conservador-corporativos tienden a manejar el desempleo colocando a las personas en pensiones adelantadas o de invalidez. Al ofrecer estos servicios sociales, también existe una demanda en el sector del Estado de trabajadores que provean estos servicios, lo que es particularmente importante para la participación de la fuerza laboral femenina. En consecuencia, los niveles totales de empleo son mayores en los países nórdicos que en los países de Europa Continental. Finalmente, financiar los esquemas

de seguridad social a través de impuestos basados en el empleo, que es el modo dominante de financiamiento en los Estados benefactores demócrata-cristianos, tiene un efecto negativo en el empleo, mientras que no ocurre lo mismo con los niveles generales de impuestos (Scharpf y Schmidt, 2000).

Experiencias latinoamericanas

Era importante repasar brevemente este marco histórico comparativo porque estas experiencias son relevantes para América Latina. Los países latinoamericanos esencialmente se casaron con el modelo de redes de seguridad social alemán o conservador-corporativo, pero en un contexto que fue generalmente mucho menos favorable que el de los países de la Europa Continental. En algunos países (Argentina, Chile, Uruguay), el modelo sí logró amplia cobertura durante el período de sustitución de importaciones, llegando a alcanzar entre el 70% y el 90% de la población económicamente activa para comienzos de los años setenta (Mesa-Lago, 1994: 22; Isuani, 1985: 95; Papadópoulos, 1992: 55ff). Sin embargo, aun allí la disminución del empleo en el sector formal y el aumento en la flexibilización de los mercados laborales dentro del sector formal a lo largo de las dos últimas décadas lo han hecho mucho menos efectivo. Una cantidad cada vez mayor de la población económicamente activa trabaja en el sector informal o bajo contratos temporales sin cobertura de seguridad social en el sector formal, lo que significa que entre el 20% y el 60% de la fuerza laboral está excluida de estas redes de seguridad social. Dado que estas condiciones afectan primordialmente a hogares de bajos ingresos, y que estos hogares tienden a ser mayores que el promedio, el porcentaje de la población total sin cobertura de seguridad social es aún mayor. Así, el modelo no ha brindado los mismos beneficios que en Europa, sino que ha heredado algunos de sus mismos problemas y desarrollado problemas aún más serios inducidos por el contexto latinoamericano. No sólo el modelo es no redistributivo, sino que los beneficios de seguridad social son absolutamente regresivos, lo que agrava las desigualdades basadas en el mercado (CEPAL, 2003). El financiamiento a través de los impuestos de nómina era factible en economías cerradas, pero se ha vuelto cada vez más difícil de mantener bajo la presencia de la competencia internacional. Los beneficios en los esquemas privilegiados se han hecho demasiado costosos y han creado grandes déficit. La falta de énfasis en los servicios significa que hay muy poco apoyo, por ejemplo, para capacitación laboral o para cuidado infantil mientras las madres trabajan. Los sistemas de atención de la salud basados en

la entrega privada están orientados a cuidados curativos costosos en lugar de a cuidados preventivos más económicos y generalmente disponibles.

Estos problemas han sido ampliamente reconocidos, pero lo que ha sucedido es que las reformas de estos sistemas defectuosos han ido en la dirección contraria del modelo social-demócrata, que exhibe las características básicas del universalismo básico, como fue descrito en el primer capítulo de este libro. Las reformas que se han buscado están bien caracterizadas en ese capítulo, así que no hay necesidad de cubrir este territorio de nuevo. En su lugar, lo que hay que preguntarse es cómo reorientar los sistemas partiendo de donde se encuentran, hacia redes de seguridad social que reflejen los principios básicos del universalismo básico. Es esencial tener en cuenta que hay que pensar tanto en la estructura de estos sistemas alternativos como en las constelaciones de poder político que podrían generar las transformaciones.

Universalismo básico y pensiones

Como se sugiere en el primer capítulo, cuando se piensa en reconceptualizar la seguridad social en América Latina, se debe comenzar con una red básica de seguridad con cobertura universal, o una red básica de seguridad para todos, que más adelante se hará más generosa a medida que pueda aumentarse la ganancia. Comenzando con la red de seguridad para los ancianos, el pilar debería ser una pensión de ciudadanía básica, con una tasa plana, que permita a un individuo cubrir las necesidades básicas de alimentación, vivienda y atención de la salud. Pensión de “ciudadanía” significa que el derecho a esta pensión es un derecho de ciudadanía, no un derecho adquirido a través de contribuciones específicas. La pensión básica puede hacerse más generosa, complementándola con un esquema obligatorio contributivo relacionado con el ingreso que retenga las características redistributivas y reduzca los riesgos individuales y colectivos. Hay una variedad de modelos innovadores para pensiones complementarias (Banco Mundial, 2001), pero aquí se hará referencia al nivel básico.

¿Cómo y por qué esta pensión básica de ciudadanía sería diferente y preferible a las pensiones de asistencia social que están ahora disponibles en la mayoría de los países latinoamericanos más avanzados? La diferencia radicaría en que no sería por comprobación de recursos, sino universal y más generosa. Los dos aspectos están relacionados en la medida en que los beneficios basados en la comprobación de recursos son vistos en todas partes como caridad, tienen apoyo político limitado porque sólo pueden satisfacer a una minoría de

la población y, por lo tanto, son extremadamente bajos, y dejan a las personas por debajo de la línea de pobreza. Por ejemplo, en Chile, el valor de una pensión de asistencia social en 2001 era el equivalente a US\$50, en Costa Rica en 2000 era US\$33,50, en Argentina, después de la devaluación de enero de 2002, era de US\$50, y en Uruguay, en 2000, era de US\$120 (OIT, 2002: 20)¹. En Uruguay, la pensión de asistencia social es comparativamente generosa, fijada en 45% de la pensión promedio (no mínima) en el sistema general. La línea de pobreza urbana por persona en Chile, en 2000, era US\$77 (indigencia US\$39), en Costa Rica era US\$75 en 1999 (indigencia US\$38), en Argentina, en 2002, era US\$55 (indigencia US\$28), y en Uruguay, en 1999, era US\$113 (indigencia US\$56) (CEPAL, 2004: 326-7). Así, las pensiones de asistencia social claramente dejaban en pobreza a los individuos en Argentina y Chile, y en Costa Rica incluso hasta en pobreza extrema, siendo Uruguay la única excepción. Más aún, el mero procedimiento de la comprobación de recursos puede ser degradante, según el personal y los métodos utilizados. En contraste, recibir una pensión de ciudadanía coloca a todos los ciudadanos en el mismo sitio con relación al Estado y transforma la caridad en un derecho.

Sin embargo, conviene abordar diversas objeciones a la idea de pensiones de ciudadanía: ¿Pueden los países latinoamericanos permitírselas? ¿No sería un desperdicio incluir a los que perciben altos ingresos? ¿No sería esta una injusticia con relación a los no ciudadanos que han vivido, trabajado y pagado impuestos en el país durante largos períodos de tiempo? ¿Podrían los ciudadanos que viven en el extranjero cobrar también esa pensión?

Primero, la cuestión de si es financieramente viable. De nuevo, aquí podría ser útil una pequeña comparación histórica. El ingreso per cápita promedio en dólares constantes corregidos por paridad de poder adquisitivo, de 13 países desarrollados era de US\$7.583 en 1950, comparado con US\$6.538, en 29 países latinoamericanos y del Caribe en 1998, y había una superposición significativa². Ocho de los 29 países latinoamericanos y del Caribe para los cuales había datos disponibles de las Tablas Mundiales de Penn estaban por encima de la media de los países desarrollados en 1950. Más aún, los niveles de gasto social eran similares, ya que los 13 países desarrollados gastaban

¹ En Costa Rica, en enero de 2003 era de US\$36,50, pero según la ley debería haber sido US\$48,50, ya que la pensión mínima fue fijada en US\$97 y la ley estipula un valor de la mitad de la pensión mínima (Martínez y Mesa-Lago, 2003).

² Estos países son Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos.

7,6% de su PIB en seguridad social, asistencia pública y beneficios de salud, y los 12 países latinoamericanos y del Caribe, para los cuales hay disponibles datos gastaban 7,0% del PIB en estas áreas en 1999 (Stephens, 2005)³. En términos de una comparación bien específica, el PIB de Finlandia en 1956, cuando Finlandia introdujo su pensión de ciudadanía con una tasa plana, era de US\$4.600 dólares ajustados por la paridad del poder adquisitivo; en Chile en 1992, era de US\$4.890 (Tablas Mundiales de Penn). En 1950, los Estados benefactores de estos países industrialmente avanzados estaban lejos de ser tan completos y generosos como llegarían a ser en las siguientes dos décadas. Sin embargo, los Estados benefactores nórdicos y del norte de Europa Continental sí ofrecieron una seguridad económica básica para la vasta mayoría de su población⁴.

El problema de desperdiciar dinero en los que perciben altos ingresos es un problema serio, y hay al menos dos soluciones para enfrentarlo. Una solución es restringir la pensión de ciudadanía sólo a aquellos ciudadanos que no tengan ningún otro ingreso de pensión. Esta solución deja intacto el principio de las pensiones como un derecho de ciudadanía. Cada ciudadano recibe una pensión, y la pensión no es calculada por comprobación de recursos. Ningún trabajador social viene a la casa a hacer un inventario de las posesiones familiares; es simplemente una cuestión de clarificar si el ciudadano recibe un ingreso de pensión o no. Una segunda solución es reclamar el beneficio de pensión de los que perciben altos ingresos a través del sistema de impuestos. Las pensiones de ciudadanía tendrían que ser declaradas como ingresos, y el sistema de impuestos podría estructurar las exenciones de tal forma que los individuos para los cuales esas pensiones fueran la única fuente de ingreso no pagasen ningún tipo de impuestos sobre ellas, mientras que aquellos para quienes esas pensiones simplemente aumentarían el ingreso total pagarían impuestos sobre ellas a una tasa uniforme. Finalmente, para los dos o tres deciles superiores, las pensiones de ciudadanía podrían transformarse en una sobre-tasa directa en su declaración de impuestos, de tal forma que esencialmente la devolverían en la forma de impuestos. Esto significa que aquellos que no

³Como hace notar Stephens (2005), estos 12 países no son más ricos que los 29, y tienen un ingreso promedio per cápita de US\$6.551. Las cifras para los países industriales avanzados son la medida de gastos en beneficios de asistencia social de la OIT; los datos para América Latina y el Caribe son de estadísticas financieras del Fondo Monetario Internacional.

⁴El hecho de que la asistencia social en Estados Unidos no brindaba entonces esa seguridad, y aún no la brinda, simplemente subraya que no se trata de una cuestión de la riqueza agregada de la sociedad, sino de la generosidad y estructura de la asistencia social.

estén muy por encima de la línea de pobreza aún derivarían beneficios reales de la pensión de ciudadanía y un sólido 70% de la población obtendría, al menos, algún beneficio y, por ello, probablemente brindarían el apoyo político necesario para mantener estas pensiones en un nivel adecuado.

El problema de los no ciudadanos que han vivido en un país por un largo período de tiempo y han pagado impuestos pero no tienen derecho a una pensión puede abordarse introduciendo una residencia prolongada como condición alternativa para calificar a la pensión ciudadana. Por ejemplo, los no ciudadanos que hayan vivido en el país durante 20 o más años de su vida adulta, tendrían derecho a la pensión. El mismo principio podría aplicarse a los ciudadanos que vivieran en el extranjero. Podrían tener derecho a la pensión si han vivido en el país al menos durante 20 años de su vida adulta. Estas son realmente cuestiones pragmáticas y su solución depende de los perfiles de estos grupos. Si los ciudadanos que viven en el exterior se encuentran en una buena situación económica, entonces sus condiciones para tener derecho a la pensión deberían ser más estrictas (períodos más largos de residencia en el país de origen); si son personas que han emigrado para realizar un trabajo manual, entonces, las condiciones deberían ser más benignas.

En términos de consideraciones políticas, se puede argumentar acerca de las tareas que los Estados latinoamericanos tendrán que enfrentar de todas formas en un futuro no tan distante y las maneras según las cuales tienen más probabilidad de enfrentarlas bien. Dada la tasa actual de contribuyentes a los sistemas de pensión entre aquellos que están formalmente cubiertos, que representan alrededor de la mitad, se puede esperar que, en los países de América Latina, más de la mitad de la población (contando tanto aquellos no afiliados como aquellos que no contribuyen regularmente) no haya acumulado suficientes contribuciones para calificar ni siquiera para una pensión mínima. Así que una mayoría de los ancianos dependerá de pensiones de asistencia social. Esto será una carga financiera considerable y —si persisten las prácticas actuales— la carga se verá agravada por los costos de la comprobación de recursos. La tentación para los gobiernos será disminuir aún más las pensiones de asistencia social e incurrir en el costo social de una pobreza ampliamente generalizada entre los ancianos. La introducción más temprano que tarde de una pensión básica de ciudadanía obligará al gobierno a cumplir con esas obligaciones y será políticamente más fácil de mantener que las pensiones de asistencia social, porque el rango de beneficiarios será mayor. Es más difícil para los opositores argüir políticamente que la gente en general no necesita estas pensiones, de lo que es plantear que sólo los pobres se beneficiarían

de las pensiones de asistencia social y que, de cualquier forma, los pobres son en parte responsables de su propia situación por no haber trabajado lo suficiente.

La pregunta acerca del financiamiento de las pensiones de ciudadanía también es una pregunta pragmática. Ya que no son por contribución, la manera más directa sería financiarlas a partir de los ingresos generales de la Nación. Por otra parte, a menudo políticamente es más fácil recaudar impuestos que están reservados para un propósito específico, tal como pensiones. Esto se aplica no sólo a los impuestos de nómina pagados tanto por empleadores como por empleados, sino también a impuestos indirectos. Más aún, en el presente, estos impuestos tienen una larga historia, así que es algo que la gente está más o menos acostumbrada a pagar. Así, puede ser políticamente más fácil continuar recaudando impuestos de nómina e impuestos indirectos específicos para pensiones que elevar los impuestos de ingresos y corporativos. Sin embargo, estos impuestos de nómina deberían ser canalizados hacia el fondo general de pensiones de ciudadanía en lugar de a fondos de seguridad social con derechos basados en el empleo. Como se notó anteriormente, niveles muy altos de impuestos de nómina frenan la creación de empleos, así que es esencial encontrar el nivel óptimo para cada economía. Claramente, tanto desde un punto de vista fiscal como administrativo, el sistema de impuestos tiene que tener un rol central en cualquier discusión sobre el universalismo básico, y se regresará a este punto.

Universalismo básico, enfermedad y desempleo

Los sistemas de seguridad social también han tenido la intención de brindar una red de seguridad para la población en edad laboral en casos de separación temporal del empleo debido a enfermedad o despido. De nuevo, tradicionalmente el seguro de enfermedad (esto es el derecho a cobrar en efectivo las transferencias durante una enfermedad) y el seguro del desempleo han sido contruidos alrededor del empleo contractual del sector formal. El seguro de desempleo casi no ha existido en América Latina y donde sí lo ha hecho, su cobertura ha sido (y sigue siendo) altamente restringida. Por ejemplo, Argentina introdujo en 1991 el seguro de desempleo junto con otras reformas al mercado laboral para hacerlo más flexible, pero las reglas de elegibilidad eran tan estrictas que para 1995 sólo alrededor del 6% de los desempleados recibían beneficios (Lo Vuolo, 1997: 41). A los empleadores, por lo general, se les exigía pagar algún tipo de indemnización en caso de despidos, pero la ejecución de esta obligación era generalmente deficiente. Igual que en el caso

de las pensiones de seguridad social, esta red de seguridad fracasa en proveer atención para la gran cantidad de trabajadores en el sector informal o sin contratos en el sector formal que caen enfermos o pierden sus empleos.

Podría construirse una red de seguridad social para el caso de enfermedades de la misma forma que la pensión de ciudadanía, con beneficios básicos a una tasa fija y un derecho basado en la ciudadanía y no en las contribuciones. Una persona necesitaría estar inscrita como empleado o trabajador independiente en el registro de impuestos, lo que también constituiría un incentivo para inscribirse ante las autoridades impositivas. Está claro que una persona enferma no puede ganar dinero, aun si ganar dinero consiste en ser un vendedor de la calle. Así, el derecho a los beneficios básicos en efectivo tendría que depender de la certificación de la enfermedad por parte de un médico. Esto a su vez presupone un sistema público de atención a la salud que funcione bien con libre acceso o con copagos según el ingreso. Un sistema de este tipo a la larga tendría mayores efectos positivos, ya que los beneficios en efectivo serían un incentivo para que la gente viera a un médico antes que la enfermedad se hiciera catastrófica y por ello costosa de tratar.

Es muy difícil construir una red de seguridad en el caso de desempleo para personas en el sector informal o los trabajadores independientes por dos razones. Primero, sería difícil documentar la pérdida de un empleo, si no existe un contrato formal o ningún sistema formal de registros para comenzar. Segundo, sería muy difícil establecer criterios para juzgar dónde termina el subempleo y comienza el desempleo. Sólo para utilizar un ejemplo: si alguien se gana la vida alterando y remendando trajes en casa, y en una semana promedio tiene suficiente trabajo para cinco horas diarias de lunes a sábado (es decir, 30 horas semanales o 120 horas mensuales), pero luego, por alguna razón, menos personas traen trajes y durante un mes el trabajo apenas alcanza para dos horas diarias (es decir, 12 horas semanales y 48 horas mensuales), ¿contaría esto como estar desempleado durante dos de esas cuatro semanas? ¿O es simplemente un agravamiento del subempleo? Así, la compensación de desempleo se puede pensar mejor en el contexto de una red de seguridad social general para la población pobre en edad laboral.

Apoyo para los pobres que trabajan

La idea básica detrás de la seguridad social ha sido evitar que la gente caiga en pobreza debido a la separación involuntaria de algún tipo de empleo que normalmente le habría garantizado una subsistencia por encima del nivel de

pobreza. Sin embargo, la realidad en América Latina durante, por lo menos, dos décadas ha sido que, para empezar, grandes proporciones de la población adulta no tienen tales oportunidades de empleo. Más bien, intentan sobrevivir a través del trabajo independiente o de empleos en el sector informal que pagan por debajo de los salarios de pobreza. Esto es, en parte, debido a la falta de educación y entrenamiento en grandes sectores de la población, y en parte, debido al fracaso de las economías para producir un número suficiente de empleos con salarios que no sean de pobreza (Altimir, 1998; Tokman, 1998). En consecuencia, es necesario incluir en la reflexión sobre la seguridad social a aquellos sin ingresos adecuados provenientes de un empleo por largos períodos de tiempo y a sus dependientes. Es decir a los pobres en general.

Los objetivos del milenio de erradicar la indigencia y reducir la pobreza a la mitad han resaltado la necesidad de atacar directamente la pobreza, en lugar de esperar que los beneficios del crecimiento económico gradualmente beneficien a los más pobres y solucionen el problema. Hay dos enfoques esencialmente diferentes para atacar la pobreza, uno que comienza con la noción de un ingreso básico garantizado, como el desarrollado por Isuani en su contribución a este volumen y en otros sitios, y otro que parte de una mezcla de subsidios especiales basados en la comprobación de recursos. El último es el enfoque dominante ahora en América Latina, pero es sin duda costoso, agresivo, divisor, y percibido ampliamente como una forma de caridad. Adicionalmente, hoy en día, en la mayoría de los países, los criterios de selección son muy estrictos y los beneficios demasiado bajos para mantenerse en el camino de progreso hacia los objetivos del milenio. El suministro de un ingreso básico garantizado podría ser administrado de forma más impersonal y visto como un derecho que también implica ciertas obligaciones.

Una posibilidad puede ser pensar en un ingreso mínimo garantizado, análogo a una pensión de ciudadanía, con la diferencia esencial de que los adultos no discapacitados tendrían ciertas obligaciones de empleo o entrenamiento. Cada ciudadano de más de 18 años, que declarara impuestos sobre la renta recibiría un monto básico de dinero mensual. Aquellos ciudadanos con ingresos por encima de determinado límite repagarían este monto como parte de sus impuestos sobre la renta y no enfrentarían ninguna obligación de trabajo o entrenamiento unida a esta subvención de ingreso mínimo. Los ciudadanos que no declararan ningún ingreso o con un ingreso menor al ingreso garantizado, deberían trabajar en servicios sociales, en la construcción de infraestructura o tendrían que asistir a cursos de entrenamiento para adultos para poder recibir el monto garantizado. De nuevo, esto requeriría un régimen tributario efec-

tivo. Sin embargo, una vez que existe este régimen hay una solución menos engorrosa que disminuye el monto de dinero que tendría que circular a través del sistema de impuestos y transferencias. Esta solución alternativa es el impuesto negativo.

En un programa de impuesto negativo, la gente que declare ingresos por debajo de un determinado nivel en su declaración de impuestos o que no declare ningún ingreso (pero igual entregue una declaración), recibirá automáticamente transferencias de efectivo para elevar al grupo familiar por encima de la línea de pobreza. El monto de las transferencias podría hacerse de acuerdo con el número de personas y el número de aquellos que tengan ingresos en el grupo familiar. Esto permite tomar en cuenta las necesidades de familias con muchos niños. Por ejemplo, este sistema funciona bien en Canadá, tanto para los ancianos como para la población en edad laboral (Myles, 2002: 353)⁵.

De nuevo, la recepción de la transferencia podría hacerse de acuerdo con la participación en construcciones públicas, en servicios o en entrenamiento, y también podría condicionarse a mantener a los hijos en el colegio y tener consultas regulares en los servicios de salud. La lógica de las obligaciones en un programa como este sería entonces análoga a los programas de transferencia condicionada de ingreso con comprobación de recursos que actualmente se utilizan en varios países latinoamericanos, que exigen la asistencia obligatoria a la escuela a los hijos. La diferencia es que la prueba de elegibilidad no la hace un trabajador social que va a la casa y hace un inventario, sino que es automática a través de las declaraciones de impuestos. El mismo auditor de impuestos, que podría auditar las declaraciones de un hogar pobre, podría también auditar las declaraciones de impuestos de un hogar en mejor situación. Esto tiene dos grandes ventajas políticas. Primero, aleja el apoyo al ingreso de la caridad y traslada la tradición de la “ley para pobres” que discrimina entre pobres merecedores y no-merecedores al reino de los derechos de ciudadanía. Segundo, requiere de mejoras en el sistema impositivo y legitima el principio de auditorías impositivas, tanto para contribuyentes de bajos como de altos ingresos.

⁵ La elegibilidad para el impuesto negativo está completamente basada en ingresos informados en la declaración de impuestos, y en Canadá no existen requerimientos de trabajo o entrenamiento. La ejecución viene a través de auditorías generales de declaraciones de impuestos. Las tasas de devolución sobre ingresos adicionales aumentan, pero están por debajo del 100% en los niveles bajos, para mantener el incentivo del trabajo adicional. Este sistema fue introducido en Canadá para los ancianos en 1966 y se expandió a principios de 1978 a las familias con hijos. Para una discusión más detallada, véase Myles (2002).

Un impuesto negativo enlazado con obligaciones de trabajar y de mejorar la educación y el entrenamiento tendría la ventaja adicional de crear empleo productivo, es decir, productivo en el área de servicios, y de mejorar el nivel de capital humano del país. Los receptores podrían trabajar en servicios sociales, particularmente en atención infantil, lo que liberaría a las madres de estos niños para dedicarse a la educación y entrenamiento de adultos u otro tipo de empleo. Así, un impuesto negativo, o ingreso de ciudadanía mínimo, no debe ser conceptualizado como un subsidio a la inactividad. Más bien, debería ser visto como proveedor de incentivos y oportunidades para que los receptores se dediquen a la educación, entrenamiento o trabajo, y adquieran así la capacidad de mantenerse a sí mismos y a sus familias, y debería ser visto como un componente de mejor provisión de servicios sociales. Estos tres elementos –transferencias efectivas para combatir la pobreza, políticas activas para el mercado laboral y provisión de servicios sociales– son característicos del modelo del Estado benefactor social-demócrata que ha sido buscado durante la última mitad del siglo pasado en los países nórdicos.

El impuesto negativo, calculado según el número de dependientes, es también una manera efectiva de abordar las necesidades de las madres solteras. Por supuesto, las madres solteras son un grupo particularmente vulnerable. La proporción de hogares de madres solteras que están en la pobreza, después de impuestos y transferencias, varía tremendamente en las sociedades desarrolladas, desde un mínimo de 8% en Suecia a un máximo de 49% en Estados Unidos, como promedio de las dos últimas décadas (Huber y Stephens, en imprenta). Más bien, es la diferencia en la generosidad del sistema de transferencias y en la disponibilidad de servicios sociales, particularmente de atención infantil pública, lo que permite que las madres solteras trabajen. En Suecia, el 51% de los hogares de madres solteras es pobre, antes de impuestos y transferencias, y en Estados Unidos, el 61%. Esta diferencia refleja tanto la tasa de participación en la fuerza laboral de las madres solteras –que a su vez está moldeada por la disponibilidad de servicios sociales–, como la estructura del mercado laboral, en particular, por los niveles de salario. El sistema de impuestos y transferencias reduce entonces los niveles de pobreza de los hogares de madres solteras a 8% en Suecia y a 49% en Estados Unidos. En el primer caso la reducción es de 43 puntos porcentuales y en el segundo de 12 puntos (Huber y Stephens, en imprenta). Esta diferencia se explica por la generosidad de los beneficios.

Hasta donde se sabe, no hay datos nacionales comparables para hogares de madres solteras en América Latina, ya que el criterio utilizado por la Comisión

Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es hogares a cargo de mujeres, lo que puede incluir situaciones con un sostén de familia masculino como parte del grupo familiar. El hecho de que las diferencias en América Latina entre los niveles de pobreza de los hogares a cargo de mujeres y aquellos de la población en general no sean tan dramáticas como lo son en los países desarrollados, sugiere que tener a una mujer como cabeza de familia no necesariamente significa que ella sea la única fuente de ingresos en ese hogar. Aun así, los hogares de madres solteras sí existen y tienen un alto riesgo de pobreza. Por ello, un ingreso básico garantizado ajustado a la composición del hogar y administrado a través del sistema de impuestos sería una manera altamente efectiva de sacar de la pobreza a estos hogares⁶.

Reforma impositiva

Por supuesto, el principal argumento contra estas propuestas es que en América Latina es “imposible” construir un sistema de impuestos que funcione, particularmente uno que incluya declaraciones de impuestos sobre la renta para el 20%-40% de los más pobres de la población (o quizás aún más en países de Centroamérica). Hay dos temas muy diferentes que deben ser abordados aquí. Uno es técnico; el otro, político. Pareciera que el asunto técnico, la incapacidad de los hogares pobres de llenar una declaración de impuestos, debido a insuficientes habilidades básicas de alfabetización y matemáticas, podría resolverse igual que se hace hoy en día con la comprobación de ingresos. Agentes de impuestos (en lugar de trabajadores sociales) podrían ayudar a los hogares pobres a llenar sus declaraciones de impuestos, y hacerlo en lugares ubicados en los vecindarios pobres en lugar de hacerlo a través de visitas a domicilio. El hecho de que la declaración de impuestos sea una precondition para recibir transferencias en efectivo sería con certeza un fuerte incentivo para que la gente visitase a estos agentes de impuestos. Por supuesto, universalizar las declaraciones de impuestos requeriría grandes

⁶ Claramente, el establecimiento de un sistema básico de impuesto negativo es un proyecto a mediano y largo plazo, dada la necesidad de construir previamente la infraestructura del sistema de impuestos. Sin embargo, la tarea aquí es imaginar el futuro y aplicar lecciones de sistemas que han probado ser exitosos en otros sitios. Mientras tanto, las transferencias de renta condicionadas a la asistencia a la escuela y a las visitas al médico para los niños, y a la participación en educación o entrenamiento para adultos, o en la provisión de servicios sociales para los adultos, y dirigidos a familias con hijos en escuelas pobres o en vecindarios pobres, pueden servir para disminuir la brecha de ingresos.

inversiones en personal y equipo electrónico para las autoridades de recaudación impositiva. Para evitar abusos, la inversión en personal y equipos tendría que también ser dirigida hacia la auditoría de los contribuyentes y hacia castigos por el no cumplimiento, y aquí es donde reside la batalla política porque estas auditorías podrían y deberían afectar también a aquellos con altos ingresos. Sin embargo, esta batalla tiene que librarse si los países latinoamericanos desean construir la capacidad de financiar programas para proveer oportunidades de una vida decente a sus pobladores.

Por lo general, se reconoce que los países latinoamericanos cobran pocos impuestos a sus poblaciones. La comparación con el Caribe angloparlante, donde las cargas impositivas y la porción proveniente del impuesto sobre la renta son significativamente superiores, sugiere que este no es un problema técnico relacionado con el nivel de desarrollo económico, sino más bien un problema político. Los países latinoamericanos, como un todo, impusieron una carga impositiva promedio de 14% del PIB en la primera mitad de la década de 1990, en comparación con el 17% del PIB en un grupo de países del Este y Sudeste asiático (BID, 1996: 128). Los impuestos directos equivalen sólo a más o menos el 25% de los ingresos, y de este monto, entre el 60% y el 80% provienen del pago de impuestos corporativos, mientras sólo del 10% al 15% proviene de ingresos personales (CEPAL, 1998: 72). En el Caribe angloparlante, la carga impositiva promedio en la primera mitad de la década de 1990 fue entre 27% y 28% del PIB, esencialmente el doble de la tasa de América Latina, y el impuesto directo a individuos y corporaciones corresponde a casi el 40% de la renta del país (CEPAL, 1998: 66-72).

El problema central de los sistemas impositivos en América Latina no es la poca calidad de las leyes de impuestos, sino más bien la pobre ejecución de cualquier regla que esté en los libros. Durante las últimas dos décadas, las reformas impositivas han estado en primer lugar en la agenda, y muchos países han reestructurado significativamente sus sistemas de impuestos, pero la evasión sigue siendo un problema de proporciones gigantescas (véase Engel et al., 1998; Rosenwurcel, 2000). Es claro que los grupos políticamente influyentes no desean sistemas impositivos más efectivos, en particular, una recaudación de impuestos sobre la renta más efectiva.

Sin lugar a dudas, construir un régimen de políticas sociales que ofrezca redes de seguridad básica para los ancianos y la población en edad laboral, de acuerdo con los principios del universalismo básico a través del sistema de impuestos y transferencias, es muy difícil políticamente, dada esta resistencia política a una recaudación de impuestos más efectiva. Sin embargo, es la

única forma eficaz de combatir la pobreza a gran escala. Una vez que esto se entienda, es decir, una vez que la población se dé cuenta de que el alivio de la pobreza presupone un sistema impositivo fuerte, tanto para recaudar las ganancias necesarias para financiar de forma permanente y fiscalmente responsable las redes de seguridad, así como para administrar beneficios universales de manera imparcial, parece que se podría abrir la oportunidad para construir amplias alianzas políticas que apoyasen sistemas impositivos más eficientes.

Aquí hay que hacer un gran trabajo de educación política. Primero, los objetivos del milenio de erradicar la indigencia y reducir la pobreza a la mitad deben asumirse de manera genuina, en lugar de prometerse de la boca para afuera porque es lo adecuado nacional e internacionalmente. Segundo, la gente tiene que estar convencida de que puede hacerse, y se le tiene que mostrar cómo, indicando específicamente cuál es el rol que tiene que cumplir el sistema de impuestos. Tercero, construyendo sobre estos dos primeros pasos, los líderes políticos tienen que generar un amplio apoyo popular para fortalecer el sistema de impuestos. Aunque la resistencia a reforzar la recaudación impositiva no proviene primordialmente de aquellos que se beneficiarían de las redes de seguridad del universalismo básico, un sentimiento general de apoyo político al fortalecimiento de la capacidad del Estado para financiar y administrar estas redes de seguridad haría que la evasión de impuestos fuese menos legítima también entre los más privilegiados y políticamente influyentes.

Coaliciones políticas

Desde el punto de vista de un cientista político, es esencial discutir las oportunidades y obstáculos para que se construyan estas coaliciones y se transformen en algo políticamente efectivo. Está bien establecido en la literatura sobre el Estado benefactor que los programas que sólo benefician a los pobres disfrutan de menos apoyo político y son más fáciles de interrumpir en momentos de tensión fiscal que los programas universales o casi universales. Un ejemplo es la asistencia social (ayuda a las familias con hijos dependientes) frente a la seguridad social (pensiones para ancianos) en Estados Unidos. La primera fue interrumpida en los años noventa, la segunda sobrevivió (Myles, 2002: 354). La ventaja política de un esquema de impuesto negativo es que puede ser construido de tal manera que beneficie a más o menos el 60% de la población, aunque sólo marginalmente para el 40-60 quintil de la distribución de ingresos, para crear una base mayoritaria de apoyo. Dado el contexto latinoamericano, con altos grados de informalidad y empleo precario en el

sector, aproximadamente el 60% de la población en la mayoría de los países puede ser considerada pobre o vulnerable a la pobreza en momentos de crisis y, por ello, beneficiaria real o potencial de un programa de impuesto negativo (Portes y Hoffman, 2003).

Si se miran las experiencias históricas de la formación de Estados benefactores, se verá que las coaliciones de partidos que representan los intereses de la mano de obra organizada y los pequeños agricultores fueron cruciales en la introducción de esquemas basados en ciudadanía, con beneficios universales básicos. Generalmente, los partidos de la clase trabajadora iniciaron propuestas de reforma y los partidos rurales insistieron en hacer estos beneficios universales y financiados por impuestos, precisamente porque sus miembros no eran empleados sino, en su mayoría, trabajadores (rurales) independientes, es decir, pequeños agricultores. Claramente, en América Latina falta tanto la fuerte base laboral como la base de pequeños agricultores. Sin embargo, las organizaciones que, en última instancia, fueron y son responsables de la política son los partidos políticos. De hecho, la incumbencia, permanente y de largo plazo, de los partidos políticos es un predictor crucial del esfuerzo del Estado benefactor (medido por los gastos) y de la estructura (medida, por ejemplo, por el énfasis en servicios frente a las transferencias, y por la naturaleza redistributiva de los gastos) en países desarrollados (Huber, Ragin y Stephens, 1993; Huber y Stephens, 2000, 2001). También existen evidencias de largos períodos de gobiernos democráticos y que la incumbencia sostenida de partidos de centro-izquierda en América Latina tiene un impacto positivo en los gastos en salud y educación, pero no en gastos de seguridad y asistencia social (Huber, Mustillo y Stephens, 2004), y que han tenido un efecto deprimente en la pobreza (Pribble et al., 2005) y la desigualdad (Huber, Nielsen, Pribble y Stephens, 2004). Así, hay que considerar a los partidos políticos como los portadores de las propuestas de reforma, para ejecutar funciones de educación tanto legislativas como de políticas públicas.

Desafortunadamente, es sabido que los partidos políticos están entre las instituciones menos respetadas en los países latinoamericanos hoy en día (PNUD, 2004), y que muchos de ellos han disminuido enormemente su apoyo electoral y la cohesión organizativa. Ciertamente, las recientes experiencias del Partido de los Trabajadores (PT) han sacudido severamente uno de los modelos que realmente inspiraba esperanzas, al construirse desde los ciudadanos comunes y sobre experiencias de gobiernos locales. Por otra parte, uno no debería sobreinterpretar esta experiencia, sino más bien analizarla en el contexto de la fragmentación extrema del sistema político brasileño

(Weyland, 1996). A pesar de estos contratiempos, es casi imposible imaginar un gobierno fuertemente democrático y una política social basada en la ciudadanía sin partidos políticos fuertes y programáticos, comprometidos con reducir radicalmente la pobreza y mejorar el capital humano.

Las implicaciones son que se necesita ver el problema y el objetivo del universalismo básico en un marco mayor de sociedades con ciudadanías fortalecidas, y un enfoque exitoso para conseguir este objetivo requiere de una estrategia en varios frentes. El núcleo de esta estrategia ciertamente es la promoción de esquemas de políticas sociales universales, pero también tiene que incluir reformas impositivas y apoyo de partidos políticos con un fuerte compromiso con esta concepción de una política social. Aun cuando, como ya se mencionó, estos partidos como un todo son más débiles que sus contrapartes en Europa, se pueden identificar algunos ejemplos prominentes, tales como el Partido Liberación Nacional (PLN) en Costa Rica, el Partido Social en Chile, los Colorados —o algunas facciones en ese sentido— antes de la década de 1960 y el Frente Amplio en Uruguay y, por supuesto, el PT en Brasil. No es por accidente que Costa Rica y Uruguay tengan los regímenes sociales menos desiguales en América Latina; estos dos países tienen largas tradiciones de democracia y, por mucho tiempo, estuvieron en el poder partidos comprometidos con políticas sociales redistributivas. Así, hay que entender mejor cómo se pueden formar y consolidar estos partidos, y cómo pueden ganar elecciones. Y esto lleva, entonces, a los temas de fortaleza de la sociedad civil, enlaces entre partidos y sociedad civil, sistemas electorales y regulaciones de campañas, particularmente aquellas que afectan el rol de las contribuciones privadas en el financiamiento del partido y las campañas.

La fortaleza de la sociedad civil y de los partidos progresistas está, hasta cierto punto, moldeada por condiciones históricas y estructurales, esto es, por la duración del gobierno democrático y por el tamaño del sector formal. Largos años de protección de los derechos civiles y políticos hacen que sea posible que organizaciones populares y partidos centro-izquierdistas emerjan, labren vínculos y adquieran bases de apoyo fuertes. Miembros de la clase trabajadora y media vinculados al sector formal se unirán más probablemente a organizaciones de la sociedad civil que aquellos en el sector informal. Sin embargo, hasta cierto punto, la política puede dar forma a la fortaleza tanto de las organizaciones de la sociedad civil como de los partidos progresistas. La legislación puede hacer que la formación de sindicatos, cooperativas, otras organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos sea más o menos fácil, y las reglas electorales moldean fuertemente la traducción de votos en escaños parlamentarios

y, por ende, los incentivos para que los votantes apoyen partidos nuevos o más pequeños. Las regulaciones de las campañas electorales moldean el alcance mediante el cual se permite que fondos privados sesguen el campo de juego a favor de partidos que representan los intereses de los privilegiados.

Conclusión

Erradicar la indigencia y reducir drásticamente la pobreza son objetivos que han sido asumidos oficialmente por los gobiernos latinoamericanos. Sin embargo, el progreso hacia estos objetivos ha sido, en muchos casos, lento, debido a que se ha dedicado a ellos un monto insuficiente de recursos y, en particular, a que los sistemas de seguridad social han redistribuido los recursos en la dirección equivocada. Las pensiones básicas de ciudadanía y un impuesto negativo para los pobres en edad laboral podrían ser herramientas muy efectivas para alcanzar estos objetivos. Como se hizo notar en el capítulo 1, los beneficios de estos nuevos programas universales de transferencias basados en ciudadanía tendrían que ser inicialmente bajos. Sin embargo, los elementos de formación de capital humano y provisión de servicio social pueden abrir oportunidades adicionales de ingresos a corto plazo para los participantes, y fortalecer la fuerza laboral y así la base impositiva en el mediano y largo plazo. De esta forma, brindan una alternativa técnicamente superior a la combinación actual de seguridad social tradicional y parches de esquemas de asistencia con comprobación de ingresos.

La estrategia política para hacer posible la implementación de esta alternativa es multifacética. Lleva a fortalecer la democracia, las organizaciones en la sociedad civil –particularmente aquellas que llegan a los más desamparados–, y los partidos políticos comprometidos con proteger los intereses de los más desamparados. A su vez, estas organizaciones de la sociedad civil y partidos tienen que realizar una tarea educativa crítica. Esta tarea comienza por explicar el rol central que juega un sistema de impuestos efectivo y honesto en la generación y administración de recursos para beneficios universales. Igualmente, implica explicar el rol pernicioso que juega en la política la evasión fiscal, la corrupción y el otorgamiento de beneficios particularistas. Finalmente, requiere nada menos que convencer a la mayoría de la gente de que ciertamente es posible construir sociedades más justas que ofrezcan oportunidades para la plena actualización del potencial humano de todos sus ciudadanos.

Importancia y posibilidades del ingreso ciudadano

Ernesto Aldo Isuani

Las transformaciones socioeconómicas ocurridas desde los finales del siglo pasado han tenido un severo impacto en el cuerpo social latinoamericano y creado un cuadro de situación caracterizado por altos niveles de desempleo, subempleo y precarización laboral, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso.

De acuerdo con información proporcionada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2004b) la tasa de desempleo abierto se incrementó en la región en forma incesante, pasando del 5,7% en 1990 a 11,3% en 2003. Pero este aumento de la desocupación no es el único problema de gravedad en el mercado de trabajo latinoamericano. También creció significativamente el grupo de trabajadores en el sector informal, o en otras palabras, privados de protección legal y de los beneficios de la seguridad social. El sector de trabajadores en el mercado informal creció del 42,8% en 1990 al 46,7% en 2003.

También la pobreza y la desigualdad tuvieron un comportamiento preocupante. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2004), el número de personas en situación de pobreza en el período 1980-2002 creció del 40,5% al 44% y los indigentes del 18,6% al 19,4%. Estos porcentajes se hacen aún más evidentes si se traducen en números absolutos ya que el número de pobres creció en aquel período de 136 millones a 221 millones, y el de indigentes lo hizo de 62 a 97 millones.

Por último, la desigualdad en la distribución de los ingresos (medida por el coeficiente de Gini) se mantiene en un nivel muy alto y se incrementó en la mayoría de los países entre 1990 y 2002 (BID, 1998).

Esto implica el surgimiento de una “nueva cuestión social” que puede ser definida como de exclusión social. Ahora bien, este concepto posee un carácter bifronte ya que hay dos maneras de considerar la exclusión.

Por un lado, designa a aquellos bolsones de economía de subsistencia, pre-capitalistas, que indican que la sociedad salarial propia de la economía capitalista aún está en el horizonte. A este tipo de exclusión refieren, por ejemplo, los estudios que, a mediados del siglo pasado, realizaron autores como Aníbal

Quijano (1973), José Nun (1969) y su teoría de la población o masa marginal, y refiere a economías de naturaleza campesina no integradas a circuitos comerciales relativamente modernos y sectores rurales recién llegados a las ciudades, en disponibilidad, pero no aún reclutados por una economía formal que, en aquellos tiempos, se mostraba de gran dinamismo.

El fenómeno de la nueva exclusión refiere a quienes, una vez integrados al mercado de trabajo capitalista, fueron perdiendo este acceso a partir de las grandes transformaciones socioeconómicas de las últimas dos décadas, tratándose fundamentalmente de sectores urbanos.

En síntesis, exclusión social refiere tanto a los que nunca llegaron a la sociedad salarial como a los despedidos de ella.

La nueva exclusión social se expresa fundamentalmente en la crisis de la sociedad salarial o el fin de la promesa keynesiana de que, en algún punto en el futuro, todos serían asalariados del sector formal de la economía y protegidos por la seguridad social. Y aunque, en buena parte de los países de la región, una sociedad de asalariados socialmente protegidos no era precisamente una realidad próxima a ser conquistada, el proceso general observado en la segunda mitad del siglo XX marchaba en esa dirección: crecía paulatinamente la proporción de trabajadores en el mercado de trabajo formal y cubiertos por la seguridad social.

La nueva exclusión es fruto de una nueva etapa histórica denominada neoliberal, por las similitudes que guarda con aquella etapa liberal del siglo XIX y principios del XX: como en aquella época, el Estado se retrae de la acción económica y social que había desplegado durante el keynesianismo y, también como en aquella época liberal, desaparece la preocupación por el pleno empleo propia de la posguerra.

Pero una diferencia crucial entre los contextos de ambas etapas liberales tiene que ver con la dinámica de un mercado de trabajo que demanda conocimientos y credenciales elevadas. Esto pone en cuestión la idea vigente en los siglos XIX y XX de que quienes van quedando fuera del mercado de trabajo asalariado constituyen un ejército de reserva ya que este mecanismo implica que los trabajadores son intercambiables; esto es, supone que quienes están insertos en el proceso productivo tienen capacidades similares a quienes están fuera de él y este no parece ser el caso hoy: un sector creciente comienza a quedar fuera de la promesa keynesiana a la que se aludió anteriormente. En la nueva etapa, sucede también que el crecimiento económico, otrora antídoto contra el desempleo, se asocia muy débil y hasta negativamente con la creación de nuevos puestos de trabajo. Esta situación es la que modifica

sustancialmente la vigencia de un ejército de reserva y provoca el surgimiento de la más maltusiana noción de población excedente. El horizonte hoy en el mercado de trabajo es, por lo tanto, excluyente más que integrador, al revés de la dinámica de las etapas liberal y keynesiana.

A partir de estas consideraciones que muestran la gravedad de la situación social latinoamericana se analizará a continuación la magnitud y composición del gasto social regional relacionándolo con los modelos imperantes de política social. Posteriormente, se comentará la propuesta de universalismo básico ofrecida para discusión por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) que aparece en el capítulo 1 y se relacionará con la idea de ingreso ciudadano y sus vertientes condicionales e incondicionales. Por último, habrá un ejercicio de implementación de este tipo de políticas con el objeto de evaluar su viabilidad financiera.

Gasto social y modelos imperantes

Frente al escenario social delineado, cabe preguntarse qué sucede con los recursos disponibles para enfrentarlo. Esto lleva a observar los recursos públicos asignados al sector social.

En contra de una impresión generalizada de que el gasto social tuvo un retroceso durante los años noventa acompañando los procesos de privatización y desregulación, la información disponible muestra con claridad que el gasto social creció como porcentaje tanto del producto interno bruto como del gasto público total, y además el gasto social per cápita también experimentó un incremento.

Como se aprecia en el cuadro 7.1 el gasto social latinoamericano como porcentaje del PIB experimentó un sostenido crecimiento de 10,4% a comienzos de los noventa para alcanzar el 13,1% a finales de esta década. Sólo Honduras y Venezuela, mostraron una leve disminución en el período.

Cuadro 7.1. Gasto público social como porcentaje del PIB

	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999
América Latina	10,4	11,4	12,1	12,5	13,1
Argentina	17,7	19,2	21,0	19,8	20,5
Bolivia	...	...	12,4	14,6	16,1
Brasil	18,1	17,7	20,0	19,7	21,0
Chile	13,0	13,6	13,6	14,4	16,0
Colombia	8,0	9,4	11,5	15,3	15,0
Costa Rica	15,7	15,3	16,0	17,0	16,8
El Salvador	...	...	3,3	3,8	4,3
Guatemala	3,4	4,1	4,1	4,2	6,2
Honduras	7,9	8,5	7,7	7,2	7,4
México	6,5	8,1	8,8	8,5	9,1
Nicaragua	10,8	10,6	12,6	11,0	12,7
Panamá	18,6	19,5	19,8	20,9	19,4
Paraguay	3,1	6,2	7,0	8,0	7,4
Perú	3,3	4,8	5,8	6,1	6,8
República Dominicana	4,3	5,9	6,1	6,0	6,6
Uruguay	16,8	18,9	20,3	20,9	22,8
Venezuela	9,0	8,9	7,6	8,3	8,6

Fuente: CEPAL (2004).

En el cuadro 7.2 se aprecia que también el gasto social regional creció como porcentaje del gasto público total, seguramente relacionado con los procesos de privatizaciones que disminuyeron la gravitación estatal en el área económica. A comienzos de los años noventa significaba un 41,8% y a final del siglo alcanzaba el 47,8%. Panamá y Honduras fueron las únicas excepciones.

Cuadro 7.2. Gasto público social como porcentaje del gasto público total

	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999
América Latina	41,8	43,9	46,7	46,7	47,8
Argentina	62,2	63,3	65,3	65,3	63,6
Bolivia	...	...	49,4	54,9	56,5
Brasil	48,9	47,2	60,0	60,4	60,4
Chile	60,8	62,4	64,7	65,9	66,8
Colombia	28,8	32,2	39,9	41,8	35,5
Costa Rica	38,9	41,2	38,3	42,2	43,1
El Salvador	...	...	21,3	24,9	27,0
Guatemala	29,9	33,4	38,5	37,4	46,2
Honduras	36,5	33,7	32,7	34,6	34,3
México	40,8	49,7	52,4	51,9	58,5
Nicaragua	35,4	38,1	40,9	37,1	37,0
Panamá	40,0	37,9	43,2	38,2	38,6
Paraguay	39,9	42,9	43,4	47,1	46,2
Perú	31,1	32,5	34,8	35,2	38,3
República Dominicana	38,4	37,0	41,2	39,0	39,7
Uruguay	62,4	67,7	70,8	69,9	72,5
Venezuela	34,0	40,1	35,3	35,5	37,3

Fuente: CEPAL (2004).

Finalmente el cuadro 7.3 muestra un crecimiento del gasto social per cápita que pasa de US\$360 en 1990-91 a US\$540 en 1998-99. También aquí sólo Honduras y Venezuela tuvieron un comportamiento distinto.

En definitiva, los recursos de la política social se incrementaron mientras que los indicadores socioeconómicos de la región empeoraron.

Respecto a la composición del gasto social regional, se aprecia que la seguridad social creció como porcentaje del gasto social en el período analizado, significando a finales del siglo un tercio del gasto social total (cuadro 7.4). También del aumento del gasto social per cápita en el período, la seguridad social se quedó con la mitad (véase el cuadro 7.5).

Cuadro 7.3. Gasto público social per cápita (en dólares de 1997)

	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999
América Latina	360	419	466	499	540
Argentina	1.211	1.447	1.583	1.576	1.687
Bolivia	...	...	121	147	168
Brasil	786	765	932	952	1.011
Chile	440	538	597	719	827
Colombia	158	195	297	403	381
Costa Rica	476	495	536	568	622
El Salvador	...	...	60	70	82
Guatemala	52	65	66	69	107
Honduras	60	67	59	56	57
México	259	333	358	352	402
Nicaragua	48	44	52	47	57
Panamá	497	582	606	653	642
Paraguay	56	114	131	149	132
Perú	69	100	140	158	192
República Dominicana	64	92	100	108	135
Uruguay	888	1.095	1.248	1.358	1.539
Venezuela	337	355	287	318	313

Fuente: CEPAL (2004).

Cuadro 7.4. Gasto público social sin seguridad social, década de 1990

	Gasto social real per cápita sin seguridad social		Gasto social sin seguridad social como porcentaje del PIB		Seguridad social como porcentaje del gasto social	
	1990-91	1998-99	1990 - 91	1998-99	1990-91	1998-99
Argentina	641	969	9,4	11,8	47,0	42,6
Bolivia	107	127	11,0	12,2	11,6	24,2
Brasil	435	456	10,0	9,5	44,8	54,8
Chile	204	438	6,0	8,5	53,7	47,0
Colombia	98	250	4,9	9,8	38,0	34,5
Costa Rica	327	406	10,8	11,0	31,3	34,7
El Salvador	56	81	3,2	4,3	0,8	1,2
Guatemala	40	92	2,6	5,3	22,3	14,4
Honduras	59	57	7,8	7,4	1,3	0,0
México	249	299	6,2	6,8	4,1	25,5
Nicaragua	48	57	10,8	12,7	0,0	0,0
Panamá	342	463	12,8	14,0	3,5	27,9
Paraguay	35	86	1,9	4,9	37,1	34,9
Perú	45	113	2,2	4,0	33,6	41,5
Rep. Dominicana	58	118	3,9	5,8	8,7	11,8
Uruguay	299	438	5,7	6,5	66,3	71,6
Venezuela	248	220	6,6	6,0	26,7	29,9
Promedio región	212	304	6,5	8,0	30,5	33,1

Fuente: CEPAL (2004).

Cuadro 7.5. Nivel y evolución del gasto social por sectores en América Latina (en dólares de 1997)

	Educación		Salud y nutrición		Educación		Vivienda, agua, saneamiento y otros	
	Gasto social per cápita 1998-1999	Variación absoluta respecto de 1990-1991	Gasto social per cápita 1998-1999	Variación absoluta respecto de 1990-1991	Gasto social per cápita 1998-1999	Variación absoluta respecto de 1990-1991	Gasto social per cápita 1998-1999	Variación absoluta respecto de 1990-1991
Promedio simple	137	51	111	28	243	91	49	10
Argentina	383	157	380	109	719	150	206	62
Brasil	187	26	163	8	554	203	107	-11
Chile	202	115	145	76	389	154	92	45
Colombia	120	58	104	81	132	72	26	14
Costa Rica	163	48	181	31	216	68	63	1
Guatemala	40	16	22	8	16	4	30	28
Honduras	32	-1	16	-4	0	-1	10	4
México 167	63	93	-26	103	92	40	14	
Nicaragua	26	4	20	0	0	0	12	6
Panamá 198	73	223	60	179	24	42	-11	
Paraguay66	44	19	14	46	25	2	-6	
Perú 62	34	38	23	80	57	14	11	
Rep. Dominicana	57	40	31	16	16	10	31	5
Uruguay 218	88	187	34	1.101	511	33	17	
Venezuela	140	11	49	-8	94	5	31	-31

Fuente: CEPAL (2004).

De aquí se puede concluir que el gasto social regional creció, pero adquirió un sesgo regresivo como consecuencia del incremento de la seguridad social dirigida a trabajadores del sector formal de las economías latinoamericanas. En el cuadro 7.6 se aprecia cómo el gasto de seguridad social es aquel componente del gasto social con mayor impacto regresivo.

Cuadro 7.6. Distribución del gasto social por estratos de ingreso

	Distribución porcentual del gasto social por quintiles				
	I (Más pobre)	II	III	IV	V (Más rico)
Promedio no ponderado					
Educación	27,9	23,1	19,5	16,2	13,2
Primaria	38,0	25,4	19,0	11,8	5,8
Secundaria	25,8	25,9	21,8	16,8	9,7
Terciaria	8,5	14,3	21,7	24,4	31,0
Salud y nutrición	26,9	23,3	22,0	16,7	11,1
Vivienda y otros	2,1	20,1	19,0	18,1	20,7
Seguridad social	15,0	14,3	17,4	20,8	32,6
Gasto social sin seguridad social	28,2	22,9	20,5	16,0	12,4
Gasto social con seguridad social	22,1	19,3	19,4	18,4	20,6
Distribución del ingreso	4,8	9,4	13,7	21,4	50,7

Fuente: CEPAL (2004).

En síntesis, el agravamiento de la situación social, el crecimiento del gasto social y su mayor regresividad, son características dominantes en la región. Se intentará ahora realizar una reflexión sobre lo que esto implica.

Esping Andersen introdujo en la literatura social un refinamiento muy importante al dejar de considerar el Estado de bienestar como un único objeto de análisis, y distinguir tres modelos de él (Esping Andersen, 1990). Así propuso, refiriéndose a países desarrollados, el modelo liberal (residual) para caracterizar la intervención social del Estado en países sajones (Estados Unidos y Reino Unido), el modelo conservador (corporativo) para referirse al estilo de política social prevalente en el continente europeo y el modelo social-demócrata (institucional-estatal) para resaltar el estilo de los países escandinavos.

En el modelo residual el mercado es central en la provisión de bienes sociales. Son sociedades caracterizadas por un mercado de trabajo muy flexible, con una baja tasa de desempleo y con un volumen significativo de empleo que puede caracterizarse de precario y de bajos ingresos. El gasto público en servicios sociales es el más bajo de los tres modelos. Cuentan, asimismo, con pobreza relativa de significación y sus programas de asistencia social de carácter incondicional se han reducido y las exigencias para obtenerlos se han incrementado

(por ejemplo, el tránsito desde el *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC) al *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF) en Estados Unidos). Por otra parte, estos países han introducido medidas que implican un estímulo a la búsqueda de trabajo (*workfare*) y aceptación de puestos de bajos salarios (*earned income tax credit*).

El modelo corporativo, propio de los países de Europa Continental, posee un nivel de gasto público social mayor que el modelo anterior y proviene fundamentalmente de impuestos basados en la nómina salarial. Estos países cuentan con una fuerza de trabajo altamente protegida, pero como el costo laboral es elevado, poseen un alto desempleo y, por tanto, bajo estímulo a la creación de puestos de trabajo. La tasa de actividad en general es menor que en los otros dos modelos, especialmente en el caso de la mujer. Esta forma de estructuración de la política social presenta dificultades para lidiar con el desempleo de gente joven, sin experiencia en el mercado formal o de los mayores que perdieron derecho al seguro de desempleo. Existen intentos innovadores como el *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI) en Francia que implica un contrato para mayores de 25 años desocupados, los que deben buscar trabajo, pero no están obligados a aceptar trabajo no deseado. Este modelo busca retardar la edad de acceso al mercado de trabajo mediante más años de escolarización para los jóvenes y adelantar la edad de jubilación.

El último modelo (institucional-estatal), vigente en los países escandinavos, es el que asigna un mayor volumen de recursos a los servicios sociales e implica la existencia de impuestos altos que gravan la renta y riqueza. Son sociedades con mayor flexibilidad laboral que las del modelo corporativo y tienen bajo desempleo. Existe mucha protección estatal para los ciudadanos, lo que incluye a los desempleados. Los programas de capacitación al desempleado ocupan un lugar muy importante en la política de empleo. Por último, son sociedades con un gran énfasis en el empleo público orientado a servicios personales (por ejemplo, guarderías) a cargo fundamentalmente de mujeres, lo que eleva significativamente la tasa de actividad de estas.

Una mirada alternativa, aunque coincidente con la propuesta de Esping Andersen, es partir de los tres principios básicos que estructuran los estilos de intervención estatal en los procesos de distribución, nacidos en distintos momentos históricos y coexistentes cual capas geológicas en muchas sociedades contemporáneas.

De acuerdo con el principio de la discrecionalidad, el que da no tiene obligación de dar y el que recibe no tiene derecho a recibir; este principio, que se convirtió en el patrón dominante de la política social del Estado a partir del siglo XIX, genera las bases de la beneficencia o asistencialismo. Un segundo

principio es el de la contribución: accede al beneficio quien participa en su financiamiento; según este principio se estructuró el seguro social implementado a lo largo del siglo XX. El tercer principio es el de la ciudadanía: tienen derecho a la política social todos los habitantes de un país en su condición de ciudadanos y ella se financia con los recursos que brindan los impuestos; este enfoque surge con fuerza en Europa luego de la Segunda Guerra Mundial.

Mirados desde esta perspectiva, “los tres mundos” del Estado de bienestar delineados por Esping Andersen pueden coexistir en una misma sociedad. Por ejemplo, los países “corporativos” de Europa Continental poseen programas de asistencia social propios del modelo residual (*means-tested*). Los países anglosajones tienen seguros sociales contributivos bismarckianos o, como el Reino Unido, desarrollaron un sistema de salud pública (*National Health Insurance*) asentado en el principio de ciudadanía.

Lo mismo sucede en América Latina donde, a pesar del sesgo mayoritariamente corporativo introducido por el seguro social basado en contribuciones obrero-patronales-estatales, coexisten los otros dos principios estructuradores de política social. Por ejemplo, la política social argentina se ha basado en los tres principios, de tal manera que es posible encontrar programas sociales que tienen que ver con una seguridad social para el empujado sector formal de trabajadores, con recursos del Estado asignados discrecionalmente a sectores de bajos ingresos y también con sistemas de prestaciones en el cual el derecho de acceso está basado en el concepto de ciudadanía: el sistema público de educación.

Si se restringe la mirada sólo a los programas de transferencia de ingresos (pensiones y subsidios monetarios), estos han estado en América Latina asociados fundamentalmente al modelo corporativo en la medida en que se han basado en el principio de la contribución y han tenido como sujetos exclusivos a los trabajadores del sector formal de la economía. En este subcampo de política social, también el modelo residual ha tenido vigencia en los últimos tiempos especialmente, y en forma muy acotada, destinado a sectores pobres (por ejemplo, las pensiones no contributivas).

El enfoque asistencialista propio del modelo residual se ha expresado con mucha fuerza en los últimos tiempos en los denominados programas de combate a la pobreza. Un problema principal de estos programas es la dificultad que han mostrado para llegar a todos los que están por debajo de un cierto nivel de ingreso. Y esto se debe a que no hay formas objetivas de determinar quiénes son los pobres. Las encuestas de hogares y los censos pueden determinar cuántos son los pobres pero no quiénes lo son. ¿Cómo se sabe que alguien es pobre? ¿Por el color de la tez, por las vestimentas que utiliza, por

el lugar donde vive? Como no es posible identificar con precisión los ingresos de las personas para determinar su pertenencia o no al mundo de la pobreza, el ejercicio de identificar pobres se ha transformado en un ejercicio discrecional que concluye la mayor parte de las veces degenerando en prácticas clientelistas. Es decir, el que presta el servicio termina definiendo quién es pobre y quién no lo es y ello ligado a una solicitud de adhesión política.

Universalismo básico y políticas de ingreso social

Frente a la contradicción de severos problemas sociales y recursos que (sin juzgar su adecuación a la problemática) han crecido, es necesario repensar y reformular significativamente la política social regional.

En este sentido apunta la contribución del INDES sobre universalismo básico (véase el capítulo 1). El trabajo señala que los sistemas de política social de la región decían aspirar al universalismo, pero terminaron en la práctica siendo corporativos o duales y excluyentes. También examina las consecuencias de las tres principales estrategias de reforma implementadas en los finales del siglo pasado: privatización, focalización y descentralización.

En este sentido y más allá de la conveniencia de utilizarlas en áreas y contextos específicos, el haberlas elevado a la categoría de fines trajo resultados, en general, no muy positivos. De esta forma, ni una mayor equidad ni incrementos en la eficiencia fueron los principales resultados de su aplicación. Por el contrario, la estigmatización, el manejo discrecional y clientelar, el descreme o salida hacia el mercado de los sectores más pudientes, la agudización de la dualidad implicada en la existencia simultánea de una seguridad social de cobertura empuñecida y programas asistenciales que utilizan una pequeña fracción del gasto social, fueron consecuencias de las políticas implementadas.

La noción de universalismo básico plantea una política social de cobertura universal, basada en la noción de ciudadanía, con servicios de calidad homogénea y suficiente. Ahora bien, dadas las restricciones de índole fiscal, este universalismo debe referir a un conjunto limitado de prestaciones básicas en las áreas de seguridad social, salud, educación y asistencia o protección social.

Congruente con estas premisas, el documento de discusión avanza en propuestas específicas en materia de ingresos como la universalización de pensiones básicas y asignaciones familiares, prestaciones para sectores desempleados y las implicaciones del universalismo básico en los servicios educativos y de salud.

Esta perspectiva es totalmente coincidente con la visión tanto del impacto negativo de los enfoques prevalentes de política social en los últimos tiempos,

como del camino que debería recorrerse para avanzar hacia mayores niveles de inclusión social (Isuani y Nieto, 2002; Isuani, 2002).

Se trata, en última instancia, de avanzar hacia un modelo de política social inspirado en el principio de ciudadanía, reduciendo la centralidad del modelo corporativo y el escaso impacto positivo de las políticas asistenciales de naturaleza discrecional.

Ahora bien, este aporte no se aboca a aquellas áreas donde existen servicios que gestionar y que también son elementos de la propuesta del universalismo básico. Esto es, educación y salud donde, por otra parte, han existido en algunos países de la región esfuerzos de vincularlos al principio de ciudadanía. Se refiere exclusivamente a las políticas de transferencia de ingreso que han sido dominadas por la visión corporativa y últimamente por el enfoque asistencial. El objetivo en este sentido es agregar argumentos al fortalecimiento de la perspectiva del universalismo básico y mostrar su viabilidad en el presente contexto regional.

Ahora bien, es precisamente en las políticas de transferencia de ingresos donde la propuesta de universalismo básico tiene mayor aplicación ya que, al tratarse de sumas de dinero para ser entregadas, se facilita la aplicación de las ideas de homogeneidad y suficiencia que, como se vio, son características centrales de la propuesta. Sin embargo, este tema presenta una complicación mayor cuando la homogeneidad y suficiencia tienen que ser garantizadas en servicios que implican complejidad como son los educativos y sanitarios. En este sentido, las dificultades de este aspecto de la propuesta de universalismo básico tienen relación con los problemas que presentan los programas de ingresos condicionales, que también demandan gestión y a los cuales se hará referencia más adelante.

Se puede partir de la pregunta: ¿cómo se logra garantizar un nivel de consumo básico satisfactorio en sociedades sujetas a un significativo proceso de exclusión? Claramente en una etapa histórica caracterizada por ausencia o severa insuficiencia de ingresos, una política de sostenimiento de ingresos aparece como central. Pero, al mismo tiempo, es necesario pensar estas políticas de ingreso trascendiendo la relación formal laboral, porque no es esperable un mercado de trabajo formalizado extenso en la región, y también abandonando la visión residual-asistencial que asigna una muy pequeña porción del gasto social regional sobre bases discrecionales. En definitiva, es necesario incorporar para este tipo de políticas el enfoque estatal-institucional, o basado en el principio de ciudadanía, para dar respuesta al desafío excluyente que plantea hoy la región.

En relación con el ingreso social o ciudadano existe un debate sobre si debe ser incondicional (es decir, si no genera la obligación de una labor a

cambio) o condicional (si la tiene que generar). Este debate está sintetizado en las posiciones de André Gorz y Pierre Rosanvallon.

André Gorz (1998) plantea que la sociedad capitalista contemporánea, que pone en vigencia la obligación de trabajar para sobrevivir, es la misma que cada vez más reduce las oportunidades de trabajo, y las que existen están sometidas a una profunda precarización. Critica además la noción de que el trabajo sea un elemento de integración y cohesión social argumentando que este fue resistido por sus actores en el periodo fordista y prefordista, y se convirtió en elemento de alienación en el toyotismo, donde el trabajador virtualmente reemplaza al empresario en una búsqueda frenética de mayor productividad y calidad. Por estas razones, se inscribe en la corriente que promueve asegurar un ingreso incondicional que permita al individuo una vida digna sin estar obligado a insertarse en el mercado de trabajo.

Para Pierre Rosanvallon (1995), cuando la falta de empleo se vuelve estructural y no coyuntural como en la situación presente, el ingreso incondicional adquiere las características de un programa de supervivencia, pero con escasa capacidad de trascender a la esfera del trabajo, fuente principal de identidad y reconocimiento social. Es decir, el ingreso, sin la perspectiva del trabajo, se transforma en una forma denigrante de existencia: “asalariar la exclusión”, lo define el autor. El excluido no sólo sufre en su bolsillo (falta de ingreso), sino también en su identidad (obtenida a través del reconocimiento y la autoestima que produce el trabajo). De esta manera, es conveniente otorgar un ingreso siempre que tenga como contrapartida un trabajo, preferiblemente acompañado por el requisito y la posibilidad de capacitarse, creando así mejores condiciones para el desarrollo de individuos y familias.

En relación con este debate, se puede concluir lo siguiente: no parece haber llegado todavía la posibilidad de total independencia de las personas respecto al mercado de trabajo y, de facto, la mayoría de ellas realizan labores que, de no mediar la necesidad del ingreso, probablemente no realizarían. Puesto en otros términos, sólo una muy pequeña fracción de la humanidad puede hoy “expresarse” a través de su trabajo y además obtener un ingreso y aunque es siempre preferible que el trabajo que se realiza guarde la mayor relación posible con los intereses y capacidades del individuo, difícilmente constituye un placer para la mayor parte de la humanidad. Esta aún no se encuentra en condiciones de liberarse del trabajo-obligación.

En consecuencia, si el ingreso ciudadano tuviera un valor que efectivamente permitiera la “liberación” de la carga del trabajo-obligación, desaparecerían quienes cambiaran trabajo no deseado por salario o quienes asumieran

los riesgos del cuentapropismo. Esto claramente no tiene viabilidad en una sociedad capitalista y sólo puede ser pensado para una etapa posterior de la humanidad quizás un tanto lejana. Por otra parte, a quien no pueda acceder a un consumo básico, la sociedad debe proveérselo y, a cambio de este derecho, el individuo tiene la obligación de realizar un aporte a la sociedad.

Sobre la base de la discusión anterior, lo conveniente es generar un programa de ingreso estructurado sobre una combinación de elementos condicionales e incondicionales (Isuani y Nieto, 2002). Específicamente, debe existir un ingreso incondicional para aquellos que no pueden ni deben insertarse en el mercado de trabajo: por ejemplo, los ancianos, por haber ya participado en él, y los niños, por estar preparándose para ello. Estos ingresos deben estar desvinculados de la relación laboral y, por ende, se alejan del modelo corporativo y también deben constituir un derecho, lo que los desvincula del modelo residual. Como la educación pública, deben constituir programas de transferencia de ingresos basados en el principio de la ciudadanía y financiados por impuestos generales.

Para la población económicamente activa desocupada, debe existir un ingreso condicional al desarrollo de actividades que promuevan sus capacidades (adquirir mayores conocimientos), signifiquen un aporte productivo o sean actividades útiles y relevantes para el individuo que la realiza y la comunidad donde se lleva a cabo. En otras palabras, no se trata de una condicionalidad destinada a poner trabas a la percepción del ingreso, sino de otorgarle un valor central al trabajo como elemento de integración social; no se trata de “hacer algo” para justificar la condición de beneficiario, sino de efectivamente desarrollar una labor que sea un vehículo de integración social y autoestima.

El ingreso, en este caso, debe ser el piso de la remuneración que reciben los que se encuentran en el mercado de trabajo. Por ello, el ingreso que propongo deberá funcionar en la práctica como una suerte de salario mínimo.

Además, la condicionalidad es también un criterio central para determinar en forma transparente la elegibilidad. Por ello, la manera más simple de operacionalizar este derecho es el otorgamiento de un ingreso a cambio de una labor por parte del beneficiario. Quien esté dispuesto a realizar esta labor durante una jornada de trabajo recibirá sin más trámite el ingreso. El solo hecho de estar dispuesto a trabajar o capacitarse es un indicador automático de elegibilidad y evita las ya conocidas desventajas de aplicación de la comprobación de ingresos y el uso clientelar de los programas sociales.

La diferencia de este enfoque con las políticas discrecionales que han proliferado en el llamado combate a la pobreza es que no se prestan a arbi-

triedad en la selección de los beneficiarios ya que, si bien puede priorizar a determinados grupos sociales cuando los recursos no son suficientes, tienen derecho al beneficio todos los que pertenecen a dichos grupos; se está así frente a un “selectivismo universal” (*universal targeting*) que plantea mayor equidad que la selección arbitraria de beneficiarios.

Existe otra forma de concebir la condicionalidad: se trata de colocar exigencias al beneficiario tales como garantías de escolarización y atención a la salud de sus niños. En principio, esto no es un gran obstáculo, pero es una perspectiva desaconsejable si el criterio de elegibilidad sigue en manos discrecionales. En otras palabras, se piden condiciones, pero se continúa eligiendo arbitrariamente a los beneficiarios.

La combinación de ingresos condicionales e incondicionales garantizaría la existencia de individuos con recursos que les permitieran alcanzar una parte de los consumos necesarios para el bienestar. El consumo alimentario, la vestimenta, el mobiliario y enseres domésticos, deberían ser los tipos de consumos asegurados con estos ingresos. Otros componentes del consumo básico deberían estar disponibles a través de servicios financiados públicamente como educación y salud.

La estrategia de consumo básico debe aspirar a ser universal o, en otras palabras, nadie debe estar privado del acceso a aquel consumo básico que es la base del bienestar. Esto no implica, sin embargo, que no se justifique una estrategia de implementación gradual en función de los recursos existentes de la sociedad. Por ejemplo, es justificable una estrategia para definir grados de vulnerabilidad de grupos sociales sujetos a ser incluidos en las políticas de ingreso social, siempre y cuando ello implique la definición de un orden de incorporación y no la justificación para la marginación sine die de sectores de la población al consumo básico. Por ejemplo, los hogares con niños deberían tener prioridad respecto de los hogares sin niños.

Un punto central que debe rescatarse de una estrategia como la sugerida es el impacto a nivel familiar de la convergencia de ingresos incondicionales y condicionales. Como los mayores sin cobertura previsional suelen pertenecer a los sectores de menores recursos y viven con sus hijos en mayor medida que los ancianos de mayores ingresos, la extensión y, por ende, universalización de beneficios previsionales significan un aporte del anciano al presupuesto familiar que se complementa con el ingreso incondicional proveniente de asignaciones familiares si en dicha familia hay niños, y con el ingreso condicional del jefe de hogar que se hallaba desocupado.

Otro tema importante es que los programas de ingreso incondicional son transferencias monetarias que, si bien exigen un esfuerzo primero para regis-

tro de los beneficiarios, una vez realizada esta labor, se reducen a un giro periódico de recursos a estos beneficiarios. En cambio los programas condicionales presentan una mayor complejidad ya que es necesaria la organización de actividades productivas o socialmente relevantes que implican liderazgos, infraestructura, insumos, etc. Por lo tanto, son programas que deben estar sujetos a un despliegue gradual en consonancia con la capacidad de gestión que exista en el territorio y deben involucrar necesariamente a los gobiernos locales y a las organizaciones de la sociedad civil.

Unas reflexiones finales con relación a los programas de ingreso condicional. Como se dijo anteriormente, todo parece indicar que la relación entre crecimiento del producto y creación de puestos de trabajo no posee la fuerza que tenía en el pasado. Está ampliamente admitido que un incremento significativo del producto puede coexistir con estancamiento o inclusive con caída del empleo: la Unión Europea y América Latina constituyen ejemplos de esto según el Informe sobre el trabajo en el mundo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2000).

La enorme porción de personas en situación de desocupación, subocupación o precarización no permite plantear como adecuada una política de ingreso que apunte exclusivamente a un retorno al mercado de trabajo formal. Es muy peligroso apostar exclusivamente al crecimiento económico para la generación de empleo y, por lo tanto, si no se replantea el concepto de trabajo, no hay condiciones para resolver el problema de la falta de trabajo e ingreso, o en otros términos, de la exclusión. Habría que empezar a pensar en trabajos que fueran socialmente relevantes aunque no generaran productos y servicios para el mercado, es decir, tareas que produjeran bienestar en la persona y en la comunidad donde estos trabajos se desarrollan.

Entonces, es importante ampliar la noción de trabajo. ¿Por qué no pensar la educación como trabajo? Reunir competencias básicas es hoy condición mínima para entender el mundo que nos toca vivir e insertarse en él. La dificultad de asociar estudio con trabajo deviene de una cierta noción de que existe una edad para estudiar; por lo tanto, para esta visión, un adulto que desee estudiar no merece una retribución aun cuando no posea trabajo u otros ingresos.

Por ello, debe desaparecer el prejuicio que establece que hay una edad para estudiar y el que no lo hizo simplemente “perdió el tren”. Esto es perceptible en la escasa promoción e importancia que asignan gobiernos y sociedad civil en la región a la educación de adultos, sin entender que un individuo que hoy no tiene acceso a un determinado nivel educativo, simplemente no está en condiciones de comprender el mundo que lo rodea y queda condenado a una ciudadanía de segunda clase, es decir, a no ser ciudadano.

Algunos plantean la inutilidad de preparar gente. ¿Para qué darle más educación si no va a conseguir trabajo? Más allá de lo retrogrado del planteo, que obviamente ignora que la educación juega un papel central en el nivel de integración social y calidad de ciudadanía en las sociedades, es posible afirmar que mayores capacidades cognitivas unidas a la elevación de la autoestima provocada por los procesos educativos son funcionales al desarrollo de actividades laborales y generación de ingresos.

El convertirse en asalariado y protegido por las redes de la seguridad social parecía ser la promesa final del mundo keynesiano. Al esfumarse esta ilusión, queda claro que un porcentaje importante de la población deberá recurrir a estrategias de cuentapropismo, asociaciones productivas informales y pequeños emprendimientos, especialmente en la esfera de los servicios. La posibilidad de avanzar en el mundo microempresario requiere conocimientos y habilidades que exigen mayor preparación de los individuos y los grupos y, especialmente, capacidades de plantear y resolver diversos tipos de problemas en contextos diversos. Esto sólo puede ser provisto por crecientes niveles educativos.

¿Es la propuesta viable? Un ejercicio cuantitativo

A continuación se presentará como ejercicio una propuesta de ingreso social para el caso argentino que permite ilustrar los grados de viabilidad financiera de la estrategia planteada. También se hará referencia puntual al caso guatemalteco en forma tal que la ejemplificación contemple el caso de sociedades con alto y bajo gasto social.

Argentina presentó en los últimos años un cuadro social especialmente severo. Respecto de los hogares bajo la línea de pobreza, en 1994 representaban el 12,7%; a partir de allí, aumentaron en forma incesante hasta alcanzar 21,4% en 2000 y 30% en 2004. Pero como los hogares de los pobres poseen un promedio de niños y jóvenes mayor que los no pobres, la cantidad de personas en situación de pobreza es notablemente superior a la de los hogares en igual situación. Así, mientras en 2004 los hogares pobres rondaban el 30%, el porcentaje de personas pobres alcanzaba el 45%.

La distribución cada vez más desigual del ingreso es otra característica central de la situación social argentina. El 20% de la población con ingresos superiores pasó de obtener el 50,7% del ingreso nacional en 1990 a apropiarse del 54,7% en 1998; por su parte, el 20% de la población con ingresos inferiores descendió del 4,7% al 3,8% en el mismo período. También la brecha

de desigualdad entre el 20% más rico y el 20% más pobre experimentó una expansión. En 1990 los primeros ganaban en promedio 10,8 veces más que los más pobres mientras que esta razón saltaba al 14,3 en 1998.

Pero la situación social en Argentina a partir de la década de 1990 tuvo, entre sus varias características, una que redefinió en forma decisiva la estructura social del país: esta fue los problemas agudos en el mercado de trabajo, cuyo rasgo más evidente fue un desempleo alto y sostenido durante todo el período.

La evolución de la tasa de desempleo mostró un constante aumento: si se toma el inicio del decenio de 1990, la marca estaba en el 8,6% para llegar a un pico del 18,4% en abril de 1995; a partir de allí mostró una tendencia descendente para estacionarse por encima del 12% a fines de 1998. Pero en 1999 la tasa de desocupación experimentó un nuevo salto (14,5%) para llegar, en mayo de 2001, al 16,4% y mantenerse en este nivel en la actualidad, a pesar de que el país experimentó un notable crecimiento económico en los últimos tres años.

Con relación a los distintos tramos de edad, la tasa de desocupación era mucho más elevada entre los jóvenes: 35,7% en la población de 15 a 19 años y 20,4% en la población de 20 a 24 años. En este marco, es importante destacar la presencia de un importante número de jóvenes que no estudiaban ni trabajaban; es decir, denotan un colectivo social con serias dificultades de integración. Para el grupo de 15 a 24 años, los jóvenes que no estudiaban ni trabajaban eran 13,8%, pero realizada la desagregación por quintiles de ingreso surgía que los jóvenes pertenecientes al primer quintil duplicaban esa cifra (26,1%): esto es 1 de cada 4 jóvenes pobres no estudiaba ni trabajaba, en tanto que sólo 3 de cada 100 jóvenes pertenecientes al quinto quintil se encontraba en esa situación.

Por otra parte, el gasto público alcanzó en Argentina en 1999 el 33,21% del PIB, en tanto que el gasto público social representó, en el mismo año, el 20,97% del PIB. En otras palabras, el gasto público social representa una gran proporción del gasto público total ya que casi dos tercios del gasto público es gasto social, mientras que en 1980 representaba la mitad del gasto público. En términos monetarios, en 1999 el gasto social alcanzaba casi \$ 60.000 millones (véase el cuadro 7.7).

Cuadro 7.7. Gasto público social consolidado, 1999

Gasto público social consolidado	Nación	Provincias		Municipios	Total
		Financiamiento nacional	Financiamiento provincial		
Gasto público social	31.270	2.596	21.275	4.264	59.387
Educación	3.110	316	9.639	393	13.458
Salud	6.639	144	5.579	782	13.144
Agua potable y alcantarillado	95	47	364	-	507
Vivienda y urbanismo	4	740	659	-	1.403
Promoción y asistencia social	844	1.188	645	807	3.484
Previsión social	18.167	161	4.126	-	22.455
Trabajo	2.410	-	65	-	2.475
Otros servicios urbanos	-	-	180	2.281	2.461

Fuente: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas (SIEMPRO), sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

En la política social argentina, los sistemas de prestación de servicios de salud pública, educación básica y vivienda descansan hoy en las administraciones provinciales. El gobierno central gerencia el sistema nacional de jubilaciones y pensiones y un conjunto de programas destinados específicamente a los sectores de menores recursos.

- El gasto previsional, en manos fundamentalmente del gobierno federal, es el componente más significativo ya que alcanzaba en 1999 al 7,93% del PIB y ocupaba, además, la mayor proporción del gasto social representando el 37% .
- En manos básicamente de las provincias, el gasto en salud equivale a 4,64% del PIB y el gasto educativo alcanza el 4,75%, representando en conjunto alrededor del 44% del gasto público social.
- El resto del gasto social (alrededor de 4% del PIB) era asignado a las demás finalidades sociales: agua y saneamiento, vivienda y urbanismo, promoción y asistencia social, trabajo y otros servicios urbanos.

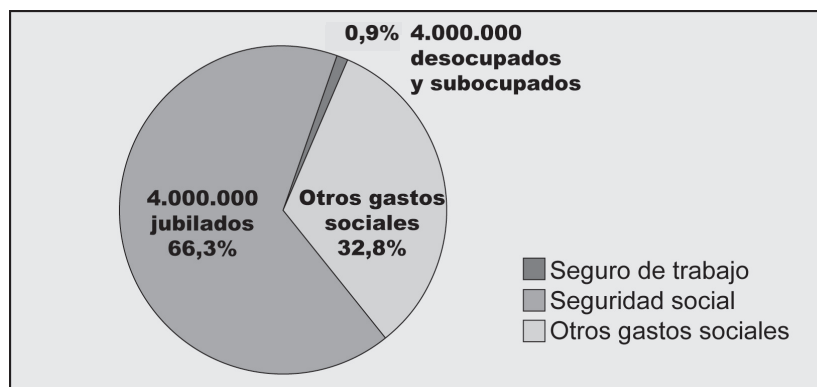
Una pequeña fracción del gasto social del gobierno nacional se asigna a programas denominados focalizados. Estamos hablando de programas que, en el año 2000, alcanzaban un presupuesto total de \$4.500 millones o 1,5% del PIB. Esta porción del gasto social representaba sólo un 15% del total del gasto social de la administración nacional y un 7% del gasto social total del país.

En síntesis, se puede concluir que el gasto social argentino tiene en las provincias las principales ejecutoras del modelo de política social basado en el principio de ciudadanía (sistemas de educación y salud públicos), mientras que el gobierno nacional administra el sistema previsional (principio de contribución) y los programas de asistencia social fo-

calizada (modelo residual). En cuanto a los recursos, el principio de ciudadanía es el que preside la mayor parte del gasto, pero se trata de servicios públicos y no de transferencia de ingresos. Le siguen la seguridad social contributiva y sólo una muy pequeña fracción se aplica a los programas asistenciales de naturaleza residual.

De esta manera, como se ilustra en el gráfico 7.1, la estructura que posee el gasto social argentino revela su adecuación a una etapa anterior del país, caracterizada por el pleno empleo, pero tiene gran fragilidad para atender una situación presente con serios problemas en el mercado de trabajo. Es decir, el alto porcentaje (66%) que ocupa el gasto previsional dirigido a 4 millones de personas tiene sentido en una sociedad donde los económicamente activos ganan su sustento en el mercado de trabajo, pero aparece como desproporcionado en una sociedad con serios problemas laborales, dado que esta estructura del gasto no contempla a los casi 4 millones de desocupados y subocupados a los que asigna sólo 1% del gasto social.

Gráfico 7.1. Estructura del gasto social argentino: apta para una etapa de pleno empleo, pero no para una de gran exclusión



Fuente: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas (SIEMPRO), sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

El seguro de desempleo alcanzaba a poco más del 6% de los desempleados (114.000 beneficios sobre 1.800.000 desocupados en 1999). En rigor, exige requisitos que sólo los trabajadores del mercado formal pueden satisfacer. Es, por otra parte, un subsidio pensado para un desempleo no prolongado como era la situación del mercado de trabajo argentino décadas atrás. De hecho, quien no consigue trabajo después de un cierto período de goce del beneficio, hecho para nada infrecuente, vuelve al desempleo. También existían programas de empleo temporal, que cubrían un porcentaje reducido de desempleados (6% en 1999).

El programa de Jefes y Jefas de Hogar, lanzado en 2002, que abarca alrededor de 2 millones de personas y utiliza cerca del 1% del PIB, fue el primer esfuerzo masivo para responder a los dramáticos niveles del desempleo argentino.

Para enfrentar este complejo cuadro social, se sugiere una estrategia que define los grupos sociales que deben ser prioritariamente motivo de una política de ingreso social. Ellos son los jefes de familia desocupados con menores a cargo, los niños cuyos padres no perciben asignaciones familiares, los ancianos sin protección previsional y los jóvenes desocupados en riesgo educativo (jóvenes desocupados sin educación media completa).

Se propone un sistema de ingreso social estructurado sobre dos pilares: uno incondicional (no exige una actividad a cambio) que universaliza un beneficio a los ancianos y otro, a los niños. Y un componente condicional que genera un ingreso a cambio de un trabajo social relevante a los jefes de familia y los jóvenes desocupados.

Ancianos sin cobertura previsional

En relación con el componente incondicional de la estrategia de ingreso social, hay un porcentaje no insignificante de los adultos mayores que no perciben ingreso alguno y ellos son los ancianos más pobres de las provincias más pobres. El número de personas mayores de 70 años sin cobertura previsional es de alrededor de 300.000. El costo asciende a US\$560 millones anuales con un beneficio de US\$150 mensuales (véase el cuadro 7.8).

Cuadro 7.8. Cobertura y costos previsionales para mayores de 70 años

		Escenario A	Escenario A
		Personas sin ingresos previsionales propios	Personas sin ingresos previsionales propios o del conyuge
2000	Población mayor de 70 años – 2,4 millones		
	% a cubrir 70 +	21	13
	% de la población 65+ que queda sin cobertura	15	10
	Población a cubrir miles	504	312
	Costo millones de \$2000	907	562
	% del PIB	0,30	0,19
2025	Población mayor de 70 años – 4,0 millones		
	% a cubrir 70+	21	13
	% de la población 65+ que queda sin cobertura	15	10
	Población a cubrir miles	804	520
	Costo millones de \$2000	1.187	735
	% del PIB	0,40	0,24

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (2000).

Asignaciones familiares universales

Las asignaciones familiares sólo cubren a cerca de la mitad de los hogares con menores, correspondientes a trabajadores del sector formal. Son 5.400.000 los niños menores de 15 años cuyos padres no reciben asignaciones familiares. Un proceso de expansión de la cobertura que concluya en universalización generará un ingreso en todos los hogares donde existan niños. El costo es de US\$2.140 millones anuales con un beneficio promedio de US\$33 mensuales por hijo (véase el cuadro 7.9).

Cuadro 7.9. Coberturas y costos de asignaciones familiares

Concepto		Escenario A Cobertura universal	Escenario B Menores de 18	Escenario C Menores de 15	Escenario D Menores de 10	Escenario E Menores de 5
Población menor de 18 años (miles)		12.232	12.232	10.265	6.921	3.499
Proporción a cubrir		100%	53%	53%	53%	53%
Población a cubrir (miles)		12.232	6.483	5.440	3.668	1.854
Proporción de menores de 18 años que queda sin cobertura		0%	0%	16%	43%	71%
Suma fija	Costos (millones \$)	5.871	3.112	2.611	1.761	890
	% del PIB	2,06	1,09	0,92	0,62	0,31
Suma decreciente	Costos (millones \$)	4.827	2.516	2.151	1.504	820
	% del PIB	1,69	0,88	0,75	0,53	0,29

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (2000).

Jefes de hogar desocupados

En relación con los programas de ingreso social de carácter condicional, este grupo de personas deben constituir el objetivo primero. Puede decirse que es el grupo de desempleados en peor situación. En sus hogares no sólo se reduce o desaparece el ingreso, sino que se afecta la salud psíquica y la integración del grupo familiar. Esto es especialmente grave en los hogares donde el jefe es una mujer desempleada. Aquellos jefes de hogar desocupados con hijos menores de 14 años rondan los 260.000 de los cuales 60.000 son mujeres. Se les deben brindar oportunidades de educación y trabajo, ya sea facilitando que completen el nivel primario y secundario (la mayoría no accedió a estos niveles de escolaridad) o generando proyectos que enriquezcan el capital social del país. El costo del programa alcanza a US\$470 millones anuales, sobre la base de un ingreso mensual de US\$150 (véase el cuadro 7.10).

Cuadro 7.10. Cobertura y costos de las asignaciones de los jefes de hogar desocupados

	Género		Total	Presupuesto anualizado		Total en pesos
	Hombre	Mujer		Hombre	Mujer	
Total de aglomerados urbanos	1201.279	63.838	265.117	362.302.200	114.908.400	477.210.600

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (2000).

Jóvenes desempleados en riesgo educativo

Los jóvenes son el grupo social de mayor desempleo y falta de perspectivas y la situación es más grave entre quienes poseen bajos niveles educativos. Existen unos 400.000 jóvenes de 19 a 25 años desempleados que no han concluido sus estudios secundarios. Se propone instrumentar un sistema de becas para todo joven en esta faja etaria que no haya finalizado la educación media. Esto implica retirar esta población de aquella económicamente activa y otorgarle mayor nivel de calificación para que enfrente con mayor probabilidad de éxito un mercado de trabajo cada día más exigente. El costo de un programa de becas de US\$100 mensuales para todos ellos alcanza a US\$480 millones anuales (véase el cuadro 7.11).

Cuadro 7.11. Cobertura y costos de asignaciones a jóvenes desempleados

	Excluidos del sistema educativo	Total en pesos anualizados
Total de aglomerados urbanos	408.215	498.858.000

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (2000).

La suma total de recursos necesarios para implementar la estrategia mixta de ingresos incondicionales y condicionales, para los cuatro grupos poblacionales indicados, asciende a alrededor de \$3.600 millones; esto es 6% del gasto social argentino o poco más del 1% del PIB.

La convergencia de estos ingresos en un mismo hogar sería suficiente para virtualmente erradicar la indigencia en el país y reducir fuertemente la pobreza. En un país como Argentina que gasta un 20% del PIB en política social cada año, no asignar un 1% para una estrategia como la señalada no aparece como razonable. Este ejemplo no pretende ser la solución al problema de la exclusión. Debe responderse también al resto de desempleados y subemplea-

dos que, luego de una jornada, no pueden satisfacer necesidades elementales. Pero se afirma, al mismo tiempo, que hay una prioridad y que no se debe esperar. Una sociedad que no es capaz de llevar a cabo una estrategia básica del tipo de la presentada no puede pretender resolver otros desafíos mayores.

En el caso de Guatemala, no se brindará una propuesta con el detalle de la presentada para el caso argentino, pero se puede realizar una ilustración. El país, posee 11,2 millones de habitantes y un producto per cápita de US\$1.871 (dólares corrientes de 2002). Ello implica un PIB del orden de US\$21.000 millones. De esta manera, con un gasto social de 5,6% del PIB, se asignan recursos en este campo en el orden de 1.200 millones de dólares anuales (véase el cuadro 7.12).

Si bien el país posee un gasto social relativamente bajo y, por ende, margen para expandirlo, una pensión de US\$40 mensuales, (que es el valor actual de la pensión mínima en el Régimen de Vejez, Invalidez y Muerte del Instituto Guatemalteco de la Seguridad Social¹) para todas las personas mayores de 65 años, esto es alrededor de 400.000 personas, podría ser implementada con el gasto que actualmente el país aplica a previsión social, esto es 1% del PIB y que cubre sólo a un 25% de la población. Obviamente ello implicaría una reestructuración profunda del sistema previsional de forma tal de garantizar la cobertura total de la población mayor con un beneficio básico, al mismo tiempo que la creación de opciones provisionales para quienes tienen la capacidad y el deseo de tener ingresos adicionales durante el retiro.

Por otro lado, un programa de combate al desempleo urbano, dando prioridad a los jefes desempleados de hogares donde existen niños, cuya cantidad debería ubicarse cerca de un tercio de los casi 127.000 desempleados urbanos² del país, y suponiendo un ingreso mensual de US\$50, ello costaría aproximadamente US\$24 millones anuales, esto es, sólo un 2% del gasto social.

Los ejemplos presentados en forma esquemática permiten avizorar que un programa de ingresos condicionales e incondicionales dirigidos hacia la meta de posibilitar un consumo básico para la población latinoamericana no pertenece al reino de lo imposible.

¹ Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), 2003: 75.

² Estimado sobre la base de una población económica activa (PEA) de 4,9 millones, una PEA urbana de 2,6 millones y una tasa de desempleo abierto urbano de 4,5%.

Cuadro 7.12. Gasto público social en Guatemala, porcentaje del PIB

Descripción	1999	2000	2001	2002
Guatemala: Total Gasto Social	5,8	5,6	5,8	5,6
Educación	2,3	2,3	2,5	2,3
Ministerio de Educación	1,6	1,7	1,9	1,7
Fondos sociales	0,3	0,2	0,2	0,2
USAC	0,3	0,3	0,4	0,3
Ejército	0	0	0	0,1
Otros	0,1	0,1	0,1	0,1
Salud	2	2,1	2	2
Ministerio de Salud	0,9	0,8	0,9	0,8
Fondos sociales	0,2	0,1	0,1	0,1
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)	0,8	1	0,9	1
Otros	0,1	0,1	0,1	0
Seguridad y prevención social	1	1,1	1,1	1
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)	0,4	0,4	0,4	0,4
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	0,6	0,6	0,6	0,7
Agua y saneamiento	0,2	0,2	0,2	0,2
Ministerio de Salud	0	0	0	0
Fondos sociales	0,1	0,2	0,2	0,2
Instituto de Fomento Municipal (INFOM)	0,1	0	0	0
Vivienda	0,3	0	0,1	0,1
Ministerio de Comunicaciones	0,3	0	0,1	0,1
Gasto en vivienda	0	0	0	0
Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI)	0,3	0	0,1	0,1
Otros fondos sociales	0	0	0	0

Fuente: Cely, Mostajo y Gregory (2003).

No obstante, y teniendo en cuenta la diversidad de situaciones que se viven en la región, no debe pensarse que el universalismo básico se implemente en forma total desde el principio. Algunos países tendrán más dificultades que otros para avanzar en esta dirección. Por ello, conviene que sea percibido como un punto de llegada y no de partida. En este sentido, ingresos incondicionales, ingresos condicionales, salud y educación son áreas en las que se puede avanzar, una por una o en bloque, de acuerdo con las posibilidades de cada sociedad.

Parte 4:

Universalismo básico en educación y salud

Una nueva agenda de cambios educativos

Renato Opertti

La propuesta de universalismo básico (que se presenta en el capítulo 1) es una ventana de oportunidades para pensar nuevas modalidades de concebir y de actuar en un marco integrado de políticas sociales atendiendo a una necesaria revisión y recreación programática, institucional y de gestión de las prestaciones sectoriales. Particularmente, en educación, después de más de dos décadas y media de acumulación de iniciativas de cambio y de reformas implementadas, de coexistencia de modelos ideológicamente diferenciados en torno a las matrices social-demócratas y liberales¹, de ganancias significativas en escolarización² y debatibles en gestión institucional³ y de dificultades para alcanzar niveles mínimos de calidad equitativamente dis-

¹ Martín Carnoy y Claudio de Moura Castro (1996) elaboraron, hacia mediados de la década de 1990, una tipología de tres tipos de reforma educativa —orientados respectivamente por el financiamiento, la competitividad y la equidad— que constituyen maneras distintas de entender la relación entre Estado y sociedad civil así como el rol de la educación en la contribución al desarrollo de la sociedad.

² El promedio de años de estudio de la población económicamente activa de 15 años y más, residente en las zonas urbanas de 18 países de América Latina, es de 9,2 al año 2002, y creció 1,2 años entre básicamente 1980 y 2002, lo cual es indicativo de que, en asistencia y no en años completos de instrucción, se está en un número de años que, en general, equivalen a la extensión dada en la región al tramo de escolaridad obligatoria. Llevó más de 20 años alcanzar un punto de crecimiento en los niveles de escolaridad, lo cual da la pauta de una tendencia moderada. Las disparidades entre países son muy fuertes, de un mínimo de 7,1 en Nicaragua (2001) a un máximo de 10,7 en Panamá (2002). Uruguay es el país que más creció en años de instrucción, de 7,8 en 1981 a 9,8 en 2002. Calculado sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2004, cuadro 34).

³ Básicamente se hace referencia al conjunto de iniciativas orientadas a dotar a los centros educativos de mayores márgenes de acción y de autonomía, a efectos de mejorar la gestión institucional y pedagógica. En general estas se sustentaron en propuestas de descentralización, a veces combinada con la privatización de los servicios (caso de Chile) y/o de mayor participación comunitaria (por ejemplo, el programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) en El Salvador). Véase Carnoy y De Moura (1996).

tribuidos⁴ y para mantener en el sistema educativo a los sectores más pobres de población⁵, se está ante la imperiosa necesidad de redefinir rumbos y estrategias en el doble eje de las relaciones política económica-política social y la jerarquización y ubicación de la educación dentro de estas, así como de profundizar en el desarrollo de una propuesta educativa cimentada en sólidas bases filosófico-programáticas.

La confrontación reformismo/antirreformismo, que se expresa más fuertemente desde la década de los noventa a la fecha⁶, no contribuye a generar espacios y oportunidades para construir y acumular iniciativas de cambio que permitan superar el impasse actual y el peligroso carácter “híbridamente componedor” de ciertas propuestas que, en muchos casos, están inicialmente barnizadas por una excesiva ideologización retórica que luego se transforma en escasa capacidad propositiva para analizar en profundidad los temas esencialmente educativos. Este camino de confrontación de perspectivas puede aportar elementos de referencia para hacer un balance comprehensivo de los procesos y de los impactos de los emprendimientos reformistas y de las pro-

⁴ La evaluación internacional de conocimientos y destrezas realizada por el *Programme for International Student Assessment* (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 2003 es un buen indicador de la fuerte distancia que separa a América Latina principalmente de los países europeos y asiáticos. Por ejemplo, en la prueba de matemáticas, que se orienta a evaluar las capacidades en relación con su aplicación en la vida cotidiana, los tres países latinoamericanos participantes ocupan respectivamente el último (Brasil juntamente con Indonesia y Túnez), el penúltimo (México) y el antepenúltimo lugar (Uruguay juntamente con Tailandia) en un conjunto de 40 países de la OCDE (2004: 9). No se está solamente ante una situación de bajos promedios globales, sino también ante fuertes inequidades en el interior de cada país. Por ejemplo, el informe de PISA Uruguay permite ver que los estudiantes localizados en el 5% superior de la escala de puntajes obtienen un promedio 2,8 y 2,4 veces superior respectivamente en lengua y matemática al ubicado en el 5% inferior. El mismo informe señala que “los mejores estudiantes de Uruguay tienen resultados similares a los mejores estudiantes de países como Dinamarca, Eslovaquia, Estonia y Suiza” (Anep, 2004b).

⁵ El promedio entre 18 países de América Latina, la tasa de asistencia en el grupo etéreo de 13 a 19 fue en el año 2002, 74,9%, 69,0% entre los hogares del quintil 1 y 86,5% entre los del quintil 5. Esta brecha marca diferencias sociales relevantes en las oportunidades efectivas de acceso a la educación. Calculado sobre la base de datos de CEPAL (2005, cuadro 28).

⁶ Aquí se comparte la apreciación de Mariano Palamidessi en cuanto a que “la experiencia de la década muestra que no se pueden evitar conflictos con los docentes ni con sus organizaciones en procesos de reforma, pero es poco probable que la calidad de la educación y de los aprendizajes de los estudiantes mejore si los maestros y profesores no comparten en buena medida los sistemas de orientación y los valores de las reformas y participan en roles de relevancia”. Cita como experiencias positivas de compromiso docente los casos de Chile, Costa Rica, Uruguay y algunos estados de Brasil (Palamidessi, 2003: 25-27). Es interesante observar, asimismo, que en un estudio realizado entre 18 países de América Latina para el período 1998-2003, se constató un total de 4.802 jornadas de protesta docente, mayoritariamente de carácter laboral (79%), con los valores más altos registrados en Argentina (1.491), Brasil (1.118) y México (978) (Gentili y Suárez, 2005: 107-123).

puestas alternativas, con sus luces y sus sombras conceptuales y operativas, pero, por sí solo, no agenda ni nutre una propuesta de universalismo básico.

Las visiones sustentadas en fuertes oposiciones de conceptos y de estrategias han contribuido a un empobrecimiento y a un desdibujamiento del debate educativo, a una simplificación y a la vez descalificación ideológica de las propuestas en sí mismas y a un notorio debilitamiento del impacto de los cambios propuestos que, en muchos casos, fueron articulados según un eje de complementariedad “estructural” entre los gobiernos y los organismos de crédito internacional (principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial) y dependieron demasiado de esa situación.

La insistencia en un sólo camino de síntesis fecunda resultante de un supuesto diálogo entre visiones contrapuestas no ayuda decididamente a entender la nueva agenda que esboza el universalismo básico por dos razones fundamentales: por un lado, se asienta en una visión de Estado y sociedad que no incorpora activamente las condiciones y los desafíos derivados de buscar formas de revertir las crecientes fisuras de los tejidos culturales y sociales, de articular caminos de complementariedad constructiva entre las realidades de la globalización y locales y de asumir con decisión y capacidad propositiva la intrincada y fuerte relación entre equidad, competitividad y conocimiento; y por otro lado, genera en los hechos un preocupante vaciamiento del discurso educativo en sus finalidades y objetivos últimos y simultáneamente deposita una excesiva confianza en las relaciones instrumentales entre nuevos diseños curriculares, condiciones y procesos educativos fortalecidos y las mejoras en la calidad de la educación. Tiende a predominar una suerte de instrumentalismo *aggiornado*.

Más concretamente, la década de 1990 en América Latina se caracterizó, entre otros aspectos, por el desarrollo de un conjunto de iniciativas de cambio educativo cuyo balance indica luces y sombras tal cual se señalara, sin que efectivamente se logaran consolidar modelos percibidos como exitosos y con resultados concluyentes. Hay sensaciones y percepciones en torno al carácter inconcluso de los procesos reformistas y de insatisfacción con sus logros; por ejemplo, en relación con la democratización de la matrícula en la educación media, el acceso es progresivamente más universal, pero se está muy lejos de lograr egresos universales de calidad, jaqueados por un fuerte problema de deserción⁷ que penaliza severamente a los sectores más pobres de la población.

⁷ La tasa de deserción de los jóvenes de 15 años residentes en las zonas urbanas de 18 países de América Latina es, en promedio, del 25,4% en 2002, con variaciones muy acentuadas entre países: desde un mínimo de 12,4% en República Dominicana, hasta un máximo de 39,1% en Honduras (CEPAL, 2004, cuadro 36).

En la actualidad, se vive un período de transición entre el reformismo de los años noventa y la imperiosa necesidad de construir una nueva agenda, en sintonía con un balance crítico de lo actuado y con un perfil de cambio ajustado a los énfasis sociales de los gobiernos actuales, donde, por ejemplo, los países integrantes del Mercosur, gobiernos predominantemente de orientación social-demócrata, asumen el fuerte y saludable compromiso de priorizar la educación, lo cual muchas veces queda reducido a una expresión numérica de un valor presupuestal deseable⁸ como objetivo, sin un enfoque de política y programación educativa de soporte.

Detrás de estos intentos, existe el peligro real del predominio de una lógica corporativa de defensa de una serie de intereses creados que se sitúan muy lejos de una agenda socialmente comprometida, gestada a partir del universalismo básico, y que, en definitiva, llevan a la consolidación del modelo corporativo de Estado. Un ejemplo indicativo de esta situación es el mantenimiento de una propuesta educativa articulada en torno a un enfoque de oferta autoalimentada, de características corporativas, cerrada a la sociedad y anclada en una visión decimonónica del conocimiento y su consecuente estructuración en asignaturas tradicionales, cuando la tendencia mundial⁹ predominante es hacia diseños curriculares centrados en los alumnos y en sus expectativas y necesidades de aprendizaje, de abierta relación con la sociedad, y sustentados en una visión del conocimiento renovado epistemológicamente en torno a la capacidad de generar buenas preguntas y obtener respuestas sólidas.

La prevalencia de un juego de suma cero, de enfrentamientos variados, inconducentes y desgastantes entre visiones de reformismo ortodoxo y de desmantelamiento antirreformista, dificulta asimismo los escenarios de viabilidad política e institucional para lograr generar una propuesta de cambio que, anclada en una postura crítica y acumulativa de los logros, así como de la identificación de las asignaturas pendientes, disponga de espacios vitales para responder a viejos y nuevos problemas en una perspectiva de continuidad dinámica de política pública, sin estar permanentemente friccionada por las discusiones del pasado.

⁸ Por ejemplo, actualmente en Uruguay, el primer gobierno de izquierda en la historia del país plantea, en su iniciativa presupuestal remitida al Parlamento (2006-2010), alcanzar para el 2009 una participación de la Educación Pública en el PIB del orden del 4,5% a partir de un piso actual de 3,0%. Sin embargo, no se ha hecho referencia a cómo ese supuesto aumento del presupuesto educativo, que el Ministro de Economía sujeta al crecimiento económico, se sustenta en un programa de cambios educativos.

⁹ Se hace referencia a tendencias que se pueden constatar en África, América del Norte, Asia y Europa. Por ejemplo, la reforma educativa en China marca la centralidad de alumno como eje del sistema educativo en el marco de la propuesta de universalización de nueve años obligatorios de educación básica.

La generación de una nueva agenda de cambios educativos se inscribe en ciertas lecturas de la realidad que importa explicitar como marco de referencia para avanzar en la concreción del universalismo básico.

a) El contexto político-ideológico de América Latina muestra una afinidad de tendencias en líneas generales de pensamiento –aunque bastante menos en el plano de las acciones– que, entre otros aspectos, se reflejan en la necesidad de afianzar el rol estratégico del Estado en los asuntos públicos, de profesionalizar su dirección y su capacidad de ejecución y, en particular, de entender y de plasmar un concepto de política social que tenga un sentido de complementariedad respecto de la política económica, en un marco de apuntalamiento de modelos de desarrollo y crecimiento con una justa distribución de oportunidades.

b) Un nuevo Estado social debe, a la vez, tener una visión más decidida para actuar en el corto plazo sobre las necesidades más inmediatas de la población más pobre, y abrigar una concepción de mediano y largo plazo que contribuya a la generación de bases sólidas de formación de la calidad de los recursos humanos para un crecimiento sostenible y equitativo. La educación cumple, en este sentido, un rol fundamental de clara simbiosis con los modelos de desarrollo (un rol a la vez político, económico, cultural y social), y constituye el espacio privilegiado para formar ciudadanía democrática, apoyar el crecimiento y contribuir a una distribución más equitativa de las ocupaciones y de los ingresos. La educación conserva lógicamente su especificidad como tal, en su irrenunciable mandato de formar ciudadanía a través del logro de aprendizajes relevantes y pertinentes en y para una sociedad sólidamente democrática, en diálogo y en construcción permanente con diferentes instituciones y actores. Esta visión marca a la vez los variados roles que cumple la educación y afirma su identidad y vocación como una estrategia prioritaria y principal en la atención de la infancia, la adolescencia y la juventud.

c) Inscripta en una visión de Estado social, de claro y explícito compromiso para aumentar la inversión para grupos de población altamente vulnerables en el marco de criterios e instrumentos que afiancen el universalismo, la educación debe necesariamente repensarse en sus finalidades y objetivos últimos, en clave de diálogo hacia adentro y fuera del sistema educativo, para así generar las bases programáticas de una formación ciudadana democrática en un sentido incluyente de aspectos muy variados de filosofía, de cultura, de política, de economía y de la sociedad en su conjunto. Hay una tendencia peligrosa a acumular contenidos

curriculares por presiones corporativas, muchas veces sin un sustento firme en los principios y en las valoraciones de las expectativas y las necesidades de los grupos y las personas, así como a adherir a instrumentos, como por ejemplo la descentralización y/o la focalización, sin basarse en objetivos y sin atar estos instrumentos a propuestas de mejora de la calidad de la educación. Repensar la educación en sus orientaciones últimas es un paso previo e ineludible de todo programa de expansión de la escolarización, de cambios curriculares y de inversiones en infraestructuras físicas, equipamientos informáticos y materiales educativos.

d) Esta nueva agenda requiere no sólo recrear el Estado social y las finalidades últimas de la educación, sino también ambientar un espacio de legitimidad ciudadana en la construcción de visiones de cambio, con actores internos y externos a la educación, que supere la confrontación de suma cero entre los extremos de un modelo de participación formal y testimonial según el formato de “invitación” legitimante de lo ya diseñado y la imposición de la visión corporativa autorreferencial y cargada de planteamientos retóricos. Una reforma distinta podría asentarse en:

i. una visión renovada de la vinculación entre la educación y la sociedad, de miradas amplias y plurales en torno a metas y estrategias vinculantes;

ii. una amplia valoración de los docentes como generadores de propuestas válidas, respetando sus ámbitos, tiempos de elaboración e historias de construcciones individuales y colectivas, pero a la vez sentando compromisos públicos así como buscando superar las inercias institucionales, los bloqueos culturales y las miopías ideológicas que obstaculizan los cambios;

iii. una explícita jerarquización de los roles de niñas, niños, adolescentes y jóvenes como sujetos activos de derechos y obligaciones en los procesos de enseñanza y de aprendizaje con legitimidad para participar y opinar sobre situaciones y hechos educativos; y

iv. estimular y facilitar la participación de las comunidades y de los padres en los quehaceres de los centros educativos, instituyendo principios y conductas de rendición de cuentas¹⁰.

¹⁰ La necesidad de rendir cuentas de lo actuado surge como una línea de acción fundamental de las propuestas de cambio educativo que, para ser encarada, requiere discutir y acordar aspectos que la sostengan y contextualicen su significado, tales como los alcances y los contenidos de la participación comunitaria en los centros educativos, la generación y la circulación de información sobre el desempeño del centro educativo en dimensiones institucionales, pedagógicas y comunitarias, la atribución de responsabilidades por los resultados a instituciones y actores en clave de ganancias y pérdidas relativas y los usos efectivos de la información para la mejora de la calidad de la gestión.

e) La experiencia regional indica que, sobre la base de diálogos sustantivos y propositivos con docentes, directores de centros educativos y supervisores o inspectores, se pueden alcanzar elevados niveles de coincidencia conceptual acerca de la orientación de los cambios, pero ciertamente hay una dificultad muy grande para plasmarlos en las aulas, ya sea por debilidades de la formación docente¹¹, por bloqueos ideológicos e inercias culturales disciplinarias en las prácticas de enseñanza¹² y, fundamentalmente, por la falta de apoyo y de orientación a la acción docente¹³. Las reformas no pueden ser vistas únicamente como programas de inversión financiados por un organismo de crédito internacional, colgadas de un proyecto, sino que deben incluir primaria y necesariamente la construcción de una visión de los cambios, desde su gestación a su efectiva concreción. No hay impacto duradero derivado de los instrumentos que estimulan cambios sin objetivos discutidos y compartidos, pero tampoco hay cambios reales sin instrumentos eficaces que aterricen las propuestas en los centros y en las aulas.

f) Los organismos de crédito internacional, el Banco Mundial y el BID, apoyan los procesos reformistas en América Latina y también forman parte de un diagnóstico de luces y sombras. Una nueva etapa implica su participación, en un rol más claro y explícito de generadores de espacios y de propuestas para que los países puedan pensar y hacer sus propios cambios, ayudándolos en la ejecución de inversiones críticas para su efectiva concreción, y despojados en gran medida de las cargas, a veces reales otras veces fantasiosas, de ser los soportes ideológicos y los líderes institucionales de las reformas. Las reformas debieran dejar de ser, en el imaginario docente, proyectos anclados en modelos “impuestos” desde afuera. En un marco de conformación de alianzas estratégicas a niveles nacionales e internacionales, se podría avanzar en un

¹¹ Es claramente el ejemplo de un cambio curricular en la educación primaria y media propuesto e implementado sobre el concepto de competencias y, a la vez, el mantenimiento de programas de formación de maestros y profesores principalmente articulados en torno a conocimientos e informaciones “transmitidas” a través de un esquema clásico de asignaturas.

¹² Uno de los nudos más críticos es la dificultad de generar una efectiva coordinación pedagógica en el trabajo docente a través de los espacios fuera del aula que introducen algunas reformas. El rompimiento de la cultura del trabajo individual y aislado del docente sigue siendo un desafío central, principalmente en la educación media.

¹³ Muchas veces la función de inspección o supervisión queda reducida a instancias de evaluación formal con escasa incidencia en la orientación a los docentes sobre los conceptos y las prácticas de enseñanza.

esquema de roles y de responsabilidades complementarias para generar las capacidades necesarias de liderazgos intelectuales, institucionales, curriculares y docentes, para esta nueva etapa. Los acuerdos de cooperación entre los gobiernos, instituciones de la sociedad civil con sensibilidades distintas, y organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, (UNICEF), pueden constituir una manera efectiva de gestar y consolidar una visión de cambio, pues disponen de los instrumentos técnicos y financieros que permiten una eficaz coordinación conceptual y operativa entre los enfoques y las actividades que surgen y son percibidos muchas veces como disímiles. Se trata de compartir, en un claro sentido de trabajo en equipo, responsabilidades y costos, ganancias y pérdidas, en los niveles nacionales e internacionales.

Ganancias pasadas y asignaturas pendientes para incorporar en el universalismo básico

Es necesario que el universalismo básico haga un inventario del conjunto significativo de ganancias que se han ido acumulando desde la década de 1980 a la fecha, y que generalmente no han tenido la debida consistencia e integración en una visión sistémica del cambio y del sistema educativo en su conjunto. La acumulación de esfuerzos por subsectores, principalmente en torno a la educación primaria y media, no permite muchas veces visualizar los necesarios entronques institucionales, curriculares y docentes entre ellos atendiendo al desarrollo del niño/niña, adolescente y joven como ejes estructuradores de las expectativas y de las ofertas del sistema educativo. Dos claros ejemplos en esta línea son los intentos loables de expandir la educación inicial sin contemplar suficientemente los necesarios acompasamientos y ajustes en las ofertas curriculares de la educación primaria, así como el explosivo crecimiento de la educación media asociado, en gran medida, al incremento de las tasas de egreso de primaria¹⁴, sin preguntarse sobre su alcance e integración como parte de una escolaridad básica ampliada, de carácter universal. Esto

¹⁴ La tasa de egreso de la educación primaria se estima en 82% (2000) para 14 países de América Latina, lo que evidencia una evolución favorable durante los años noventa. Por ejemplo, en Brasil, la tasa de egreso creció de 49% a 68% entre 1988 y 1999 (Wolf et al., 2003, cuadro 1).

último remite, en definitiva, a los dilemas en torno a los roles y las funciones de la educación media¹⁵.

Las ganancias acumuladas en los últimos 25 años¹⁶, así como las asignaturas pendientes, deberían ser tenidas en cuenta por una agenda constitutiva del universalismo básico en educación. Estas se sintetizarían en:

a) Las ganancias en escolarización: el fuerte crecimiento de la matrícula en la educación inicial¹⁷, la universalización de la asistencia a primaria¹⁸, los incrementos en las tasas de egreso de primaria y el progresivo ingreso universal a la educación media¹⁹, y el acentuado crecimiento de la matrícula de educación

¹⁵ La educación media ha vivido históricamente una fuerte tensión entre la definición de fines propios, más orientados a la formación de la persona y de la ciudadanía, y su conformación como una instancia instrumental de acceso a la educación terciaria, principalmente vinculada a la educación universitaria. Se verifica una sostenida tendencia a nivel mundial hacia modelos de formación general de modalidad comprehensiva en los primeros tres o cuatro años de educación media, borrando la distinción entre educación secundaria y técnico-profesional, y asimismo hacia un ciclo medio superior con modalidades variadas y comunicadas entre sí de educación media general, profesional y tecnológica (estas dos últimas se articulan sobre expectativas y necesidades concretas de la producción y el trabajo), habilitando todas ellas el ingreso a una oferta terciaria ampliamente diversificada (Rama, 2001).

En un reciente informe, el Banco Mundial sostiene que, como consecuencia de una tendencia de larga data, la educación secundaria pasa a ser en mayor medida conceptualizada como “extensión y elevación de la educación primaria y básica, más que como preparación de una élite para el acceso a la educación superior”. En este cambio conceptual, la incidencia del enfoque de educación para todos y sus seis metas, establecidas por la comunidad internacional en la Conferencia Mundial de Dakar (Senegal) en el año 2000, es significativa ya que se señala cada vez más que la educación básica está integrada por la educación primaria y media en sus primeros años, como el soporte del logro de las metas fijadas (Cuadra y Moreno, 2005).

¹⁶ Marcela Gajardo (1999: 40-48) identifica siete resultados positivos derivados de la aplicación de los procesos reformistas durante la década de los noventa: i) acuerdos nacionales para concebir a la Educación como una política de estado; ii) ampliación de los espacios de decisión a nivel de los centros educativos en el marco de procesos de descentralización; iii) implementación de programas de mejoras de la calidad y equidad que permite tener un buen inventario de lo que funciona y no funciona; iv) preocupación creciente por la medición de los resultados de los aprendizajes y por la responsabilidad pública del centro educativo; v) diagnóstico certero de la situación de la educación media; vi) mejoras en las condiciones de trabajo y en la profesionalización docente; y vii) marcada tendencia a mejorar la inversión en los niveles de educación inicial y básica.

¹⁷ La tasa bruta de escolarización en educación inicial, en las edades de 3 a 5 años, creció de una mediana de 43,6% en 1990 a 67,3% en 2001, en los países de América Latina y el Caribe (UNESCO, 2005, cuadro 15).

¹⁸ La tasa neta de escolarización de la educación primaria, en las edades de 7 a 11 años, aumentó de 86,4% en 1990 a 95,7% en 2001, en los países de América Latina y el Caribe (UNESCO, 2005, cuadro 15).

¹⁹ Se calcula que, en los países de América Latina y el Caribe, 8 de cada 10 alumnos que comienzan el primer año de escuela cursan el último año y que, asimismo, aproximadamente el 90% de aquellos que finalizan la educación primaria ingresan a la educación media (UNESCO, 2005, cuadro 7).

media²⁰ que refleja también los elevados niveles de sobrepermanencia²¹, indican tendencias prácticamente irreversibles, resultados relativamente consolidados y una real democratización de las oportunidades de formación de los sectores socialmente más carenciados. El riesgo mayor de este proceso de creciente escolarización es su vaciamiento de contenidos pertinentes y el deterioro progresivo de los pisos mínimos de calidad exigibles, junto con los elevados niveles de deserción concentrados en los sectores más pobres de la población²².

b) Las ganancias en diseño curricular: en los diferentes niveles educativos se han diseñado e implementado cambios curriculares que implican la introducción de nuevos enfoques, conceptos e instrumentos, por ejemplo, la estructuración del currículo en torno al concepto de competencias, la diversificación de los modelos educativos de atención a la infancia de menos de seis años, la introducción de una escuela de tiempo completo en educación primaria, la articulación y coexistencia de ciclos comunes y diferenciados en la educación media y el desarrollo de un menú de ofertas de educación técnica para los niveles medio y terciario (por ejemplo, los bachilleratos tecnológicos y los politécnicos). Ciertamente América Latina presenta una variedad de modelos educativos que a la vez que la acercan conceptualmente a la ruta de homogeneidad/diferenciación que muestran los sistemas educativos más desarrollados del mundo, revelan las enormes dificultades para avanzar en una visión integrada y para evitar transformar la homogeneidad en desigualdad de procesos y de resultados, y asimismo, la diferenciación en segmentación y exclusión.

c) Las ganancias en el direccionamiento de programas a sectores carenciados: la atención a poblaciones en situación de riesgo social se ha ido diversificando a través de un esquema de variadas prestaciones (por ejemplo, infraestructura y equipamiento educativo, pago diferencial a maestros e ingresos suplementarios a familias) que toman preferentemente a las familias y a los centros educativos como entidades beneficiarias de acuerdo con su localiza-

²⁰ La tasa bruta de escolarización de la educación secundaria en los países de América Latina y el Caribe se ubica en 86,2% en 2001, después de situarse cerca del 55% en 1990 (UNESCO, 2005, cuadro 16).

²¹ La tasa neta de escolarización de la educación secundaria en los países de América Latina y el Caribe alcanza al 63,8% en 2001, cifra que contrasta con el 86,2% de la tasa bruta para igual año, lo cual es indicativo del problema de sobrepermanencia (UNESCO, 2005, cuadro 8).

²² Marcela Gajardo (1999: 41) señala que en el quinto año de escolaridad permanecen solamente en el sistema educativo el 63% de los niñas/niños pobres en América del Sur y un 32% en Centroamérica y el Caribe. Estos valores son respectivamente 15% y 6% para el noveno año.

ción territorial. Los riesgos mayores de estos enfoques radican en visualizar la focalización como un fin en sí mismo, desprovisto de criterios universales de referencia que, en los hechos, pueden convertirse en un servicio empobrecido para pobres, y reducir la contraprestación familiar, principalmente asociada a un modelo de transferencia de rentas a la asistencia a los centros educativos, sin un enfoque de soporte vinculado a los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

d) Las ganancias en la diversificación de las estrategias de formación docente: la dignificación de la formación y la función docente es un tema recurrente en los planteamientos reformistas. En los hechos, se han producido avances considerables en la diversificación de los modelos de formación de maestros de educación primaria y de profesores de educación media, en los ejes público/privado, presencial/no presencial y tiempo parcial/tiempo completo. Quizás en este sector es donde más se ha observado un mayor contraste ideológico de modelos entre quienes enfatizan el rol preponderante y casi monopólico del Estado en la formación de maestros y profesores y los que, contrariamente, entienden la necesidad de aplicar preferentemente reglas de mercado y privatizar la formación²³. Por otra parte, no hay clara evidencia en torno a qué modelos han logrado mejores resultados y en qué medida influye el hecho de transformar la formación docente en una oferta universitaria.

e) Las ganancias en las iniciativas de mejoras de calidad: la obtención de mayores niveles de calidad es un proceso complejo y lento que se gestiona de manera más o menos eficiente en función de cómo se logra combinar adecuadamente un conjunto variado de condiciones e insumos²⁴.

²³ Los casos de Uruguay y de Chile son indicativos de visiones contrapuestas para encarar la formación docente en el eje Estado/mercado. En Chile, la formación docente se brinda a través de universidades e institutos profesionales, entre los que figuran las universidades privadas autónomas que gozan de “plena autonomía a través de los sistemas de examinación y acreditación” (Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) -PREAL).

En Uruguay durante la segunda mitad de los noventa, frente al crítico problema de la muy baja proporción de profesores titulados de educación media (alrededor del 25%), se crearon seis centros públicos regionales (interior del país) de formación inicial de profesores de educación media (CERP) de tiempo completo (tipo *college*) sustentados en un sistema de becas de apoyo para alojamiento, alimentación y transporte (Rama y Operti, 2000).

²⁴ Conceptualmente se ha ido superando la idea de que la calidad surge de la suma de las inversiones en condiciones e insumos críticos, producto de una visión de un sistema sin efectos interactivos entre sus partes. Las dificultades operativas para plasmar un concepto integrado de calidad educativa como proceso radica, por ejemplo, en que, en general, los programas de cooperación externa, que en buena medida apoyan las iniciativas de reforma, trabajan sobre componentes y líneas de acción compartimentadas de inversión.

La región ha avanzado decididamente en la provisión de insumos para los procesos de enseñanza y de aprendizaje, por ejemplo, la disponibilidad de materiales didácticos, los manuales estudiantiles en educación primaria y media, el equipamiento de bibliotecas y la informatización de los centros educativos y, asimismo, en la progresiva vinculación de los insumos a los procesos de calidad, a través principalmente de proyectos educativos de carácter social, institucional y/o pedagógico centrados en el centro educativo y en las aulas. Estos proyectos, generalmente conceptualizados como de mejora de calidad, han mostrado capacidad para generar buenas prácticas educativas y resultados positivos²⁵, aun cuando su mayor debilidad reside en la falta de legitimidad y sustentabilidad dentro de la propia burocracia institucional, pues permanecen fuera de esta y son estigmatizados como generadores de organizaciones e instancias paralelas de funcionamiento²⁶. Falta también una mayor reflexión en torno a cómo organizar los insumos educativos ligados a una concepción de currículo como proceso, identificando claramente los factores que logran incidir más positivamente en los niveles de aprendizajes (jerarquizar y priorizar).

f) Las ganancias en la evaluación de resultados educativos y en rendición de cuentas: las evaluaciones de los resultados de los alumnos, ya sea de aprendizajes, habilidades o, más genéricamente, de competencias, se ha ido progresivamente legitimando en la región, no sólo como fuente de conocimiento acerca de los logros de los sistemas educativos y de sus disparidades, sino también como forma de comunicarlos y de compartirlos con diferentes involucrados y de asumir responsabilidades públicas en torno a su mejoramiento. La consolidación de estos procesos va aunada, entre otros aspectos, a la existencia de organismos de evaluación externos a los ministerios, así como a la participación en evaluaciones nacionales e internacionales, como por ejemplo el programa PISA (*Programme for International Student Assessment*)²⁷. Las

²⁵ Por ejemplo, en Uruguay los proyectos de mejoramiento de la calidad (Proyecto de Mejoramiento Educativo, PREL), implementados en el ciclo básico de educación media (primeros tres años), tuvieron un efecto positivo en la renovación de las dinámicas institucionales, principalmente en relación con los directores y los equipos docentes de los centros educativos (Anep-Memfod, 2004).

²⁶ Esta constituye una fuerte y recurrente crítica a los procesos de reforma y al hecho de que solamente las instituciones que aplican procesos de cambio reciben las buenas noticias de disponer de fondos para realizar proyectos.

²⁷ En la evaluación de PISA de 2001 participaron Argentina, Chile y Perú, mientras que en la de 2003, Brasil, México y Uruguay.

mayores debilidades parecen situarse en la desconfianza docente hacia la propia idea de medir resultados, a las maneras de difundir y hacer públicos estos resultados, a las dificultades para vincular las evaluaciones a programas de mejoramiento de calidad y a las trabas y a los límites institucionales para la participación de las comunidades, en particular de los padres, en los centros educativos.

g) Las ganancias en gastos e inversión: el creciente reconocimiento de la significación de la educación para la mejora articulada de la equidad social y la competitividad económica, aunque disímil en alcance y contenido, ha contribuido a un crecimiento moderado de los niveles de gasto e inversión (4,5% en relación al del PIB para 2001 y para la región, considerando también el Caribe), que aunque se sitúa por debajo de los niveles alcanzados por los países desarrollados (5,1%), es superior a los registrados en Asia, África y Europa Central y Oriental²⁸. Esto ha implicado avances en el doble frente de las condiciones de infraestructura y de equipamiento educativo, alimentados significativamente por los créditos de endeudamiento externo, así como por las condiciones de trabajo. Sus mayores falencias parecen situarse globalmente en la insuficiencia del gasto y de la inversión para atender una creciente y ampliada escolaridad con necesidades culturales y sociales muy variadas, la discontinuidad de los ritmos de inversión y su alta exposición a transformarse en variable de ajuste en momentos de crisis, las dificultades para ligar las mejoras de cantidad a propuestas de calidad educativa²⁹ y a metas cuantificables de logros, el significativo peso de los salarios en el presupuesto (del orden del 80%) y su alta volatilidad³⁰, la fuerte brecha en las remuneraciones docentes entre América Latina y los países

²⁸ Por ejemplo, en Asia del Este y en el Pacífico es del 3,6%, en Asia Central del 3,2% y en Europa Central y Oriental del 4,4% (UNESCO, 2005, cuadro 14).

²⁹ El análisis de las interrelaciones entre cantidad y calidad del gasto es un tema central para evaluar la eficiencia/eficacia de las políticas. Por ejemplo, la correlación entre la ubicación relativa de los países participantes del PISA 2003 en las pruebas de evaluación de conocimientos y habilidades de Matemática y la proporción que destinan al gasto educativo en relación con el PIB es positivamente tenue (0,26 mayor proporción de gasto, mejor ubicación relativa en el ranking), lo cual alerta sobre los riesgos de asociar linealmente el incremento del gasto con mejoras en la calidad de los aprendizajes.

³⁰ Juan Carlos Navarro (BID) sostuvo, en un reciente seminario –“Docentes en Latinoamérica: hacia una radiografía de la profesión”, organizado por GTD-PREAL en República Dominicana (julio de 2005, véase www.preal.cl/GTD-, que “en todos los países de la región la inestabilidad económica ha hecho fluctuar los salarios docentes entre extremos, con efectos negativos en la atracción del talento a la profesión”.

desarrollados³¹ y el sensible impacto financiero de toda medida de mejora de las condiciones de trabajo³².

h) Las ganancias en gestión docente asociada a incentivos: históricamente una de las mayores dificultades que han enfrentado los esquemas institucionales de prestaciones sociales ha sido la de premiar buenas prácticas y desempeños asociándolos a un sistema transparente de incentivos. La región ha avanzado tenuemente en la implantación de modelos de incentivo docente vinculados al desempeño de los alumnos (casos del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de Establecimientos Educacionales Subvencionados (SNED) en Chile y de la Carrera Magisterial en México³³) y existe una fuerte oposición ideológica y sindical a su desarrollo, en la que se destacan factores tales como el rechazo a reglas de mercado implementadas en la educación, a la propia idea de medición como ya se ha mencionado, y miedos en torno a que estos sistemas puedan socavar la identidad y la afiliación colectiva de los maestros y los profesores (Vegas y Umansky, 2005: 61-64).

La agenda del universalismo básico en educación

Partiendo de un explícito reconocimiento de las ganancias y de las asignaturas pendientes, se puede avanzar en la conformación de una **visión** renovada de

³¹ Cabe realizar dos puntualizaciones de acuerdo con datos de la CEPAL (1999: 131-135): a) los recursos que destinan 11 países latinoamericanos a financiar los salarios es, en relación con el PIB, inclusive superior al registrado entre los países de la OCDE (1,1% y 1,0%, respectivamente); y b) la diferencia sustancial está en el monto de la remuneración; en dólares de 1995 los promedios anuales de remuneración docente de los maestros al inicio de la carrera eran de 4.285 en América Latina y de 20.753 entre los países de la OCDE, lo cual es indicativo de las enormes disparidades de los niveles de ingreso entre regiones del mundo.

³² Visto en una perspectiva de comparación interregional, América Latina destina un volumen importante de recursos a la educación en términos del PIB y, en particular, respecto a los salarios docentes. En esta situación, los desafíos presupuestales parecen orientarse más a logros significativos en los niveles de crecimiento económico y en las posibilidades de reasignar la inversión y el gasto público hacia la educación que en meros aumentos mensurables en relación con el PIB y el gasto público.

³³ Emiliana Vegas e Ilana Umansky (2005) realizan un prolijo y detallado análisis de los modelos de incentivos docentes aplicados en las reformas educativas de América Latina. Ellas señalan que el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados (SNED, Chile) es un programa dirigido a otorgar “un estímulo económico a los maestros de las escuelas que superan a las escuelas que atienden a poblaciones similares en un examen nacional que se administra a los alumnos”, mientras que el programa de Carrera Magisterial en México confiere “a los maestros promociones permanentes (y una mayor remuneración) sobre la base de su desempeño en una serie de factores”. El impacto de estos programas ha sido muy limitado, argumentando entre los factores explicativos de tal situación, que “son muy pocos los maestros que tienen alguna posibilidad real de recibir el estímulo”, “la magnitud del estímulo puede no ser suficiente para motivar un mayor esfuerzo y un mejor desempeño de los docentes” y “puede ocurrir que los incentivos no premien mejoramientos reales o sostenidos de la enseñanza y el aprendizaje”.

cambio desde una agenda constitutiva del universalismo básico en educación, gestada a través de un proceso de construcción colectiva, que sea amplio, plural y sustantivo. Se han identificado ocho dimensiones que podrían nutrir la agenda y servir de base para el armado de un plan de acción con metas y plazos escalonados para su realización.

La profundización del diálogo político sobre el valor de la educación en el desarrollo equitativo de la sociedad

Existe la imperiosa necesidad de mejorar la calidad del debate y de las propuestas sobre la educación y, en particular, de entender su especificidad como política pública cuyo desarrollo no puede nunca pensarse en términos acotados a una administración de gobierno. Lógicamente puede haber logros de corto plazo, mayormente en relación con inversiones en infraestructuras físicas y equipamientos, así como ganancias en escolarización, pero los impactos más estructurales y duraderos de las acciones se reflejan en el mediano y largo plazo³⁴. El compromiso de múltiples actores —el Estado, la sociedad y el sistema político— en instancias de discusión y de formación sobre los objetivos y los impactos de la educación (una suerte de escuela de gobierno dirigida a parlamentarios y a mandos medios y altos que ocupan cargos directivos en el Estado, donde se puedan compartir visiones, documentación, investigaciones y resultados de políticas y programas educativos), puede contribuir a fortalecer los procesos de cambio, y darles a los instrumentos de política pública —como la elaboración, discusión y aprobación de los presupuestos de sueldos, gastos e inversiones— bases más sólidas de soporte y de sustentabilidad.

La tentación de reducir un proyecto de cambio a una simple expresión numérica de participación del gasto y de la inversión educativa en los presupuestos de gobierno, así como de establecer una reducción generalizada de la inversión en períodos de crisis sin analizar sus consecuencias en términos de metas de bienestar y de competitividad del país³⁵, no permite trabajar seriamente las interrelaciones complejas entre cantidad y calidad de gasto. El diálogo político tendría por objetivo, precisamente, la conformación de acuerdos

³⁴ A modo de ejemplo, los resultados de una buena política de expansión de la educación inicial pueden contribuir a mejorar la probabilidad de que el niño/niña egrese de la educación media doce años después de haber completado dos a tres años de educación inicial, o sea que la deserción en la educación media esté fuertemente asociada a la repetición en el primer grado escolar.

³⁵ Muchas veces es el resultado tanto de la falta de diálogo como de no compartir un lenguaje común sobre conceptos e instrumentos entre los ministerios de Economía y de Educación.

de mediano a largo plazo, sobre un conjunto de orientaciones y estrategias básicas, que permitan acumular esfuerzos e iniciativas en la línea de entender la política educativa como instrumento central que forja ciudadanía democrática y desarrollo equitativo, para evitar que se transforme en rehén privilegiado de confrontaciones que no suman a un proyecto común.

La recreación de la relación entre política económica y política social, y el posicionamiento de la educación dentro de esta

Se coincide cada vez más en que una estrategia de desarrollo debe asentarse en una efectiva coordinación conceptual y operativa entre las políticas económicas y sociales. Mucho se ha avanzado en entender que una política económica orientada a fortalecer la competitividad del país debe tener como uno de sus pilares la calidad de la formación de sus recursos humanos. También se va superando progresivamente la visión de la política social asociada solamente a respuestas de coyuntura y a la aplicación de programas de emergencia social. En un marco renovado de acción pública, parecerían existir tres clases de desafíos.

i. Un mayor diálogo entre los hacedores de política económica y social sobre la necesidad de acordar una serie de indicadores integrados para estudiar y tomar decisiones sobre las mutuas implicaciones de lo económico y lo social en el marco de un necesario afianzamiento de la centralidad del rol del Estado como planificador estratégico y orientador inteligente del desarrollo de las prestaciones sociales en efectiva coordinación conceptual y operativa con la sociedad civil. A modo de ejemplo, el crecimiento del PIB y sus impactos en términos de los niveles de bienestar y de equidad, el aumento selectivo de la inversión social y la asignación de recursos en función de grupos y áreas definidas como estratégicas, así como formas posibles de mantener la participación de la educación en el PIB en períodos de crecimiento económico, son temas que el universalismo básico debe desarrollar y diseminar.

ii. Una indagación más en profundidad de los cruces complejos y necesarios entre los ordenamientos de las políticas sociales en función de los ciclos vitales y de los esquemas sectoriales, y en particular, sobre la contribución de la educación a los planes de reducción de la pobreza y la marginalidad. Actualmente existe un alto riesgo de continuar en la ruta de la histórica atomización institucional y de la duplicación de esfuerzos de política social, en la medida en que se establecen programas especiales dirigidos a

combatir la pobreza y atender la emergencia social, al mismo tiempo que se acota el rol de la educación a ser un complemento funcional y de corto plazo de contraprestación de un programa de transferencia de rentas, aportando datos de asistencia sobre los alumnos. Claramente se genera un vacío conceptual sobre el mediano y largo plazo en torno a la articulación de una visión de política social y, asimismo, en un contexto de preocupación centrada en atender la coyuntura y en ganar consecuentemente en legitimidad política, el rol de la educación se desdibuja y queda relegado en la conformación de la agenda pública, para seguir siendo el espacio privilegiado de confrontación en torno al presupuesto y a números generalmente desprovistos de soporte programático.

iii. Los crecientes niveles de escolarización alcanzados en la educación primaria y media transforman progresivamente a los centros educativos en espacios universales de referencia para el desarrollo articulado de un conjunto de prestaciones sociales sustentado en la tríada familias-barrios-centros educativos³⁶.

La reconceptualización de los fines y los objetivos últimos de la educación de puertas abiertas de acuerdo con las expectativas y necesidades de la sociedad, y en particular, de los niños/niñas, adolescentes y jóvenes

El concepto de una formación de ciudadanía democrática, amplia, plural y abarcadora de los desafíos y de las oportunidades implicadas en la participación activa y propositiva en la vida cultural, política, social y productiva de la sociedad, podría constituir el criterio rector para integrar las diferentes ofertas curriculares, desde el nivel inicial al terciario. La formación de ciudadanía compromete al sistema educativo en su conjunto y no se puede simplemente delegar su responsabilidad a la educación primaria, como el único garante de integración cultural y social. Es ante todo un desafío abierto y en comunicación con los múltiples involucrados que busca priorizar la atención de las expectativas y las necesidades de los niños, de los adolescentes y de los

³⁶ Por ejemplo, la construcción de complejos educativos en zonas de alta densidad poblacional y de elevados niveles de pobreza infantil y adolescente, donde haya posibilidades de que acceda la familia en su conjunto a variadas ofertas desde el nivel inicial de atención hasta programas de educación para adultos, vinculados a necesidades de recalificación laboral, sustentados en un modelo comunitario de cogestión.

jóvenes, desde una visión compleja que combina aspectos normativos y de ejercitación empírica, para compartir con ellos no sólo visiones de conjunto sobre las formas de organización y de funcionamiento de las sociedades, sino también criterios, pautas y vías de práctica de valores, actitudes y conductas, como sujetos activos de derechos y obligaciones.

La asunción de esta perspectiva es particularmente compleja en la educación media donde el predominio de modelos ancestrales de asignaturas muy cerrados en sí mismos y con escasa capacidad de diálogo interdisciplinario debilita enormemente las posibilidades de enfocar temas transversales como son el crecimiento de la persona como tal, la participación ciudadana democrática, el cuidado del medio ambiente y las identidades nacionales y el interculturalismo (por ejemplo, la valorización de la dimensión étnica). No se trata de eliminar las asignaturas como sostenes de la construcción y la socialización del conocimiento, o de adscribir mecánicamente a nuevos grupos de asignaturas atendiendo a evidenciables cambios epistemológicos, sino de buscar las maneras eficaces en que cada una de las propuestas curriculares contribuye a responder preguntas para comprender y ejercitar los roles de ciudadanía. Los procesos de enseñanza y de aprendizaje edificados sobre la búsqueda de respuestas sólidas frente a preguntas pertinentes deben necesariamente sustentarse en un perfil docente con visiones y capacidades instrumentales de comprender críticamente y de intervenir eficazmente en el mundo en que vive.

Si el docente se siente y está aislado de la sociedad en que vive³⁷, y denota una fuerte aprehensión a la naturaleza y a la función productiva de la sociedad, seguramente compartirá con sus alumnos una visión mutilada de la economía, de la producción y del comercio que atenta contra una concepción abarcadora de ciudadanía. Si se piensa en una perspectiva de larga duración orientada a cambiar en profundidad las orientaciones del sistema educativo, los docentes deben participar para cambiar ellos mismos y también para contribuir a generar una profunda revisión del modelo frontal de transmisión del conocimiento y de alta discrecionalidad valorativa y actitudinal en las relaciones con los alumnos.

³⁷ El estudio sobre maestros de Argentina, Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Uruguay (GTD-PREAL, 2005) señala que “hay una tremenda contradicción entre el valor y la importancia que se asigna al docente en pro de una educación de calidad –motor del desarrollo humano y económico de los países–, la escasa valoración social de su trabajo e inadecuadas condiciones laborales para una ocupación con alto nivel de responsabilidad”.

***La ampliación del concepto de la escolaridad básica
y la renovación curricular permanente como instrumento
para su realización***

Es cada vez más claro que la escolaridad básica universal de alta calidad para toda la población, que es un emergente educativo de la propuesta de universalismo básico, no puede acotarse a los seis años de educación primaria, ya que el logro de niveles razonables de equidad social y de competitividad económica requieren de más escolaridad de calidad democráticamente distribuida. El concepto de un egreso democrático de calidad reemplazaría al tradicional concepto de igualación de oportunidades que, sustentado en una amplia oferta territorial de los servicios educativos, acerca geográfica, cultural y socialmente la educación a la residencia de las familias, y que permitió y permite ganancias en escolarización. Sin embargo, en la actualidad esto último no parece constituir por sí sólo una buena respuesta frente a las enormes diferencias entre las tasas de ingreso y de egreso, que se registran principalmente en la educación media.

El proceso de ampliación de la escolaridad básica tiene que ver, en primer término, con la necesaria definición del conjunto de habilidades, destrezas, conocimientos y conductas que, sustentado en un sistema compartido y explícito de valores y actitudes, un joven debe alcanzar al final del período de escolaridad que obligatoriamente debe cumplir, y es responsabilidad primordial del Estado y de la sociedad velar por su efectivo cumplimiento. La tendencia mundial va hacia un progresivo alargamiento de la escolaridad básica que se sitúa en general entre los 5 y los 16 años. Parecería que, en una primera etapa, el tramo de escolaridad obligatoria dentro de la propuesta de universalismo básico debería abarcar 11 años completos de escolaridad que deberían cursarse predominantemente entre los 4 y los 16 años (dos de Inicial, seis de Primaria y tres de Media), y que, asimismo, sientan las bases de un esfuerzo complementario y necesario orientado a universalizar la educación media en su totalidad. Ciertamente, algunos países de la región, como Chile, se plantean ya este segundo desafío.

En la actualidad, las ofertas curriculares en las edades señaladas presentan, en general, un alto aislamiento y una acusada segmentación institucional y pedagógica que conspira contra buenas condiciones de aprendizaje, penalizando más severamente a los grupos socialmente más carenciados. Claramente no hay un diálogo educativo en profundidad entre maestros y profesos-

res, entre enfoques del crecimiento psicológico y social de los niños y de los adolescentes, y de las interfaces institucionales entre la educación primaria y media, entre modelos de enseñanza de áreas básicas de aprendizaje tales como la lengua materna y la matemática, y entre las visiones institucionales sobre cómo formar a los individuos como personas y como ciudadanos.

La renovación curricular permanente, entendida como el desarrollo continuo y dinámico de procesos y resultados, constituye una vía principal para plasmar el concepto ampliado de escolaridad básica a través de la conformación de un conjunto de orientaciones, criterios, estándares, instrumentos y recursos comunes a la formación de niños, adolescentes y jóvenes entre los 4 y los 16 años. El currículo, como instrumento estratégico en el armado de una visión unitaria del sistema educativo y de sus ofertas, puede contribuir decisivamente a ambientar oportunidades exitosas de aprendizaje con el objetivo de formar ciudadanos responsables, productivos y críticos, con confianza en sí mismos y en su desarrollo como personas³⁸.

La cuantificación de metas educativas y su ubicación en plazos temporales

Según una perspectiva de la educación como una política pública de largo aliento que requiere continuidad en su desarrollo y tiempos varios para evaluar sus impactos, se considera necesario definir un conjunto de metas cuantificables que permitan orientar y ajustar de manera permanente las iniciativas y los esfuerzos acumulados. No se trata de tener una cifra “mágica” de escolaridad, desprovista de todo contenido, sino de reconocer que hay una multiplicidad de procesos que pueden conducir a universalizar el egreso democrático de calidad a la edad de 16 años, después de completar 11 años de escolaridad. Para su consecución, hay una serie de pasos intermedios que se esbozan a continuación.

i. Históricamente la educación inicial, principalmente en las edades de 4 y 5 años, ha tenido un desarrollo desigual y discontinuo, concentrado preferentemente en los sectores de clase media que más tempranamente han entendido y valorado la significación de este ciclo educativo. Sabida es su importancia

³⁸ Por ejemplo, la reforma educativa actualmente en proceso en Escocia enfatiza los objetivos señalados en el marco de un enfoque curricular común para las edades de 3 a 18 años (*Scottish Executive, Ministry for Education and Young People*, 2004).

no sólo como factor preventivo de la repetición en el primer año de escuela y de mejoras de aprendizajes durante el ciclo primario, sino primariamente como forjador de un desarrollo armónico de las niñas y de los niños en los aspectos afectivos, psicomotrices, intelectuales y de relación social, más aún en contextos de pobreza donde se requiere apoyar más a las familias en los aspectos mencionados³⁹. Entonces, parece que una primera meta prioritaria, de acá a cinco años, es universalizar la educación inicial a los 5 años, y avanzar a los 4, priorizando a las familias más pobres para poder cubrir a todo el grupo de 4-5 en diez años. Los crecimientos en la expansión de la educación inicial van seguramente a impactar de manera progresiva y moderadamente positiva en el desempeño académico en la escuela, en una mayor adquisición de competencias básicas en lengua materna y en matemática, así como en la reducción de las tasas de repetición y de sobrepermanencia. Se trata de una propuesta de educación inicial que, marcando su necesaria especificidad educativa, se entronque conceptual y operativamente en el marco de una política social de infancia que se plantee para el grupo etéreo de 0 a 6 años.

ii. El objetivo de universalizar el egreso de primaria en un plazo que no debería ser mayor a los cinco años (se parte de valores actuales que superan el 80%), es una meta que articula un triple desafío: formar mínimamente en competencias necesarias para desempeñarse en la sociedad, evitar la consolidación presente y el engrosamiento futuro de la pobreza y de la marginalidad, y abrir la posibilidad a opciones de formación en educación media vinculadas a mejores posibilidades de inserción en el mercado laboral. La repetición en primer año es el factor crítico detrás de un nivel de egreso que dista mucho de ser universal para los sectores más pobres, y para encararlo, hay que considerar, por lo menos, los temas de la inclusión pedagógica frente a las situaciones y a los ritmos variados de aprendizaje de los alumnos (fortalecer la educación personalizada) así como la conformación de un marco conceptual común a la educación inicial y primaria.

iii. En este momento, se asiste a una creciente universalización del ingreso a la educación media que, en la medida en que se continúe mejorando en las

³⁹ La evidencia en torno al impacto positivo de los modelos de educación inicial muestra disparidades, y uno de los factores explicativos de esta situación, es precisamente la heterogeneidad de las ofertas en cuanto a la calidad educativa de las propuestas. El componente educativo es más nítidamente analizable y diferenciable en las edades más cercanas al ingreso a la escuela, principalmente en el grupo de 4-5 años. Para un análisis de las experiencias de atención a la infancia, se puede consultar por ejemplo: MS/IMAS/OEA/UNICEF/UNESCO/OPS (1995) y Peralta Espinoza (1996).

tasas de egresos de primaria, va a permitir consolidar un proceso fuerte y saludable de democratización matricular. En la actualidad, hay un proceso que se puede denominar de democratización inconclusa en la educación media, marcado por el acusado contraste entre un ingreso cada vez más universal y un egreso socialmente selectivo. De acá a diez años, un esfuerzo central consistirá en acercarse a un egreso democrático de calidad en el entorno de los 15 a 16 años, después de haber cursado tres años de educación media, cuya efectiva consolidación puede llevar un período de tiempo aún mayor. Se entiende que los primeros tres años de escuela media deben formar parte de la escolaridad básica que se forje a través de un modelo de atención de tiempo completo, de efectiva articulación de conceptos y redes de política social, que tienda a integrar progresivamente los ciclos de primaria y media básica y obligatoria en una propuesta institucional, curricular y pedagógica unitaria y comprehensiva. Sólo en el nivel de escolaridad posobligatoria se deberían articular variantes de educación media general y técnico-profesional también ancladas en un marco conceptual unitario que facilite la navegabilidad entre ellas, y que permita el ingreso a un nivel terciario integrado por las universidades y por las escuelas politécnicas.

Los perfiles de formación y de carrera docente necesarios y deseables para atender una escolaridad básica ampliada

El currículo va a motivar cambios y a generar mejores condiciones y resultados en los procesos de enseñanza y de aprendizaje en la medida en que esté anclado sustantivamente en un perfil docente renovado, capaz de asumir un rol protagónico en el diseño y la implementación de las transformaciones curriculares. Cecilia Braslavsky (2002) trabajó sabiamente cinco pilares orientados a promover un cambio de paradigma en el perfil docente actual, que tiene esencialmente que ver con la formación y la carrera docente. Hay una necesidad de recrear la confianza entre los docentes y la sociedad como un proceso de ida y vuelta nutrido de responsabilidades y acciones compartidas y vinculantes.

Estos pilares apuntan a que el docente:

- i. ejerza una ciudadanía activa y propositiva dentro de la sociedad que tenga un efecto demostrativo para los alumnos compartiendo visiones, experiencias, habilidades y conocimientos que contribuyan a fortalecer la formación en torno a un concepto comprehensivo y plural de ciudadanía;

ii. desarrolle un concepto compartido de sabiduría con los alumnos para buscar, de una manera preferentemente socrática, respuestas sólidas frente a buenas preguntas, despojándose de la carga de tener todas las respuestas para las preguntas de los alumnos;

iii. valore al estudiante como persona en sí misma, generando un sentimiento de empatía con las diferentes maneras en que siente y comprende el proceso de aprendizaje;

iv. sea partícipe de una institucionalidad renovada y de un diálogo más profundo y constructivo entre diferentes actores del sistema educativo, que le permita expresar su creatividad, trabajar en grupo, comunicar y discutir ideas; y

v. opte pragmáticamente entre diferentes criterios y alternativas que le permitan elegir las estrategias más adecuadas para favorecer el aprendizaje de los alumnos, y en particular de aquellos con mayores dificultades culturales, sociales y cognitivas.

El cambio de perfil docente ligado a la revisión curricular unitaria de todo el sistema educativo, debería impactar en tres áreas⁴⁰ que contribuyeran a fortalecer la profesionalización docente.

a) El mejoramiento de las condiciones de trabajo que no sólo refiere a incrementos salariales⁴¹ y al conjunto de los beneficios sociales asociados, sino también

⁴⁰ Denise Vaillant (GTD-PREAL, 2004) menciona tres aspectos centrales en la conformación de las políticas relacionadas con los docentes en América Latina: i) el mejoramiento de las condiciones laborales atado al desarrollo de una carrera docente que tome debidamente en cuenta la capacitación y el desempeño; ii) la revisión de los modelos de formación inicial y en servicio como soporte crítico de los procesos de reforma y, en particular, de la articulación de una propuesta educativa de mayor calidad; y iii) el fortalecimiento de la gestión institucional orientada a brindar un respaldo sistemático al docente así como a implementar criterios objetivos de evaluación de su desempeño.

⁴¹ El sueldo docente es objeto de creciente análisis en la región que indica situaciones con matices que dificultan la obtención de una visión global, y la existencia de disparidades significativas entre los países. Por ejemplo, Vegas y Umansky citan un cálculo de Hernani Limarino que se publicará próximamente, donde se muestra que, en el conjunto de los 15 países de América Latina considerados, en más de la mitad (son los casos de Argentina, Chile, Colombia, Honduras, El Salvador, Perú, Panamá y Paraguay), la remuneración por hora de los docentes es mejor que la de aquellos que desempeñan ocupaciones administrativas, técnicas y profesionales. El factor clave de comparación es considerar la hora docente, y no el salario mensual, lo cual puede llevar a una cierta simplificación de la situación, ya que no toma en cuenta, por ejemplo, el tiempo que fuera del aula dedica el docente a la preparación de las clases o a otras actividades, como la planificación del año escolar. Por otra parte, el mismo trabajo señala que el salario real docente ha crecido hacia fines de la década de 1990 en países tales como Brasil, Chile, Perú y México (Vegas y Umansky, 2005: 34-42).

a promover condiciones y oportunidades de formación atados a un concepto de desarrollo dinámico de la carrera docente que priorice la calidad de la formación y los buenos desempeños. Incentivar las prácticas exitosas a través de compensaciones salariales o similares, es un camino complejo y con resultados no lineales, que tiene pocos antecedentes de continuidad en la región (los casos ya mencionados de Chile y México), pero ciertamente debe transformarse en un elemento motivador de mejoras en las maneras de enseñar y de obtener aprendizajes relevantes.

b) Un marcado énfasis en mejorar la calidad de la formación inicial y en servicio, que tiene que ver, entre otras cosas, con la jerarquización a nivel universitario de los institutos de formación docente⁴², con mayores requisitos de ingreso a la formación y a la carrera docente, complementado con un modelo renovado de incentivos⁴³, mayor duración de la formación, la exigencia de la actualización permanente y el desarrollo de ofertas curriculares pertinentes a los objetivos trazados en educación inicial, primaria y media.

c) La evaluación del desempeño docente, visualizada como un proceso de mejora continua de la calidad de la enseñanza, orientada por criterios de excelencia, que no tiene un sentido penalizador y estigmatizador, sino que facilita la identificación de necesidades de apoyo así como su encare permanente ligado a fortalecer el trabajo en aula.

La gestión institucional de soporte para avanzar en una visión integrada del sistema educativo

Muchas veces la región ha importado y vivenciado modalidades de gestión institucional que han sido presentadas como “panaceas” frente a los proble-

⁴² En la actualidad, existe una diversidad de modelos institucionales de formación docente, anclados en propuestas educativas de muy disímil calidad. Un ejemplo claro en este sentido lo constituye la alta disparidad en los promedios de años de instrucción de los docentes, que se ubican entre valores superiores a 15 años en Chile, Panamá y Ecuador, a menos de 12 en Venezuela y Brasil (Vaillant, 2004).

⁴³ Por lo menos hay tres problemas críticos que requieren ser encarados: i) la profesión docente no paga lo suficiente como para lograr que los jóvenes más talentosos ingresen a la carrera (Vaillant, 2004: 15-16) y, por tanto, tiende a atraer a los egresados de educación media de menor calificación académica (véase también Navarro, www.preal.cl/GTD); ii) hay un empobrecimiento del perfil social de los hogares docentes y una fuerte incidencia de los niveles de pobreza (el porcentaje de docentes que reside en hogares vulnerables alcanza valores alrededor del 40% en Bolivia, Ecuador, México y Paraguay, véase Vaillant, 2004); y iii) el ascenso en la carrera docente, preferentemente articulado en torno a la antigüedad como criterio rector, supone salir del aula para ejercer funciones como directores y supervisores/inspectores. Como resultado de esta situación, probablemente los buenos docentes, con una fuerte experiencia acumulada, no están mayoritariamente en el aula.

mas de la inequidad social y del deterioro de la calidad de los aprendizajes; se hace referencia concretamente, entre otras relevantes, a la descentralización en sus variantes financieras, territoriales y/o curriculares, a la privatización de los servicios, ya sea a través del subsidio a la oferta o bien del estímulo a la demanda, y a la focalización de los apoyos a centros educativos definidos como deficitarios y a familias operativizadas como pobres.

El balance de situación indica, por lo menos, tres cosas: i) no hay evidencia concluyente, positiva o negativa, sobre el impacto de las modalidades mencionadas en la mejora de las prácticas educativas y de los resultados de los estudiantes⁴⁴; ii) en general, se desliga la introducción de las nuevas formas de gestión de los objetivos y de las medidas de calidad educativa, y muchas veces se transforman en fines en sí mismos desprovistos de contenido; y iii) el impacto de los programas de mejoramiento de la gestión institucional, sostenidos en gran medida por los apoyos derivados de la cooperación externa, no es el deseado en cuanto a modificar las prácticas institucionales, pero sí se logra sumar equipamientos materiales, principalmente informáticos, sin cambios sustanciales en las rutinas de trabajo.

Ciertamente, la renovación de la gestión institucional es clave para sustentar los procesos de cambio educativo, fundamentalmente para brindar las condiciones, las oportunidades, los instrumentos y los recursos para que el centro educativo sea el eje fundamental de la organización y del funcionamiento de los sistemas educativos. El correlato de una educación centrada en las expectativas y en las necesidades de aprendizaje de los alumnos es un centro que opera en forma activa y dinámica, con un claro liderazgo directivo y un cuerpo docente profesional que trabaja y crece en equipo⁴⁵.

Las reformas educativas que surgen como más exitosas en el mundo confían, a partir de un conjunto de normas y criterios universales y explícitos, en la capacidad del centro educativo de articular una propuesta curricular perti-

⁴⁴ Patrick McEwan y Martin Carnoy concluyen que el sistema de bonos o vales aplicado en Chile desde la década de 1980, a través de las escuelas privadas subsidiadas, no ha logrado mejoras sustanciales en el desempeño académico de los estudiantes asistentes a la educación primaria; más bien son levemente menos eficaces que las escuelas públicas. Asimismo, Gustavo Cosse (2001: 289-311) señala que “no hay justificación teórica ni empírica que haga pensar que el sistema de subsidio a la demanda sea la solución para los problemas del sistema educativo”.

⁴⁵ A modo de ejemplo, las políticas centradas en las escuelas como instituciones productoras de la educación son uno de los principios orientadores de la reforma educativa chilena (García Huidobro y Cox, 2000: 7-50). Asimismo, la transformación de la educación media superior (grados 10 al 12) que se aplica en Uruguay desde el año 2003, se orienta en ese sentido, articulada en torno al centro educativo como eje central del sistema educativo (Operti, 2003: 41-52).

nente y motivadora para los alumnos sobre la base de un conjunto de orientaciones programáticas comunes; en su capacidad de tomar buenas decisiones en torno a la selección, contratación y seguimiento de su personal docente y no docente; y en un activo y abierto diálogo con la comunidad y sus necesidades⁴⁶. Recorrer este sendero es un proceso largo y complejo que requiere de mucha voluntad y paciencia política, de gran profesionalidad en su diseño y ejecución por parte de los gobiernos y, en particular, de los ministerios de Educación en la búsqueda de la excelencia en la calidad del trabajo docente, y de observancia y mantenimiento de criterios de honradez y de transparencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos.

***La diversificación de las fuentes de financiamiento
para atender el crecimiento de la inversión y el gasto estratégico***

Si el universalismo básico en educación se plantea avanzar en la agenda esbozada, será necesario discutir la ligazón entre un financiamiento ampliado y una concentración estratégica de la inversión y del gasto en determinadas áreas del sistema educativo. Cuatro aspectos surgen como críticos:

i. La implantación de modalidades tributarias con altas finalidades redistributivas del ingreso (por ejemplo, impuestos a las rentas personales) puede tener como contrapartida mejoras en los niveles y en los alcances del gasto social orientado estratégicamente a abatir de manera preventiva las situaciones de pobreza y de marginalidad donde la educación tiene una alta predominancia como eje conceptual y logístico.

ii. El aporte de las familias con capacidad de pago constituye un elemento central para contribuir al sostenimiento de la escolaridad después del universalismo básico, principalmente en el nivel de las ofertas terciarias universi-

⁴⁶ Por ejemplo, es claro el caso de Finlandia. Irmeli Halinen (coordinadora de la Unidad de Educación Básica de Finlandia) esboza los criterios que sustentan la propuesta: igualdad de oportunidades, gratuidad, modelo comprehensivo no selectivo, administración flexible que apoya fuertemente al centro educativo, confianza en las escuelas, los directores, los maestros y los estudiantes, forma interactiva de trabajo, incidencia de las comunidades locales, apoyo individualizado centrado en el aprendizaje y en el bienestar de los estudiantes, evaluación estudiantil orientada a su desarrollo (no hay pruebas así como tampoco listas de ranking) y docentes altamente calificados y autónomos. Para una descripción detallada, véase Finnish National Board of Education (2004).

tarias, y asimismo, se debería explorar en profundidad mecanismos de coordinación conceptual y operativa con el sector privado en educación primaria y media que no supongan contribuir a alimentar la segmentación del sistema educativo⁴⁷. El universalismo básico produce a través del Estado condiciones sólidas para el logro de una educación básica de calidad, pero en modo alguno asume el monopolio de la implementación.

iii. Es necesario consensuar políticamente un nivel de gasto y de inversión asociado al universalismo básico (educación inicial, primaria, media y formación de maestros y profesores) en el marco de un programa educativo de largo alcance sellado en acuerdos presupuestales que deberían situar su participación en un piso mínimo de 5% respecto al PIB, mantener la participación en períodos de crecimiento del producto y asociar el crecimiento económico que se sitúe por encima de las previsiones de gobierno a un incremento de la inversión para atender a niñas/niños más pobres desde el nivel inicial hasta los primeros tres años de educación media a través de un modelo de atención integral y de tiempo completo, tal como se señalara.

iv. La profesionalización en el diseño, ejecución y evaluación presupuestal es una condición necesaria para avanzar en la doble dimensión de incrementar la calidad y la cantidad del gasto, anclada en dos claras prioridades: una inversión sostenida en el tiempo en infraestructura, equipamiento informático y materiales didácticos, como soporte crítico de los cambios curriculares, así como un mejoramiento significativo de las condiciones de trabajo, vinculado a un sistema que incentive las buenas prácticas y la obtención de aprendizajes pertinentes.

⁴⁷ Cabe señalar que la segmentación del sistema educativo no sólo se alimenta de ofertas privadas altamente homogéneas en la composición cultural y social del alumnado, sino también de un sector público con acentuadas diferencias en la calidad de atención, y sus consecuencias en la generación de agrupamientos homogéneos de matrícula según el centro educativo.

Políticas y acceso universal a servicios de salud

André Medici

En los últimos veinte años, muchos de los países latinoamericanos pasaron a incorporar progresivamente en su agenda de derechos sociales el acceso universal a los servicios y políticas de salud. Este proceso de incorporación, sin embargo, se diferencia según el tipo de país. Algunos han promulgado en sus constituciones nacionales que la salud es un derecho universal y, por lo tanto, debe ser garantizada a través del Estado. Sin embargo, los avances para el cumplimiento de estos principios constitucionales han sido hasta hoy muy lentos.

Otros han preferido avanzar el tema de la universalidad del acceso a la salud a través de una vía progresiva de construcción de políticas e instituciones de salud sólidas, donde los derechos se incorporan en la práctica sin que necesariamente estén asegurados en las cartas constitucionales.

Pese a los avances reales, conceptuales, o de promesas (cumplidas o no) de mejora de la salud en América Latina y el Caribe siguen existiendo grandes problemas en el acceso, equidad y calidad de las políticas y servicios de salud disponibles para la población en la región cuando se compara con la realidad de los países desarrollados.

Sin embargo, la mejora de la salud es un objetivo que cambia con el tiempo. El descubrimiento permanente de nuevos procesos de prevención de enfermedades, a través de vacunas, el desarrollo de nuevas medicinas y tratamientos y de procesos sociales más saludables, hacen que las condiciones de salud sigan mejorando (por lo menos para los que pueden pagar por ella) y que la expectativa de vida promedio aumente progresivamente. Como contrapartida, también aumentan los costos necesarios para mantener el estado de salud de las poblaciones.

Las mejoras en el estado de salud, como resultado del progreso técnico y social, ocurridas en los países desarrollados, tienden a ser, con el tiempo, incorporadas en los países en desarrollo. Pero, cuando esto pasa, los países

desarrollados ya han avanzado en el acceso a nuevas modalidades de servicios, propiciadas por el progreso técnico, financiadas a través de impuestos o directamente por las familias. Esta, en parte, ha sido la historia de la desigualdad internacional en salud a lo largo del siglo XX y es probable que se siga repitiendo en el siglo XXI. Como la búsqueda de una mejor salud es un blanco móvil, el objetivo de reducir la desigualdad mundial entre países desarrollados y en desarrollo sólo parece alcanzable, si es que lo es, a muy largo plazo.

El cuadro 9.1 muestra que, entre 1980 y 2002, la diferencia entre la expectativa de vida de los países de ingreso alto y la de los de ingreso medio y bajo se redujo de 14 a 13 años, en tanto que la brecha en la expectativa de vida entre el promedio mundial y los países de ingreso alto se mantuvo alrededor de los 11 años. Sin embargo, en América Latina y el Caribe la situación ha sido un poco mejor que en el promedio de los países de mediano y bajo ingreso. Se verifica que la región redujo la brecha entre su expectativa de vida y la de los países de ingreso alto de 9 a 7 años. Si este ritmo se mantiene, sobre la base de la tendencia de los últimos 22 años, sería posible afirmar que en el 2079 la región podría alcanzar el mismo nivel de expectativa de vida que los países de alto ingreso.

Cuadro 9.1. Expectativa de vida al nacer en regiones mundiales, 1980-2002

Región	Expectativa de vida al nacer (en años)		Variación (%)	Brecha en relación con los países de ingreso alto (en años)	
	1980	2002		1980	2002
Países de ingreso bajo y medio	60	65	8,3	14	13
Asia del Este y Pacífico	64	69	7,8	10	9
Europa y Asia Central	68	69	1,5	6	9
América Latina y el Caribe	65	71	9,2	9	7
Oriente Medio y Norte de África	58	69	19,0	16	9
Asia del Sur	54	63	16,7	20	15
África Subsahariana	48	46	-4,2	26	32
Países de ingreso alto	74	78	5,4	-	-
Promedio mundial	63	67	6,3	11	11

Fuente: Banco Mundial (2004).

Otras regiones, aparentemente, no tendrían el mismo destino. En África Subsahariana, por ejemplo, la brecha de expectativa de vida con relación a los países de ingreso alto aumentó entre 1980 y 2002 como resultado de epidemias, falencias en los sistemas económicos, mala gestión y corrupción en los gobiernos, políticas sociales insuficientes y regresivas, además de guerras entre grupos de la población por motivos étnicos, religiosos y políticos. En contextos

como este, cumplir con la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que representan más de 96% de la carga de enfermedad de la región, podría ser lo máximo a lo que se puede aspirar en el ámbito del universalismo básico en salud para las próximas décadas.

En líneas generales, las desigualdades en salud reflejan otras desigualdades económicas y sociales que se reproducen en cada país o región según su inserción dinámica en el proceso de globalización. No se pueden, por tanto, separar los límites de hasta dónde avanzar en el universalismo en salud, sin que se definan las bases socioeconómicas y fiscales necesarias a su sostenimiento, su institucionalidad política y su legitimidad frente a los distintos actores que representan la sociedad.

El objetivo de este capítulo es intentar discutir conceptualmente el universalismo en salud para aproximarlos a un concepto que permita garantizar su factibilidad, implementación y evaluación, de manera que contribuya efectivamente a la mejoría del estado de salud de la población latinoamericana y caribeña. Este concepto se pretende llamar, sobre la base de la discusión que propusieron Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar en el capítulo 1, universalismo básico en salud.

La siguiente sección trata sobre este concepto y su aplicabilidad. Luego se trata de evaluar cómo ha avanzado el universalismo en salud en América Latina y el Caribe y su relación con las reformas de salud. Como la equidad es una de las razones por las cuales se busca el universalismo básico en salud, a continuación se evalúan las inequidades en salud en la región desde distintos prismas de análisis (nivel de ingreso, exclusión social por raza, etnia o discapacidad, desigualdades regionales e incidencia del gasto público en salud en los más pobres). Por último, se intentan delinear algunos de los principios que podrían orientar la construcción del universalismo básico en salud en la región, así como sus limitaciones.

Los conceptos de salud universal y de universalismo básico en salud

Todavía no hay un consenso sobre lo que debería ser universal en salud. En este sentido, una pregunta se hace importante: ¿el universalismo en salud es un fin o un medio?

Entendido como medio (o como proceso), todos deben tener acceso a servicios de salud garantizados por el Estado (no necesariamente a través de la provisión pública), sin importar la etapa del ciclo de vida en que se encuentran,

las condiciones socioeconómicas o el riesgo epidemiológico individual familiar. Además, en esta vertiente, se podrían acoplar otros atributos tales como: i) la integralidad: todos tendrían derechos a todos los servicios; y ii) la gratuidad: nadie debería pagar por los servicios, independientemente de su capacidad o disposición a pagar. La protección de la salud pasaría, en esta perspectiva, por soluciones totalmente fuera del mercado (en el caso de la provisión pública) o parcialmente fuera del mercado (a través de la compra de servicios en un régimen de monopsonio donde el Estado es el único comprador).

Entendido el universalismo como fin (o como resultado) para lograr igual salud para todos, hay que considerar la desigualdad de los orígenes de los individuos o familias. Los servicios de salud deben atender a cada uno según sus necesidades, sobre la base del riesgo epidemiológico y de las condiciones socioeconómicas y demográficas. Además, aunque la salud sea un valor sin precio, tiene un costo. En condiciones de mercado, la concepción que considera el universalismo como fin, aceptaría que el costo de la salud fuera financiado por aquellos con capacidad de pago, a fin de que se garantizaran más recursos para que el Estado atendiera las necesidades de aquellos sin capacidad de pago, los cuales se beneficiarían del subsidio estatal, a través de la provisión pública directa de servicios, de la transferencia de recursos, o de la garantía para que las familias compraran los servicios que necesitan en el mercado. Este concepto puede, en algunos casos, confundirse con el de Estado de bienestar social residual, ya que considera que el Estado complementa las necesidades de los más pobres a través de la provisión o financiamiento público de los servicios.

El éxito en la implementación de cada una de las concepciones de universalismo en salud –como medio o como fin– depende de varias circunstancias. En general, la idea de universalismo como medio puede ser útil en sociedades donde no hay desigualdades visibles en la calidad y acceso a los servicios desde el punto de vista socioeconómico y geográfico. Algunos países europeos, como los escandinavos, por ejemplo, pueden mantener sistemas donde el universalismo en salud es un medio ya que el fin –la lucha por condiciones equitativas de salud para todos– se logró en la larga marcha de construcción del Estado de bienestar social durante los años cincuenta y sesenta.

Del mismo modo, sociedades profundamente desiguales en su origen podrán generar desigualdades aún mayores si avanzan por un camino que asegure la práctica del universalismo como medio en salud. El acceso universal y gratuito permitido por este tipo de filosofía podría llevar a los estratos sociales de mayor ingreso, constituidos por familias de clase alta y media, con conexiones sociales y mejor información, a practicar estrategias exitosas para orientar los

recursos públicos para la salud hacia su propio beneficio, distorsionando la organización de los servicios ante las prioridades epidemiológicas nacionales y reduciendo las oportunidades de acceso para los más pobres y peor informados. Estos últimos, al vivir en las villas miserias y otros sitios donde los servicios son escasos y de peor calidad, continuarían teniendo dificultades para acceder a los servicios y para demandar del gobierno la definición de las prioridades de salud de forma compatible con sus perfiles epidemiológicos.

¿Contribuyen las reformas actuales a implementar la salud universal en América Latina?

En los países de América Latina y el Caribe existe una diversidad de situaciones en cuanto a los derechos a la salud. Desde el punto de vista de las constituciones nacionales, muchos países aseguran el derecho universal a la salud, sea en concepciones próximas al universalismo como medio, sea en concepciones más cercanas al universalismo como fin. Para proceder a este análisis se evaluaron los textos constitucionales vigentes en los países de la región¹.

Cuadro 9.2. Los derechos a la salud según las constituciones de América Latina y el Caribe

Universalismo como medio	Universalismo como fin	No universal	No menciona
Brasil, Cuba, Ecuador, Guyana, Nicaragua, Venezuela	Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití	Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay	Caribe inglés

Fuente: Elaboración propia.

Algunos países permanecen todavía con constituciones que no garantizan explícitamente el acceso universal a la salud. Los países del Caribe inglés, aunque no lo mencionen en sus constituciones, practican la protección universal de la salud con modelos similares al modelo inglés, aunque algunos, como Jamaica, están introduciendo cambios en la dirección de avanzar

¹ No se procedió a una evaluación de la legislación complementaria a la Constitución de los países. Por lo tanto, las informaciones presentadas reflejan solamente la posición existente en la ley magna de los países. En este sentido, algunos países pueden presentar prácticas universales en salud o simplemente tener legislación complementaria compatible con el universalismo sin que esté presente en su Constitución.

hacia un sistema basado en seguros. El Anexo 2 presenta mayores detalles del tipo de protección de salud existente en las constituciones nacionales latinoamericanas.

En realidad, aunque estos derechos estén asegurados, muchos países presentan situaciones muy dispares en cuanto a la universalidad de acceso y cobertura de los servicios de salud, que se reflejan en grandes desigualdades en estos indicadores.

Los años noventa fueron años de reforma de salud en buena parte de los países de la región. Estas reformas persiguieron objetivos variados, que dependían de la situación específica de cada país (Medici, 2000). Temas como la redefinición en la estructura de financiamiento del sistema, la ampliación de su cobertura y acceso, especialmente en los sectores más desprotegidos, y el incremento de la eficiencia en la prestación de servicios fueron algunos de los más frecuentes en el proceso de reformas².

Las reformas fueron una respuesta de los países a las necesidades de ampliar la cobertura y mejorar la equidad, después de la crisis de los años ochenta. Buscaron, también, resolver problemas institucionales asociados a la limitada base de los Estados nacionales para financiar políticas y definir la prestación de los servicios. Las reformas buscaron resolver asimismo dificultades en cuestiones del federalismo, aumentando la capacidad de los gobiernos locales para financiar y gestionar la entrega de servicios de salud, así como cambiando los incentivos para que usuarios, prestadores y organizadores de los servicios funcionasen de forma más armónica y eficiente, modificando los mecanismos de financiamiento de la oferta hacia la demanda.

Los organismos internacionales apoyaron buena parte de los esfuerzos de reforma de los países e intentaron tener un papel organizador del debate asociado a este proceso. El *Informe para el desarrollo mundial*, publicado en 1993 por el Banco Mundial, propuso una serie de prioridades en los mecanismos de financiamiento público para intervenir en salud, y sugirió la existencia de espacios de participación privada y de competencia. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a partir de su *Estrategia para los sectores sociales* de 1996, evalúa las condiciones y apoya el desarrollo de estas reformas en el ámbito regional.

² Un análisis más detallado del tema de la economía política de las reformas de salud, sus actores y escenarios institucionales en América Latina y el Caribe se encuentra en Maceira (2006). Algunos de los aspectos tratados en esta sección recurren a los argumentos básicos desarrollados en este documento.

Si bien muchas de las reformas tuvieron como objetivo acciones válidas para el universalismo y si bien los avances logrados, en algunos de los casos, fueron positivos, muchas de las reformas no alcanzaron a establecer un pacto social que permitiese a los distintos grupos de interés (población, proveedores, profesionales de la salud, financiadores y gobierno) sentirse beneficiados, y generaron conflictos de interpretación acerca de la dirección y efectividad de los objetivos, prioridades e instrumentos de reforma. Como el ciclo de las reformas persigue objetivos de largo plazo, y los ciclos políticos en América Latina y el Caribe son cortos, buena parte de las reformas se interrumpieron, llevando a los países que las iniciaron a incurrir en enormes costos de transacción y creando amplia resistencia social a estos procesos. Como resultado, las clases políticas en la región tienen resistencia a tratar abiertamente los temas de las reformas de salud, pues terminan por generar dividendos políticos negativos y amenazan la gobernabilidad. Así, los proyectos de reforma no han sido capaces de crear estrategias políticas de largo plazo que permitan armonizar estos intereses.

Aunque la mayoría de países haya desarrollado instrumentos parciales de reforma, otros intentaron procesos más amplios que cambiaron la forma como se organizaba la entrega, el financiamiento y la regulación del sector salud. Entre ellos están Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y República Dominicana.

En lo que respecta a los actores, los procesos descritos presentan algunos elementos comunes de economía política que impidieron que las reformas fuesen integralmente implementadas. Entre ellos cabe destacar: i) el papel pasivo de los usuarios en el conocimiento, apoyo o rechazo a las reformas; ii) el papel activo de los gremios médicos y entidades profesionales del sector salud para oponerse y movilizarse contra los procesos de reforma; iii) la fragilidad de los ministerios de Salud para defender las reformas a largo plazo, sea porque son identificadas con agendas externas denunciadas por sus oponentes como neoliberales, sea porque, si involucran aumentos de recursos –aunque temporales– para su implementación, no cuentan con el beneplácito de los ministerios de Economía; y iv) el largo tiempo necesario para la implementación de las reformas frente a la corta temporalidad de los mandatos de los gobiernos.

Con relación a los usuarios, es conocida la asimetría de información entre ellos y los proveedores, lo que los hace altamente dependientes de la voz y el poder de estos últimos. Así, como los usuarios en general cumplen, cuando disponen de los recursos, las recomendaciones de los proveedores y de sus mé-

dicos personales para cuidar adecuadamente de su salud, también aceptan sus prejuicios acerca del papel negativo de las reformas sobre la provisión de servicios. Los usuarios de menor ingreso, que deberían ser los más beneficiados con las reformas, dados los compromisos de estas con la ampliación de la cobertura y equidad, tampoco tienen canales adecuados de expresión y voz para que los gobiernos conozcan y valoren su satisfacción e intereses.

Con relación a los gremios médicos y las entidades profesionales, sus intereses son contrarios a las acciones que buscan racionalizar y aumentar la eficiencia de los servicios, entre las cuales se destacan: i) eliminación de la inamovilidad laboral; ii) diversificación de los sistemas de pago, creando incentivos a la mayor productividad, y penalizando, por mecanismos de mercado, a los menos eficientes; iii) competencia entre prestadores públicos y privados en la entrega de servicios financiados por el sector público; y iv) aplicación de medidas que sometan la acción profesional a mayor racionalidad, como el establecimiento de protocolos médicos, paquetes básicos de servicios y listas de medicamentos genéricos.

En este ámbito, las acciones de las reformas que se han paralizado están, en gran medida, relacionadas con el aumento de las oposiciones corporativas en el sector salud, el cual en América Latina y el Caribe registró, en los últimos dos años, un nivel de conflictividad superior al observado en otras áreas de la economía. Su principal motivación fue las demandas referidas a la asignación de recursos en el sistema. Los colegios y sindicatos médicos han sido actores determinantes de ese proceso (Scavino, 2004).

La conflictividad en salud en la región durante 2003 se expresó a través de la concreción de 37 paros y huelgas de alcance nacional en 12 países de América Latina y el Caribe³, con duración de entre 1 día a 9 meses, representando grandes pérdidas en Años de Vida Saludable (AVISA) y en recursos financieros para la sociedad. Demandas relacionadas con la asignación de recursos en el sistema (incremento de remuneraciones y de presupuesto para el sector) motivaron la mayoría de estas acciones que fueron protagonizadas por 31 organizaciones de profesionales y trabajadores de la salud (15 de médicos). En los servicios de salud del Estado se registraron 36 de las 37 huelgas de alcance nacional.

En 68% de las huelgas y paros de carácter nacional que se realizaron en la región en 2003, los motivos principales de las movilizaciones fueron demandas relativas a la asignación de recursos en el sistema de salud: incrementos

³ Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

salariales, pagos de beneficios, asignación de cargos, recursos para residentes, incremento del presupuesto para las redes asistenciales públicas, demanda de condiciones dignas de trabajo, pago de deudas laborales y cumplimiento de compromisos acordados previamente. La oposición a la introducción de reformas sectoriales fue la principal causa en 11% de las huelgas. El rechazo a la destitución de jerarcas y la exigencia de restitución de funcionarios fue el principal motivo de 8% de los paros nacionales.

Los países donde se registró mayor cantidad de huelgas y paros de alcance nacional fueron Bolivia, Perú y República Dominicana (12, 6 y 4, respectivamente) y el conflicto de mayor duración fue el producido por el Colegio Médico de El Salvador, que se inició el 17 de septiembre de 2002 y terminó al 13 de junio de 2003. La principal demanda de la movilización fue el rechazo del cuerpo médico salvadoreño a una ley aprobada en el Parlamento y que los médicos entendían que habilitaba la “privatización” de los servicios públicos de salud (Scavino, 2004).

Los movimientos corporativos del sector salud han sido los principales actores directos que se opusieron a los procesos de reforma de salud, y retrasaron su implementación. Las clases políticas y el gobierno, a su vez, han tenido poca tolerancia para enfrentar estos movimientos y acabaron cediendo a las presiones e incluso paralizando los procesos de reforma, retirando de su camino ministros y técnicos comprometidos con su implementación.

Este ha sido uno de los motivos que ha llevado a tan intensa rotación de ministros de Salud en los países de América Latina y el Caribe a lo largo de los años noventa, como se puede verificar en el cuadro 9.3. Los países que implementaron reformas fueron aquellos donde se encontraron los más cortos promedios de gestión de ministros de Salud: alrededor de un año y tres meses.

Cuadro 9.3. Rotación de ministros de Salud en países de América Latina y el Caribe, 1983-1997

Nivel de rotación	Países	Promedio de gestión
Alto	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Grenada, Haití, Perú, Suriname, Venezuela	1 año y tres meses
Mediano	Bahamas, Barbados, Belice, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Vicente, Trinidad y Tobago, Uruguay	2 años
Bajo	Antigua y Barbuda, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Jamaica, México, Paraguay, Santa Lucía	3 años y medio

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), Base de datos de Programa de Políticas Públicas y Salud (2001).

Los principales argumentos defendidos por los opositores de las reformas son que estas llevan a la privatización de los servicios de salud y a la reducción de la cobertura con calidad. Esto sucedió en algunos, pero no en todos los países, como lo muestra el cuadro 9.4.

Cuadro 9.4. Participación de los gastos públicos en salud en los países que implementaron reformas, 1995-2001

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Argentina	61	59	58	55	56	55	53
Brasil	43	40	44	44	43	41	42
Chile	36	39	38	40	41	43	44
Colombia	58	59	58	55	54	56	66
Costa Rica	68	67	69	67	69	68	69
El Salvador	41	41	39	42	42	43	47
Guatemala	44	42	45	47	48	48	48
República Dominicana	27	27	29	28	31	28	36

Fuente: Proyecto de Cuentas Nacionales de Salud en América Latina y el Caribe: Agenda Compartida BID, Banco Mundial y OPS.

En muchos de estos países, especialmente los más criticados por sus propuestas catalogadas como neoliberales, por ejemplo, Chile y Colombia, la participación del gasto público en el sector salud ha aumentado. En otros, como Brasil, donde los gremios han sido más complacientes, la participación del sector público ha quedado estabilizada o ha bajado ligeramente.

Evaluación de los principales objetivos del universalismo básico en salud: mayor cobertura y equidad de los sistemas de salud de América Latina y el Caribe

Aunque todavía persiste una amplia discusión acerca de lo que significa una cobertura adecuada en salud, los resultados de las políticas de salud en lo que respecta al aumento de la cobertura han sido favorables durante los años noventa. Pero el hecho más importante es la existencia de una tendencia al aumento de la cobertura de servicios con calidad, la cual está asociada a los mecanismos de seguro público o privado y a la reducción del gasto directo del bolsillo del usuario.

Aunque los datos muestren que América Latina y el Caribe se encuentran en una posición mejor que otras regiones en lo que respecta a los determinantes de salud asociados a la pobreza, la inequidad y la exclusión social siguen siendo problemas graves que mantienen a parte importante de la población sin oportunidades para mejorar sus condiciones de salud. Esto se refleja en los indicadores de salud por niveles de ingreso, raza u origen étnico de la población.

Inequidades en salud por nivel de ingreso

Las inequidades en salud en América Latina y el Caribe siguen patrones característicos a las curvas de Kuznets. Países muy pobres como Haití tienen disparidades de indicadores de salud por nivel de ingreso menores que países de ingreso promedio medio, como Brasil; y los países con mayores ingresos, como los del Caribe, Costa Rica o Uruguay, presentan menores desigualdades.

El cuadro 9.5 muestra las desigualdades nutricionales por nivel de ingreso en algunos países de América Latina y el Caribe, sobre la base de las encuestas de hogares. Se verifica que, tomando como base la razón entre las tasas de desnutrición de niños menores de 5 años en el quintil más rico y en el más pobre, las mayores desigualdades se encuentran en países como Brasil, República Dominicana y Perú.

Cuadro 9.5. Tasa de desnutrición en niños menores de 5 años, en nueve países seleccionados, por quintil de ingreso, circa 1999

País	Quintil más pobre	2do	Medio	4to	Quintil más rico	Razón entre quintil más pobre/más rico
Brasil	23,2	8,7	5	3,9	2,3	10,1
Bolivia	39,2	29,0	22,3	11,1	6,0	6,5
Colombia	23,7	16,7	13,4	7,7	5,9	4,0
República Dominicana	21,5	10,3	7,8	5,6	2,5	8,6
Perú	45,6	30,8	18,8	9,9	5,2	8,8
Guatemala	64,6	61,6	53,5	33,5	12,1	5,3
Haití	45,5	33,0	32,3	25,2	12,8	3,6
Paraguay	22,5	19,0	12,5	6,3	3,0	7,5
Nicaragua	38,1	29,1	22,7	13,0	8,3	4,6

Fuente: Gwatkin et al. (2000).

Los países más pobres, como Guatemala, Nicaragua y Haití, presentan altas proporciones de su población desnutridas en los quintiles más pobres, pero la desigualdad es menor. En Guatemala, 65% de los niños menores de 5 años en el quintil más pobre son desnutridos, mientras que esta proporción es de solamente 23% en Brasil, país que presenta la mayor desigualdad en este indicador.

Las desigualdades en las tasas de mortalidad infantil no son tan grandes como en las de desnutrición. Países como Brasil, Bolivia, Perú y Haití siguen presentando tasas mayores que Colombia, República Dominicana, Paraguay, Guatemala y Nicaragua (cuadro 9.6). Las tasas de mortalidad infantil del quintil más pobre en Bolivia son 4,4 veces mayores que las del quintil más

rico, mientras que en Haití –país donde la pobreza existe hasta en el quintil más rico–, la diferencia es de solamente 1,5 veces. En el primer quintil, el impacto de la pobreza sobre la mortalidad infantil es similar en Bolivia y Haití, pero como Bolivia es más desigual, las tasas pasan a ser menores en los quintiles de mayor ingreso.

Cuadro 9.6. Tasa de mortalidad infantil (menores de 5 años), en nueve países seleccionados, por quintil de ingreso, circa 2002

País	Quintil más pobre	2do	Medio	4to	Quintil más rico	Razón entre quintil más pobre/ más rico
Brasil	98,9	56,0	39,2	26,7	33,3	3,0
Bolivia	146,5	114,9	104,0	47,8	32,0	4,4
Colombia	52,1	37,1	30,7	34,9	23,6	2,2
República Dominicana	89,9	73,0	60,1	37,3	26,6	3,4
Perú	110,0	76,2	48,0	44,1	22,1	4,0
Guatemala	89,1	102,9	82,0	60,7	37,9	2,4
Haití	163,3	150,1	137,1	130,6	105,5	1,5
Paraguay	57,2	50,0	59,0	39,4	20,1	2,9
Nicaragua	68,8	66,6	52,5	48,5	29,7	2,3

Fuente: Encuestas de Demografía y Salud, 2002, en De Ferranti et al. (2004).

Cuadro 9.7. Probabilidad de morir entre los 15 y los 59 años, circa 1999

País	Probabilidad para el 20% más rico		Probabilidad para el 20% más pobre		Razón pobres/ricos (Hombres)	Razón pobres/ricos (Mujeres)
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres		
Nicaragua	16	6	34	34	2,1	5,7
Honduras	15	7	30	28	2,0	4,0
Jamaica	13	7	44	38	3,4	5,4
Guatemala	23	9	43	31	1,9	3,4
República Dominicana	12	5	41	48	3,4	5,4
Ecuador	18	11	49	48	2,7	4,4
Brasil	23	6	55	47	2,4	7,8
Costa Rica	7	3	38	32	5,4	10,7
Colombia	25	10	52	52	2,1	5,2
Panamá	9	4	33	31	3,7	7,8
México	16	5	46	43	2,9	8,6
Venezuela	16	6	48	46	2,9	7,7
Chile	12	3	44	37	3,7	12,3

Fuente: Gwatkin et al. (2000).

Las desigualdades también se expresan por género (véase el cuadro 9.7). La probabilidad de morir entre los 15 y 59 años es mayor entre pobres y entre hombres. Mientras las diferencias en esta probabilidad entre los hombres del quintil más pobre y los del más rico varía de 1,9 (Guatemala) a 5,4 (Costa Rica),

la de las mujeres varía de 3,4 (Guatemala) a 12,3 (Chile). Esto significa que las mujeres más pobres presentan riesgos de salud y mortalidad más próximos en magnitud a los de los hombres, lo que no ocurre entre las mujeres más ricas que tienen proporcionalmente riesgos mucho menores de salud y de mortalidad que los hombres.

Las desigualdades en el nivel de las condiciones de salud son el reflejo de las desigualdades en el acceso a los servicios de salud. El cuadro 9.8 muestra las diferencias en la cobertura del ciclo completo de vacunación de niños según el quintil de ingreso, alrededor del año 1999. Se observa que existen diferencias de cobertura en toda la región, pero estas son mayores en países como Haití, Paraguay y República Dominicana y menores en Guatemala, Nicaragua y Perú.

Cuadro 9.8. Cobertura de inmunizaciones completa, en nueve países seleccionados, por quintil de ingreso, circa 1999

País	Quintil más pobre	2do	Medio	4to	Quintil más rico	Razón entre quintil más pobre/ más rico
Brasil	56,6	74,0	84,9	83,1	73,8	0,767
Bolivia	21,8	24,9	21,0	33,4	30,6	0,712
Colombia	53,8	66,9	68,1	70,6	74,1	0,726
República Dominicana	28,0	30,2	46,9	42,6	51,7	0,542
Perú	55,3	63,8	63,5	71,7	66,0	0,838
Guatemala	41,2	43,0	47,1	38,3	42,5	0,969
Haití	18,8	20,1	35,3	37,9	44,1	0,426
Paraguay	20,2	30,8	36,4	40,7	53,0	0,381
Nicaragua	61,0	74,6	75,3	85,7	73,1	0,834

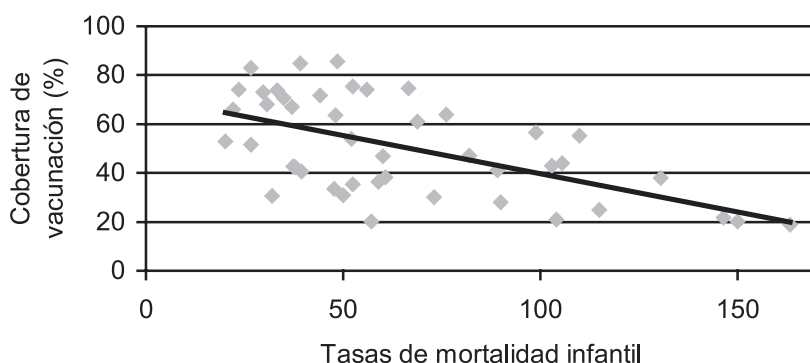
Fuente: Gwatkin, et al. (2000).

En países muy pobres, como Haití, la cobertura de vacunación en el quintil más pobre no alcanza al 20% de la población. En otros países, como Brasil, Colombia, Nicaragua y Perú, el 20% más pobre tiene una cobertura superior al 50%. En estos países, el desafío de alcanzar coberturas de vacunación universales entre los más pobres es menor que el que enfrentan países como Bolivia, República Dominicana y Haití, que presentan coberturas sumamente bajas entre los más pobres⁴.

⁴ Desde fines del 2004, el BID ha emprendido esfuerzos para implementar proyectos orientados a resultados en salud. Entre los tres primeros países se destacaron Nicaragua, con el tema de reducción de la mortalidad infantil, y Colombia, con el tema de cobertura de vacunación.

El gráfico 9.1 indica que existe una relación inversa entre mortalidad infantil y tasas de inmunización en 9 países de América Latina y el Caribe, cuando se considera las tasas por quintil de ingreso.

Gráfico 9.1. Relación entre cobertura del ciclo total de inmunización y tasa de mortalidad infantil de menores de 5 años, en nueve países, por quintil de ingreso, 1999



Fuente: Programa Regional de Mejoramiento de las Encuestas de Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe.

En este sentido, buena parte de las fallas en la equidad no solamente se asocian a la desigualdad de los orígenes sociales, sino también a la desigualdad de acceso a servicios públicos esenciales y a fallas en el proceso de organización de la entrega de los servicios. Para cumplir con el universalismo en salud en América Latina, es fundamental enfrentar el desafío de la equidad en el acceso a los servicios. Estos problemas se presentan no solamente en cuestiones de vacunación, sino también en temas como atención prenatal, atención al parto y acceso a los servicios de salud reproductiva y planificación familiar (véase el cuadro 9.9).

Cuadro 9.9. Porcentaje de mujeres con atención prenatal y en el parto con personal especializado, por quintil de ingreso, circa 1999

	Quintiles de ingreso					Promedio población	Razón rico/pobre
	Pobre	Segundo	Medio	Cuarto	Rico		
Bolivia							
Prenatal	38,8	57,8	70,4	88,6	95,3	65,1	2,5
Parto	19,8	44,8	67,7	87,9	97,9	56,7	5,0
Brasil							
Prenatal	67,5	87,7	93,4	96,9	98,1	85,6	1,5
Parto	71,6	88,7	95,7	97,7	98,6	87,7	1,4
Colombia							
Prenatal	67,5	87,7	93,4	96,9	98,1	85,6	1,5
Parto	60,6	85,2	92,8	98,9	98,1	84,5	1,6
República Dominicana							
Prenatal	96,1	98,2	99,0	99,2	99,9	98,3	1,0
Parto	88,6	96,9	97,3	98,4	97,8	95,3	1,1
Guatemala							
Prenatal	34,6	41,1	49,3	72,2	90,0	52,5	2,6
Parto	9,3	16,1	31,1	62,8	91,5	34,8	9,8
Haiti							
Prenatal	44,3	60,0	72,3	83,7	91,0	67,7	2,1
Parto	24,0	37,3	47,4	60,7	78,2	46,3	3,3
Nicaragua							
Prenatal	67,0	80,9	86,9	89,0	96,0	81,5	1,4
Parto	32,9	58,8	79,8	86,0	92,3	64,6	2,8
Paraguay							
Prenatal	69,5	79,5	85,6	94,8	98,5	83,9	1,4
Parto	41,2	49,9	69,0	87,9	98,1	66,0	2,4
Perú							
Prenatal	37,3	64,8	79,1	87,7	96,0	67,3	2,6
Parto	13,7	48,0	75,1	90,3	96,6	56,4	7,0

Fuente: Encuestas Demográficas y de Salud (EDS).

Aunque presentan tasas de mortalidad materna medias o altas para América Latina y el Caribe, Brasil y República Dominicana registran altas tasas de cobertura prenatal y de partos con personal especializado. En el caso de República Dominicana, los datos indican una cobertura relativamente homogénea, tanto prenatal como de partos.

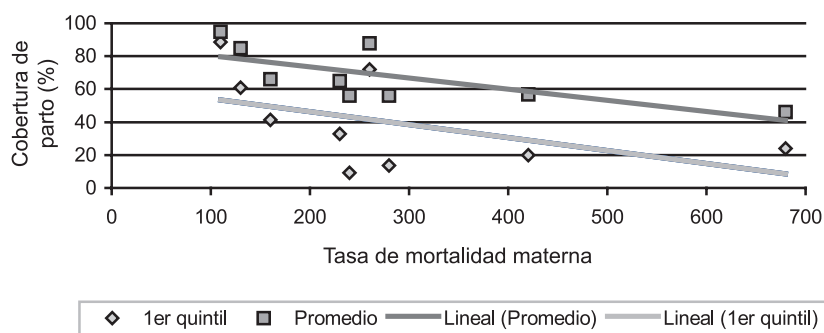
En general, las diferencias entre quintiles de ingreso, en lo que se refiere a cobertura prenatal, no son muy altas. La razón entre la cobertura del quintil más rico y del más pobre varió entre 1,0 (República Dominicana) y 2,6 (Guatemala y Perú). Lo que importa, en este caso, es la calidad de la cobertura y el número de consultas prenatales realizadas para cada parto. Este dato no se encuentra disponible en las encuestas de hogares y, por lo tanto, puede transmitir la falsa impresión de que hay más problemas asociados a la cobertura institucional del parto que a la cobertura prenatal en la región. En el tema del universalismo

básico, por lo tanto, es fundamental no solamente definir la calidad del servicio que se propone cubrir, sino también su medida y proceso de evaluación.

La cobertura institucional del parto con personal especializado es inferior al 20% en Bolivia, Guatemala y Perú para el quintil más pobre. El cociente de la cobertura del parto con personal especializado entre el quintil más rico y el más pobre varió de 1,1 (República Dominicana) hasta 9,8 (Guatemala), lo que muestra la gran desigualdad existente en cuanto al derecho básico a la maternidad asistida.

El gráfico 9.2 muestra que, a menor cobertura institucional del parto, mayores las tasas de mortalidad materna. Esta relación es válida tanto en el promedio de la cobertura poblacional como también en la cobertura asociada al quintil más pobre. En este sentido, el aumento de la cobertura institucional del parto es una de las acciones que deben ser apoyadas en el esfuerzo de reducción de la mortalidad materna.

Gráfico 9.2. Relación entre cobertura institucional del parto y tasas de mortalidad materna, 1999



Fuente: Encuestas Demográficas y de Salud (EDS).

El uso de medios anticonceptivos es otra variable que indica la desigualdad en la cobertura institucional del acceso a bienes y servicios de salud. Las mayores desigualdades se expresan en Guatemala, Bolivia y Haití, donde la cobertura del quintil más rico llega a ser, respectivamente, 10,5, 6,4 y 4,3 veces mayor que la relativa al quintil más pobre (véase el cuadro 9.10).

Pero además de las desigualdades de cobertura entre quintiles, vale destacar que los niveles absolutos de cobertura del quintil más pobre son inferiores a 25% en cinco de los nueve países latinoamericanos de los cuales se presenta información.

**Cuadro 9.10. Porcentaje de mujeres en edad reproductiva
que utilizan métodos anticonceptivos, por quintil de ingreso, 1999**

País	Quintil más pobre	2do	Medio	4to	Quintil más rico	Razón entre quintil más pobre/ más rico
Brasil	55,8	68,9	73,6	73,8	76,8	1,4
Bolivia	7,1	17,2	22,2	32,2	45,6	6,4
Colombia	42,2	59,6	62,7	64,2	65,7	1,6
Rep. Dominicana	51,2	61,7	58,2	61,5	63,7	1,2
Perú	24,0	37,5	45,2	48,9	50,3	2,1
Guatemala	5,4	10,1	21,4	37,4	57,1	10,5
Haití	4,9	7,4	12,7	20,4	20,9	4,3
Paraguay	20,6	25,3	34,4	44,3	46,1	2,1
Nicaragua	40,2	55,5	60,3	65,4	64,2	1,6

Fuente: Gwatkin et al. (2000).

La definición de cobertura en salud, aunque fácil de visualizar o conceptualizar, es difícil de medir. Se podría entender como cubierta cualquier persona que, además de tener acceso regular a las actividades preventivas de salud (vacunación, visitas periódicas, medios anticonceptivos, exámenes prenatales y de prevención de cáncer, etc.) tenga la posibilidad de ser atendida siempre que requiera un servicio de salud⁵. Mientras tanto, los datos que miden estos indicadores en las encuestas de hogar son difíciles de medir. Por lo tanto, existen solamente datos de coberturas parciales, y no integrales y compatibles con el concepto de universalismo básico.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha definido la tasa de cobertura como el acceso regular a los servicios de salud de una forma parcial, o sea, a través de la cobertura simultánea por inmunizaciones, servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico. Basándose en este criterio, el cuadro 9.11 muestra el acceso a los servicios por quintil de ingreso para un grupo de ocho países seleccionados de la región.

Los datos evidencian que, en países como Brasil y Colombia, las tasas de cobertura del quintil más pobre son mayores que en los demás países señalados. En países pobres como Bolivia, Guatemala, Haití, y aun en países de ingreso promedio, como Perú, las tasas de cobertura en el 20% más pobre no alcanzan

⁵ Otra forma de definir cobertura sería a través del concepto de cobertura institucional, donde la persona estaría cubierta mediante su afiliación a algún sistema de seguro público o privado. Esta definición es insuficiente en la región ya que, por definición, en muchos países todos están cubiertos teóricamente por seguros públicos, aunque en la práctica la cobertura real pueda no existir. En Brasil, por ejemplo, se estima que en 1998, el 12% de la población con educación de primer grado incompleto no tenía cobertura de servicios (Medici, 2002).

al 25%. En estos países hay mucho espacio para el desarrollo de paquetes de prestaciones focalizadas que atiendan las prioridades de salud de estos grupos, de modo que se permita su acceso a servicios de salud de calidad.

Cuadro 9.11. Tasas de cobertura de servicios de salud, por quintil de ingreso, 2000

País	Tasa de cobertura	Quintil más pobre	Segundo quintil	Tercer quintil	Cuarto quintil	Quintil más rico
Bolivia	56,7	19,8	44,8	67,7	87,9	97,9
Brasil	87,7	71,6	88,7	95,7	97,7	98,6
Colombia	84,5	60,6	85,2	92,8	98,9	98,1
Guatemala	34,8	9,3	16,1	31,1	62,8	91,5
Haití	46,3	24,0	37,3	47,4	60,7	78,2
Nicaragua	64,6	32,9	58,8	79,8	86,0	92,3
Paraguay	66,0	41,2	49,9	69,0	87,9	98,1
Perú	56,4	14,3	49,6	75,4	87,2	96,7

Fuente: BID, Mecovi, Encuestas de Muestreo de Hogares en América Latina y el Caribe.

Los programas de transferencia de ingreso, aplicados desde los noventa en varios países de la región, pueden ser una solución para el universalismo básico si se entienden estos como un mecanismo para una mejor focalización de los servicios hacia los grupos de menor ingreso, ya que estos grupos, además de elegibles, tendrían que comprobar el uso de los servicios a través de registros de cuidados mínimos de salud, como vacunación, nutrición de niños y acompañamiento prenatal, para recibir el beneficio. Sin embargo, muchos critican que, en regiones más pobres, estos programas no pueden realizar los seguimientos, y que los quintiles 2 y 3, que son pobres, son los que tienen más posibilidad de ser identificados y acompañados por los mecanismos de seguimiento y evaluación de estos programas.

En síntesis, las desigualdades relacionadas a los indicadores de salud en los países de América Latina y el Caribe parecen ser el resultado de desigualdades que se expresan en el acceso y cobertura de los servicios básicos de salud, penalizando a los grupos más pobres de la sociedad.

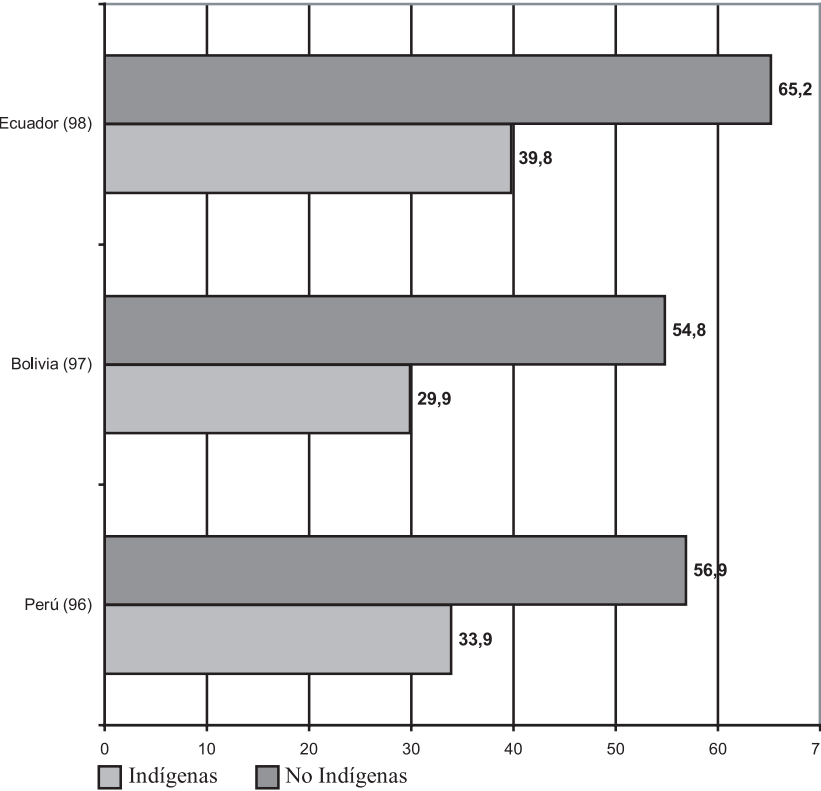
Exclusión social en salud según raza y etnia

Los datos sobre acceso a servicios de salud según grupos étnicos en los países de América Latina y el Caribe son escasos. Es necesario aumentar la información a este respecto. Sin embargo, los pocos datos disponibles permiten demos-

trar la existencia de grandes inequidades, las cuales se asocian a la pobreza y a las desventajas comparativas de estos grupos excluidos por etnia.

A finales de los años noventa, se estima que la población indígena en la región era de 53 millones de habitantes, de los cuales el 62% vivía en países donde más del 40% de la población era indígena. Estos países –Bolivia, Guatemala, Perú y Ecuador– concentran gran parte de la pobreza regional y presentan indicadores de salud inferiores al promedio de la región. El gráfico 9.3, basado en las Encuestas de Demografía y Salud, muestra que, en tres de estos países, el acceso a la salud de las poblaciones indígenas era muy inferior al de las poblaciones no indígenas, lo que contribuye a justificar las grandes desigualdades en otras variables como la mortalidad infantil y materna.

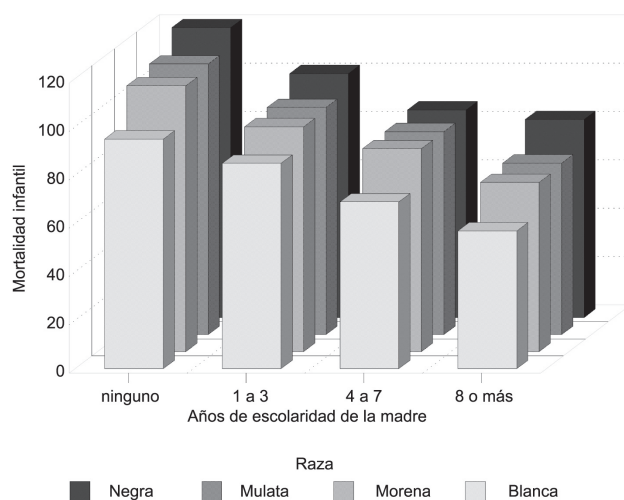
Gráfico 9.3. Porcentaje de la población con acceso a servicios de salud según etnia, 1996-1998



Fuente: Encuestas Demográficas y de Salud (EDS).

Los diferenciales de acceso a los servicios no se justifican solamente por las características económicas de la población (como el ingreso), sino también por características sociales y culturales de cada grupo étnico. Datos de las encuestas de hogares en Brasil (gráfico 9.4) evidencian que aun controlando la escolaridad de la madre, las tasas de mortalidad infantil de la población afrodescendiente en Brasil son mayores que la de las poblaciones mulata y blanca.

Gráfico 9.4. Tasas de mortalidad infantil en Brasil, por origen étnico de la población, según escolaridad de la madre, 1990



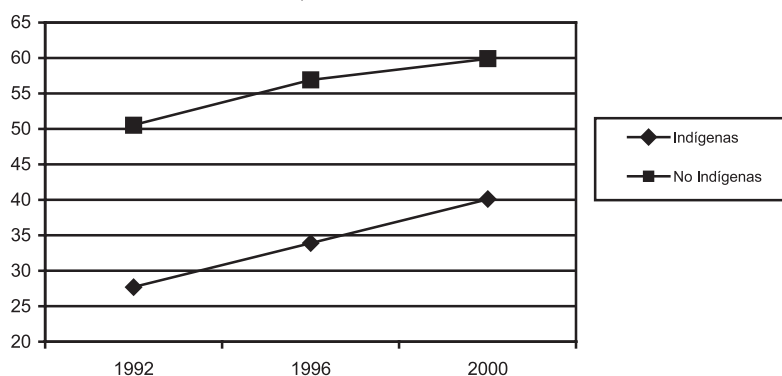
Fuente: Censo Demográfico de Brasil, 1990.

En general, las poblaciones indígenas de América Latina y el Caribe tienen causas de muerte asociadas a las enfermedades transmisibles, infecciones, causas maternas y perinatales. Asimismo, se mantiene un perfil de género diferenciado, ya que, para los hombres, los factores externos siguen siendo una de las principales causas de enfermedad⁶.

⁶ Según Hughes (2003), las principales causas de mortalidad, entre mujeres indígenas en Guatemala, al final de los años noventa, fueron las infecciones respiratorias, las infecciones intestinales, las causas perinatales, la desnutrición y la mortalidad materna, mientras que, entre los hombres, se agregan las guerras, homicidios y accidentes. Este perfil de enfermedad muestra que, entre las mujeres indígenas, en países pobres mucho ha de lograrse a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En Ecuador y Perú, las principales causas de mortalidad entre indígenas ya incluyen los problemas de cáncer de cuello de útero y las enfermedades mentales.

Informaciones recientes de las Encuestas Demográficas y de Salud (EDS) han demostrado progresos en la cobertura y acceso de las poblaciones indígenas a los servicios de salud. Datos relacionados con Perú (gráfico 9.5), muestran que, entre 1992 y 2000, la cobertura de los servicios de las poblaciones indígenas aumentó de forma algo más rápida que la relativa a la población no indígena. Aún así, la cobertura de los no indígenas fue 47% mayor que la de los indígenas en el año 2000.

Gráfico 9.5. Tasas de cobertura de los servicios de salud en Perú, 1992-2000



Fuente: Encuestas Demográficas y de Salud (EDS), Perú.

Etnia y exclusión social están altamente correlacionadas en los países de América Latina y el Caribe y son otra fachada de las desigualdades sociales. La solución de los problemas de salud entre diferentes etnias puede ser más adecuada cuando incorpora elementos interculturales en la forma de concebir, organizar y entregar los servicios. Muchos estudios han demostrado que las prácticas interculturales de salud, entre pueblos indígenas y poblaciones diferenciadas étnicamente, pueden dar buenos resultados, facilitando especialmente la incorporación y el quiebre de las resistencias al uso de los servicios tradicionales (por parte del cuerpo clínico regular) y modernos (por parte de las poblaciones indígenas) y el entrenamiento e incorporación de personal de salud de la comunidad en su organización. Pero todavía es necesario generar evidencia cuantitativa de que tales prácticas han, de hecho, generado mayor eficiencia en el proceso de prestación de servicios.

Discapacidad y exclusión social

El tema de la discapacidad afecta a un gran conjunto de la población en los países de América Latina y el Caribe, y merece ser considerado en cualquier

estrategia de universalismo básico en salud⁷. Pero en las estadísticas y políticas públicas de la región, es todavía un tema invisible. Durante los años noventa, algunos países pasaron a incluir en los censos demográficos preguntas acerca de la discapacidad con la perspectiva de tener una cuantificación del contingente de discapacitados. Mientras tanto, los criterios de clasificación que ofrecen las informaciones existentes no permiten tener una dimensión clara y comparable de los discapacitados, que pueden variar del 16%, según el Censo Demográfico de 2000 en Brasil, al 1% de acuerdo con el Censo Demográfico de Paraguay en 2002. Ciertamente, en muchos de los casos las cifras están subestimadas.

La discapacidad es uno de los problemas que lleva a la exclusión social, no solamente por el estigma y la discriminación en la convivencia social y en el mercado laboral, sino también por el acceso a los servicios de salud, ya que las ciudades no tienen la infraestructura necesaria para facilitar el acceso, en términos viales y de transporte, de los discapacitados a hospitales y centros de salud. Por otro lado, muchos de los discapacitados no tienen los cuidados y dedicación de familiares o amigos que los acerquen a los servicios, aumentando su morbilidad y llevando en muchos casos a la mortalidad precoz.

Heterogeneidad de las condiciones de salud dentro de los países

Buena parte de los países de América Latina y el Caribe presentan gran heterogeneidad en términos de las condiciones de acceso a sus servicios de salud. Las tasas de mortalidad infantil en Brasil, para el año 1997, variaron entre el 119,3% en los municipios más pobres del estado de Alagoas, hasta el 14,3% en los municipios más ricos del estado de Santa Catarina. Esto significa que, dentro de un mismo país, como Brasil, algunos municipios tienen niveles de mortalidad infantil superiores a los encontrados en África Subsahariana, mientras que otros están próximos a las tasas encontradas en los países desarrollados.

De la misma forma, las tasas de mortalidad materna en Argentina pueden variar de 9 por cada 100.000 nacidos vivos (en la ciudad de Buenos Aires) hasta 197 por cada 100.000 nacidos vivos en la provincia de Jujuy. Cerca de 10 de las 23 provincias argentinas aumentaron la tasa de mortalidad materna entre 1991 y 2001 según las estadísticas oficiales.

⁷ Según información facilitada por Federico Tobar, en Argentina el gasto medio per cápita en las prestaciones que se brindan a los discapacitados casi duplica el valor de la canasta básica. Si se hace una transferencia condicionada de ingreso a las familias para que se hagan cargo de parte de los servicios que hoy dan las instituciones, habría que tomar en cuenta este hecho.

Las discrepancias no sólo en términos de valores, sino también en términos de tendencia, muestran que no hay políticas uniformes de salud que puedan atender a las necesidades de todas las regiones, incluso dentro de cada país. Por lo tanto, el universalismo básico no necesariamente debería referirse a un mismo paquete de prestaciones para cada región dentro de un país. Es necesario apoyar políticas de descentralización que puedan avanzar en la autonomía regional necesaria para la implementación de prioridades de salud, ajustadas a las necesidades de cada localidad o unidad federativa.

Impactos distributivos del gasto público en salud

Hay poca información sistematizada sobre cómo afecta el gasto público en salud a los grupos más pobres de la población. Buena parte de esta información ha estado basada en encuestas directas o en datos derivados de las encuestas de hogar. Se han desarrollado algunos esfuerzos para sistematizar esta información, destacándose los de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2002) y de la Organización Panamericana de la Salud (OPS, PAHO, 2001).

Los datos existentes permiten crear el cuadro 9.12 sobre la distribución del gasto público en salud por quintil de ingreso, para 10 países, en distintos momentos de la década de 1990.

Cuadro 9.12. Distribución del gasto público en salud, por quintil de ingreso, década de 1990

País	Quintiles de ingreso				
	Más pobre	Segundo	Tercero	Cuarto	Más rico
Argentina (1991)	38,7	16,6	25,5	14,8	4,4
Bolivia (1990)	31,5	26,5	19,5	14,2	8,3
Chile (1996)	30,9	23,2	22,2	16,5	7,2
Colombia (1997)	17,5	19,7	22,2	20,7	19,9
Costa Rica (1996)	27,7	23,6	24,1	13,9	10,7
Ecuador (1995)	12,5	15,0	19,4	22,5	30,6
Guatemala (1999)	12,8	12,7	16,9	26,3	31,3
Jamaica (1996)	25,3	23,9	19,4	16,2	15,2
Perú (1996)	20,1	20,7	21,0	20,7	17,5
Uruguay (1993)	34,9	19,9	22,1	13,2	10,0

Fuente: PAHO (2001) y CEPAL (2002).

Como las distribuciones tienen como base años diferentes, ellas indican la distribución del gasto público de salud en momentos de la década. Por lo tanto, no pueden ser comparados ni indican la situación actual. Pero hay que tener presente que la distribución de los beneficios del gasto público cambia muy lentamente, ya que es difícil mover en el corto plazo el juego de intereses que se encuentra detrás de la distribución y el uso de estos gastos.

Para conocer el sentido progresivo o regresivo de la distribución de los gastos públicos, será utilizado el Índice de Suits, que varía de 1 a -1, siendo positivo cuando la distribución del gasto es progresiva (favorece a los más pobres), negativo cuando esta es regresiva (favorece a los más ricos) y cero, cuando la distribución es neutral (equitativa)⁸. Este índice fue calculado sobre la base de los quintiles del cuadro 9.12, lo que limita los resultados, ya que no se considera la distribución interna del gasto en cada quintil.

Como muestra el cuadro 9.13, la distribución del gasto público en salud fue progresiva en Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Jamaica, Perú y Uruguay y regresiva en Colombia, Ecuador y Guatemala.

Dos de los tres países con estructura regresiva de gasto (Ecuador y Guatemala) acumulan otras desventajas tales como bajos niveles de gasto per cápita en salud y bajo PIB per cápita, lo que limita aún más la posibilidad de expandir la cobertura para los grupos más necesitados. La regresividad del gasto público en salud parece estar asociada a países donde el sistema necesita dar más respuestas efectivas a las necesidades de los grupos más pobres y resolver problemas urgentes como los ODM de salud.

⁸ El Índice de Suits está dado por una fórmula similar al Índice de Gini, adaptada al estudio de la progresividad o regresividad de una distribución, de manera que el índice pueda variar entre -1 y 1, cuando el número de clases a considerar tiende al infinito. En el caso de la presente distribución en quintiles, sus límites reales de variación van de -0,8 a 0,8.

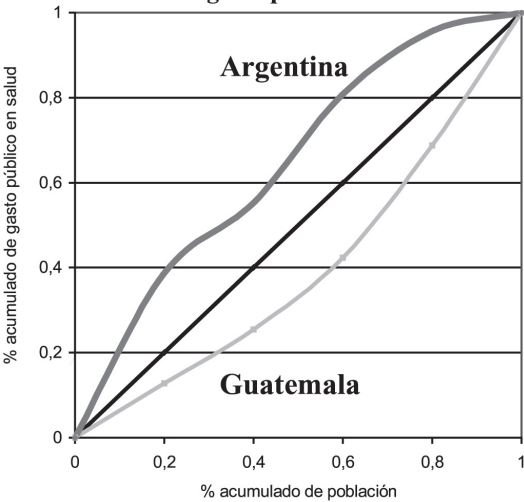
Cuadro 9.13
Índice de Suits y otras características de la distribución
del gasto público en salud, década de 1990

País	Índice de Suits	Gasto público en salud per cápita US\$ PPP (2001)	% sobre el gasto total en salud (2001)	Gasto en salud como % del PIB (2001)	PIB per cápita US\$ PPP (2002)
Argentina (1991)	0,2816	603,47	53,4	9,5	10.880
Bolivia (1990)*	0,2528	27,87	22,3	5,3	2.460
Chile (1996)	0,2504	348,48	44,0	7,0	9.820
Colombia (1997)	-0,0232	233,89	65,7	5,5	6.370
Costa Rica (1996)	0,1748	384,97	68,5	7,2	8.840
Ecuador (1995)	-0,1748	89,03	50,3	4,5	5.259
Guatemala (1994)	-0,2024	96,12	48,3	4,8	4.080
Jamaica (1996)	0,1116	106,51	42,1	6,8	3.980
Perú (1996)	0,0208	127,05	55,0	4,7	5.010
Uruguay (1993)	0,2256	279,19	46,3	10,9	7.830

Fuente: PAHO (2001) y CEPAL (2002).
* Fue considerado solamente el gasto público directo, dada la naturaleza del sistema de afiliación de las Cajas de Salud en Bolivia.

El gráfico 9.6 muestra las curvas de Lorenz construidas para un país donde el gasto público en salud es progresivo (Argentina) y otro donde es regresivo (Guatemala), a partir del procesamiento de los datos del cuadro 9.12.

Gráfico 9.6. Curvas de Lorenz de distribución
del gasto público en salud



Fuente: Elaborado sobre la base de información de PAHO (2001) y CEPAL (2002).

El gasto privado en salud, tanto el de bolsillo como los seguros públicos y privados, tiende naturalmente a reflejar la distribución de ingreso de la sociedad. El papel del Estado, a través de regulaciones sobre el gasto privado y sobre el funcionamiento de los sistemas de seguro, es crear incentivos para revertir, en lo posible, la tendencia concentradora. Pero en lo que se refiere al gasto público, le corresponde al Estado el papel de atender primero a las necesidades de los segmentos de la sociedad sin cobertura de los sistemas de seguro. En este sentido, es deseable que el gasto público en salud asuma siempre un papel de corrección de inequidades, a través de su incidencia progresiva sobre la población, según su nivel de ingreso.

Principios que podrían orientar el universalismo básico en salud en América Latina y el Caribe

La búsqueda de una gestión por objetivos sanitarios

Lo básico se define esencialmente como lo necesario. Para responder a la heterogeneidad de perfiles epidemiológicos nacionales y locales existentes en la región, es necesario ampliar el espectro de problemas de salud que deben ser considerados por los países como potencialmente prioritarios, más allá de los ODM en salud, y gestionarlos mediante acciones de atención primaria, promoción y prevención que deben ser cubiertas a través de estrategias universales.

Además de las enfermedades transmisibles como el VIH/sida⁹, la desnutrición y los problemas de salud reproductiva¹⁰, comprendidos en los ODM, los países deben considerar como prioridades básicas la reducción de los principales factores de riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles (tabaquismo, sedentarismo, dieta rica en grasas y azúcares, etc.), así como también

⁹ La adopción de programas de prevención de sida en grupos especiales de riesgo y poblaciones jóvenes es crucial para evitar una rápida expansión de la enfermedad. En los últimos años, han sido puestos en marcha, con apoyo de organismos internacionales como el Fondo Global contra Sida, Malaria y Tuberculosis, el Banco Mundial, el BID y fondos bilaterales, esfuerzos para revertir la tendencia al aumento de esta enfermedad.

¹⁰ Si bien entre los ODM se observan progresos en el alcance de algunas metas de salud, otras deberán ser enfatizadas por su bajo desempeño, como es el caso de la reducción de la mortalidad materna. Su alcance está supeditado a las estrategias que garanticen la salud integral de la mujer, el acceso pleno a los servicios de salud sexual y reproductiva y a la planificación familiar, la reducción del embarazo en la adolescencia y al combate del VIH/sida que es la principal causa de mortalidad entre mujeres jóvenes adultas de la región.

los principales determinantes de las lesiones por causas externas, derivadas de problemas como la violencia y los accidentes de tránsito, por ejemplo.

Para cumplir estas tareas sería necesario: i) el fortalecimiento de las instituciones públicas que deben liderar el esfuerzo intersectorial de identificación de problemas prioritarios de salud y la obtención de los resultados sanitarios esperados en los países; ii) el diseño y la implementación de políticas públicas y de programas de salud pública, con formulación y alcances intersectoriales, necesarios para lograr los resultados sanitarios acordados; iii) cambios en la organización y en el financiamiento de los servicios de salud (públicos, de seguridad social y privados), para la estructuración del sistema de entrega de servicios de salud en función de los resultados sanitarios a alcanzar; y iv) el fortalecimiento de las acciones de atención primaria, promoción y prevención de salud que tradicionalmente se han mostrado como más eficientes en el alcance de resultados.

Provisión de forma subsidiada de la cobertura de salud a los pobres y excluidos

La gran inequidad regional lleva a la necesidad de extender la cobertura de salud gratuita o subsidiada a los más pobres y excluidos, con una perspectiva de género y en función de etnia, cultura y otras causas de exclusión, facilitando la acumulación por parte de estos grupos poblacionales del capital humano necesario para superar la pobreza y lograr la inclusión social.

Para cumplir con estos objetivos sería necesario fortalecer y diversificar la oferta de servicios básicos de salud, alineados a las prioridades y resultados sanitarios más relevantes para la población en situación de pobreza, facilitando el acceso de esta población a dichos servicios y removiendo los obstáculos que lo dificultan (financieros, físicos, culturales, etc.). Esto podrá ser realizado, no sólo a través de proveedores públicos, sino también del sector privado, ONG y la sociedad civil, mediante mecanismos de aseguramiento como los propuestos en el seguro popular de México (Nigenda, 2005).

Se podrían, además, estimular, donde fuera posible, los programas de transferencia condicionada de ingresos a hogares en situación de pobreza, especificando los derechos y las obligaciones que deben ser asumidas, tanto por las estructuras de salud como por las familias participantes, alineando el diseño de este tipo de programa a las prioridades sanitarias y a los resultados sanitarios que se pretende alcanzar.

Se deberían implementar acciones que conciliaran programas de salud con mecanismos de asistencia social y que contemplaran, especialmente para

los más pobres, la entrega de servicios de salud, según un enfoque de género e intercultural, de forma compatible con las necesidades de salud de cada grupo de edad y con las transiciones críticas a lo largo del ciclo de vida.

Fortalecimiento institucional y del rol rector de los ministerios de Salud

La debilidad institucional de los sistemas y ministerios de Salud lleva a la necesidad de promover el desarrollo de sistemas nacionales y locales de salud, alineados con las prioridades y los resultados sanitarios que se quieren alcanzar, según las preferencias de cada país, y organizados para potenciar su efectividad, equidad, eficiencia y calidad según un enfoque de género e inclusión social. Se buscaría, también, la reducción de la regresividad en el financiamiento de los servicios, en caso de existir, tanto en la obtención de los recursos como en la distribución de los beneficios.

Para cumplir con estos objetivos, serían necesarias estrategias de fortalecimiento institucional que persiguieran objetivos realistas consistentes con el grado de desarrollo logrado por cada país, alcanzables en un corto a mediano plazo, y que formaran parte de un proceso permanente de mejoría del sistema de salud. Se debería precisar la regulación y la generación de incentivos a la organización, gestión y prestación eficientes de los servicios de salud, corrigiendo las fallas de mercado y la asimetría de información entre usuarios y prestadores de servicios.

Otro aspecto fundamental es el desarrollo y actualización de los recursos humanos, la provisión de infraestructura, de equipamiento, de insumos y de mecanismos gerenciales necesarios para el fortalecimiento de los servicios de salud.

Hay que perfeccionar los marcos jurídicos y normativos necesarios para regular el funcionamiento de los diversos componentes del sistema de servicios de salud, para el fortalecimiento del rol de rectoría de los ministerios de Salud y de su capacidad de coordinación intersectorial de las acciones públicas y privadas de salud.

Finalmente, hay que trabajar en el diseño e implementación de los sistemas institucionales de monitoreo, evaluación y control de la calidad de las acciones implementadas, como son los protocolos y guías clínicas, ya que estos han sido uno de los eslabones débiles de todas las políticas sociales en la región.

El concepto de universalismo básico en salud (véase el capítulo 1), quedaría a mitad de camino entre los dos extremos del universalismo como medio y del universalismo como fin, dado que garantizaría:

- Una cobertura de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación para los riesgos de salud de grupos poblacionales en etapas vulnerables del ciclo de vida (niños, madres, adultos mayores, desempleados).
- El acceso a servicios de calidad homogénea garantizado por el Estado para todos, pudiendo su organización y/o provisión ser pública o privada.
- El número de las prestaciones que, aun limitado y diferenciado según las necesidades de cada país, privilegia prioridades sanitarias y soluciones costo-efectivas, basadas en evidencias epidemiológicas, y se incrementaría en la medida en que las prestaciones fueran sostenibles, consensuadas socialmente y viables institucionalmente.

Según el concepto de universalismo básico, se deberían cubrir no solamente bienes públicos, dado que muchos de los bienes y servicios de salud pueden ser caracterizados como bienes de mérito, aunque privados. Musgrove (1996) ilustra el árbol de decisión para el financiamiento de bienes y servicios de salud. Se vislumbran cuatro situaciones que justificarían la intervención del Estado en el financiamiento de la salud: i) bienes públicos¹¹; ii) bienes privados asociados a grandes externalidades positivas, cuya demanda no esté siendo atendida; iii) bienes privados con costos catastróficos no asegurados a los grupos vulnerables; y iv) bienes privados que benefician a los más pobres.

Ejemplos de bienes públicos en salud son los sistemas de vigilancia sanitaria y epidemiológica, las estrategias de combate a vectores de enfermedades transmisibles y las medidas de salud pública y prevención de factores de riesgo como el tabaco y el alcohol. La provisión de vacunas o medicamentos esenciales para los grupos de bajos ingresos es el típico caso de bienes privados asociados a grandes externalidades, cuya demanda no está atendida y demandaría la provisión o financiamiento públicos. En el caso de bienes privados con costos catastróficos, están los procedimientos de alta tecnología, muchos de los cuales están hoy cubiertos por el Plan AUGE (Acceso Universal con Garantías Explícitas) en Chile, cuyos costos son prohibitivos incluso para las capas medias de

¹¹ Bien público es aquel que presenta dos características básicas: i) no tiene consumo rival y ii) no excluye a nadie de su consumo ya que, cuando es producido, no se puede evitar que otros lo consuman. En este sentido, los bienes públicos no pueden funcionar en mercados privados, ya que nadie puede asegurar que sean consumidos solamente por quienes no tienen capacidad de pago. Bienes que cumplen una de las dos condiciones son llamados bienes mezclados (*mixed goods*). Es el caso de las vacunas, las cuales no tienen consumo rival, aunque su consumo pueda ser realizado en forma individual.

la sociedad. En el caso de bienes privados que benefician a los más pobres, se tienen claramente los servicios de atención primaria de salud, como las medidas de promoción y prevención, la salud materna e infantil, etcétera.

Con el concepto de universalismo básico se evita el riesgo contenido en la idea de universalismo como fin que es producto de la asimetría de información existente en el sector ya que lo que es universal y gratuito es adecuado a la patología de los grupos sin capacidad de pago. En un sistema universal y gratuito de oferta de servicios por el Estado, que enfatice la oferta integral de servicios, los grupos de clase media y alta – que tienen más conocimiento, redes de contactos y capacidad de vocalizar sus intereses– tienen la posibilidad de capturar la producción de servicios en función de sus intereses y prioridades, reduciendo los recursos y la capacidad del sistema para organizarse para cubrir la demanda y necesidades de los más pobres.

También se desmoviliza el riesgo contenido en el universalismo como medio que es el de la fragmentación, dualidad de ciudadanía y quiebre de viabilidad institucional, ya que no siempre el Estado tiene la sintonía fina necesaria para negociar precios que garanticen la atención sostenida de los grupos más necesitados.

Consideraciones finales

Aunque con sus especificidades, el universalismo básico en salud debería cumplir determinados principios que lo caracterizan. El universalismo básico no debería ser incompatible con la focalización, sino que debería utilizar estrategias de focalización, no en personas, pero sí en servicios que atiendan al perfil de necesidades de los más pobres, como forma para revertir las desigualdades de acceso y equidad en sociedades muy desiguales, donde la universalización sin fronteras crea presiones para que los más ricos lleguen primero a los gastos públicos, distorsionándolos para que atiendan a su perfil de necesidades. El Anexo 1 resume algunos de los riesgos, sobre la base de la experiencia histórica, de los universalismos aplicados en otros contextos internacionales.

Una forma de lograr esto en el ámbito de la salud es a través de la definición de servicios universales gratuitos basados en prioridades epidemiológicas, especialmente de los más pobres, generando subsidios para que estos puedan obtenerlos según sus necesidades. Para que esto sea aún más factible, es necesario que los pobres participen de la definición, monitoreo y evaluación de las acciones que les serán prestadas con recursos públicos.

El universalismo básico en salud debería permitir el quiebre de la segmentación entre la provisión pública y privada de los servicios o entre servicios para las clases medias y para los pobres. Todos tendrían acceso a servicios de la misma calidad y con la misma calidez. La diferencia estaría en las fuentes de financiamiento, ya que el subsidio público no iría necesariamente a las capas medias, a no ser parcialmente, de ser necesario, en el caso de riesgos catastróficos de la salud.

Para que sea posible esta estrategia, es fundamental trabajar muy especialmente en los temas de rectoría de las autoridades sanitarias y armonización del pluralismo existente en salud en el contexto de cada sociedad. No se trata, en este caso de aumentar el gasto en salud, ya que en América Latina no se gasta poco comparado con el producto interno de la región. Lo que hay que aumentar es la eficacia del gasto.

Por ende, la aplicación del universalismo básico en salud deberá ser incremental y deberá basarse en principios y estrategias que garanticen su implementación¹². No se puede garantizar todo a todos de la noche al día; es necesario descubrir las áreas donde se puede avanzar más rápido, con menores costos y mayores impactos. Para esto, debe también estar presente el tema de la armonización de intereses y el análisis de riesgos políticos, minimizando la posibilidad de arruinar el proyecto por el quiebre repentino de derechos políticos, sociales o de propiedad.

Anexo 1

Del universalismo utópico al universalismo científico¹³

Universalismo y desigualdad

En una sociedad donde la desigualdad sigue siendo una de sus principales características, la búsqueda de derechos universales pasa progresivamente a ser una utopía compartida por todos (o casi todos). No por el hecho de que la desigualdad sea una característica básica de estos tiempos, ya que ella siempre existió en sociedades presentes y pasadas. Pero en el presente dos factores básicos, entre otros, llevan al aumento del consenso respecto de su reducción. En primer lugar, el discurso de la democracia como valor universal avanza mundialmente y, aunque su alcance en todas las partes esté muy distante, las desigualdades sociales emergen como principales prioridades entre las viejas

¹² Para este aspecto, véase el capítulo 12 de este volumen.

¹³ Original publicado en la página de Internet Monitor de Salud (<http://monitordesaude.blogspot.com>).

y nuevas sociedades democráticas. En segundo lugar, la desigualdad irrumpe en los hogares a través de los medios de comunicación masiva, generando incomodidad, como diría George Orwell, (*Rebelión en la granja*, 1945) tanto para los más como para los menos iguales y, por lo tanto, el consenso sobre la necesidad de reducirla pasa a ser una prioridad de los partidos políticos de todos los colores y matices y una promesa, aunque utópica, de avances de la cohesión social.

Autores como T.H.Marshall (1964), uno de los padres del concepto de ciudadanía, afirman que esta se funda en la incorporación progresiva de tres tipos de derechos: derechos civiles (como el fin de la esclavitud, de la servidumbre y otros males que impiden el derecho de ir y venir de los individuos), derechos políticos (la democracia y el derecho a elegir libremente sus representantes y expresar libremente sus credos políticos y religiosos) y derechos sociales (el derecho a políticas sociales básicas de educación, salud y protección social, entre otras).

El universalismo europeo y del Este de Asia

El concepto de derechos sociales como parte de la ciudadanía ha sido uno de los pilares prácticos del Estado de bienestar social europeo, especialmente en el modelo desarrollado a partir del informe realizado por William Beveridge¹⁴, que lanzó las bases universales de la política social en aquel continente. Varios factores actuaron en la construcción práctica de esta propuesta de política social, entre ellos las inversiones del Plan Marshall¹⁵, las ventajas comparativas en capital humano y tecnología acumulada por el esfuerzo de guerra, la demografía favorable, con una población en edad económicamente activa seguida por un *baby boom*, la expansión comercial entre los países desarrollados y las largas fuentes de materia prima barata disponibles en los países en desarrollo.

Estas ventajas, difícilmente podrían reproducirse posteriormente en el contexto histórico de los países en desarrollo y, por lo tanto, la segunda generación

¹⁴ Sir William Beveridge fue un importante economista inglés, asociado al grupo de los socialistas fabianos. Su informe sobre seguridad social presentado al Parlamento inglés en 1942 fue la base de la reforma del modelo de seguridad social inglés en la dirección de derechos sociales universales.

¹⁵ El Plan Marshall es el nombre por el que se conoce el Programa de Reconstrucción Europeo anunciado por el entonces secretario de Estado norteamericano George Marshall, en un discurso en la Universidad de Harvard, el 5 de junio de 1947. Se calcula que, en total, el Plan supuso una ayuda de US\$13.000 millones entre 1947 y 1952. El éxito del plan fue esencial para la recuperación económica y el asentamiento de los regímenes democráticos en Europa Occidental.

de países que alcanzaron el desarrollo, como los tigres asiáticos, no siguieron el mismo proceso de incorporación de derechos sociales (y, en algunos casos, ni civiles o políticos), con excepción de la universalidad en la educación básica y la inversión tecnológica, las cuales siempre han sido consideradas como pilares del proceso de desarrollo. Muchos de estos países, entre los años sesenta y noventa, y bajo el liderazgo de gobiernos autoritarios, desarrollaron su política social como un instrumento de política económica, privilegiando categorías sociales especiales como se produjo en el modelo bismarkiano alemán. Con la crisis económica de fines de los años noventa, y durante la transición al nuevo milenio, estos países empezaron reformas que vienen ampliando progresivamente los derechos sociales, manteniendo en algunos casos un carácter residual, y que ponen en riesgo su estabilidad económica¹⁶.

Los universalismos tardíos y las lecciones que hay que aprender

En el caso de los países que todavía se encuentran en proceso de desarrollo y no alcanzaron los niveles de ingreso para absorber franjas considerables del mercado mundial, el reciente proceso de globalización de los mercados de productos, servicios y capitales debilita la capacidad de los Estados nacionales para compatibilizar la competitividad exigida por el mercado global con los gastos públicos necesarios para mantener políticas sociales universales. Asimismo, en los últimos 20 años, muchos de los países en desarrollo pasaron a incorporar progresivamente en su aparato constitucional los derechos sociales universales sin una base económica sólida para su implementación y sostén. Este universalismo tardío ha sido verificado especialmente en América Latina. ¿Qué implicaciones podrá tener este avance de derechos sin bases económicas que lo sustenten?

Hay que considerar que este movimiento es radicalmente distinto del ocurrido en Europa o en el Este de Asia. La experiencia pasada demostró, en los países europeos, un buen sentido de oportunidad histórica en la construcción del universalismo, pero desde los años setenta, este contexto ha sido progresivamente corroído por distintos factores como la demografía desfavorable con

¹⁶ Países como Corea, después de la crisis económica y bajo gobiernos democráticos, cambiaron este contexto a partir de la generación de un seguro básico universal de salud, de la extensión del seguro de desempleo y de la creación, en el año 2000, de una pensión mínima para familias debajo de la línea de pobreza.

tendencias al rápido envejecimiento poblacional, la creciente inmigración internacional que aumentó la informalidad laboral y la presión por equidad social, y el prolongado nivel de desempleo, especialmente entre los jóvenes. Las tensiones políticas han desacelerado el proceso de reformas de las políticas sociales universales, agravando el déficit público y la competitividad externa. La Unión Europea, aunque haya facilitado el comercio entre países europeos, establece un escudo proteccionista a los productos externos, especialmente los provenientes de los países en desarrollo, con miras a evitar caídas en los niveles de empleo y el aumento del déficit fiscal que sostiene las políticas universales de salud y seguridad social.

Lo que sigue moviendo el universalismo europeo, con todas sus dificultades, es la creencia de que las sociedades más equitativas son más cohesionadas y mejoran, por este motivo, su nivel de bienestar y de solidaridad frente a las adversidades. Pero ¿por cuánto tiempo se podrá mantener esta creencia en un cuadro de grandes tensiones comerciales, de demografía desfavorable y de nuevos matices culturales y sociales resultantes de la inmigración y de un prolongado déficit fiscal?

El pragmatismo asiático en la construcción del universalismo todavía es muy reciente para juzgar su potencial de éxito, pero países como Japón (donde la política social marchó más a menudo en el sendero de los modelos europeos) demuestran una gran dificultad para reformar su Estado de bienestar. Los demás, como resultado de los avances democráticos, podrán beneficiarse de una luna de miel entre los políticos y los grupos organizados de presión social, dado que los avances graduales han sido, en general, satisfactorios para todos.

Hay que evitar que el universalismo que se intente implementar en los países en desarrollo sea una utopía y hay que lograr que su construcción tenga bases sólidas (científicas) para que sea sostenible a largo plazo. Las lecciones aprendidas del universalismo en países que lograron pasar la barrera del desarrollo económico muestran que: i) su construcción debe ser incremental; ii) no puede comprometer la estabilidad o frenar el proceso de desarrollo económico, debiendo buscar sinergias que potencien tanto la estabilidad como el crecimiento; iii) debe estar orientado a resultados y no a procesos, atendiendo desigualmente a los más desiguales; iv) debe respetar la cultura y la economía política de cada país, buscando comprometer a todos con su construcción; y v) debe fomentar la solidaridad y la cohesión social en su implantación.

Anexo 2. Derechos de salud según las constituciones de los países de América Latina y el Caribe

Pais y año de la última reforma	Tipo de cobertura	Mecanismo de financiamiento	Responsabilidad federativa	Participación del sector privado	Participación social	Funciones del Estado	Capítulo correspondiente
Antigua y Barbuda (1981)	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona
Argentina (1994)	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	Protección de la salud en la relación de consumo de bienes y servicios	Capítulo Primero, Declaraciones, derechos y garantías
Bahamas (1973)	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona
Barbados (1966)	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona
Belice (1981)	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona
Bolivia (1995)	Universal	Seguridad social	Gobierno central y local	No menciona	No menciona	Defender el capital humano protegiendo la salud de la población; defender la salud física, moral y mental en la infancia	No menciona
Brasil (1988)	Universal, integral, gratuita para todos	Fuentes fiscales y seguridad social	Gobierno federal y gobiernos locales	Complementaria, pero vetada al capital externo	Si	Organizar, financiar, regular y prestar servicios	Capítulo Segundo, Seguridad social
Chile (2001)	Universal, basada en contribución	Seguridad social	Gobierno central y entidades privadas	Obligatoria	No menciona	Protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo	No aplica

País y año de la última reforma	Tipo de cobertura	Mecanismo de financiamiento	Responsabilidad federativa	Participación del sector privado	Participación social	Funciones del Estado	Capítulo correspondiente
Colombia (1991)	Universal, con subsidio a los más pobres	Seguridad social	Gobierno central y local	La prestación de servicios es realizada básicamente por entidades privadas	Sí	Organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes	No aplica
Costa Rica (2001)	Trabajadores y sus familias tendiendo a universal	Seguridad social	Gobierno central	No menciona	No menciona	La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma: Caja Costarricense de Seguro Social	No aplica
Cuba (1992)	Universal y gratuita	Fondos públicos	Gobierno central	No hay	Organización de masas	Prestación de servicios por red pública, educación para la salud, y medidas preventivas de las enfermedades	No aplica
Dominica (1984)	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona
Ecuador (1988)	Universal y gratuita sólo a quien necesita	Seguros sociales e impuestos	Estado (Ministerio de Salud e Instituto de Seguridad Social)	No menciona	No menciona	Salud pública y prestación de servicios a los más pobres	Sección Cuarta, De la salud
El Salvador (1993)	Universal, gratuita a los que no tienen capacidad de pago y universal para prevención	Fondos públicos y de las personas	Estado nacional	No menciona	Consejo de Salud, regido por profesionales de la salud	Salud de los indigentes y salud pública	Sección Cuarta, Salud pública y asistencia social

País y año de la última reforma	Tipo de cobertura	Mecanismo de financiamiento	Responsabilidad federativa	Participación del sector privado	Participación social	Funciones del Estado	Capítulo correspondiente
Guatemala (1993)	Universal	No menciona	Estado central	No menciona	Sí	Prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes	Sección Séptima, Salud, seguridad y asistencia social
Grenada (1981)	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona
Guyana (1996)	Universal y gratuita	No menciona	No menciona	No menciona	Obligatoria	No menciona	No menciona
Haití	Universal	No menciona	Estado en todos los niveles	No menciona	No menciona	Servicios de salud, hospitales, centros de salud y dispensarios	Capítulo Segundo, Derechos fundamentales a la vida y a la salud
Honduras (1994)	Protección a la salud	No menciona	Estado central	Autorizada y regulada por el Estado	Obligatoria	Regulación, y control de alimentos y medicinas; coordinación de actividades públicas y de organismos centralizados y descentralizados del sector, medi- ante un plan nacional de salud; supervisión del sector privado de salud	Capítulo Octavo, De la salud
Jamaica (1999)	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona
México (2002)	Protección de la salud	Estado y seguridad social	Todos los niveles de gobierno y seguridad social	Accidentes de trabajo	No menciona	Salud pública a través de la Secretaría de Salud y los servicios ofrecidos por la seguridad social	No aplica

País y año de la última reforma	Tipo de cobertura	Mecanismo de financiamiento	Responsabilidad federativa	Participación del sector privado	Participación social	Funciones del Estado	Capítulo correspondiente
Nicaragua (2000)	Universal y gratuita	Estado	Estado	No menciona	Promovida a través del Estado	Promoción, protección, recuperación y rehabilitación, dirección y organización de los programas, servicios y acciones de salud y promover la participación popular en defensa de la salud	No aplica
Panamá (1994)	Universal con gratuidad a los pobres	Seguridad social y gobierno	Seguridad social, gobierno y comunidades	No menciona	A través de las comunidades	Política nacional de alimentación y nutrición; promoción, salud de madres, niños y adolescentes, combate a enfermedades transmisibles; agua, saneamiento y vacunación, servicios de salud integral y subsidios a medicamentos; vigilancia sanitaria y salud del trabajador; acceso a medicamentos y planificación familiar.	Capítulo Sexto, Salud, seguridad y asistencia
Paraguay (1992)	Protección a la salud	Público y privado	Nación	Sí	No menciona	Protección a la salud y prestación de servicios	Capítulo Sexto, De la salud
Perú (1993)	Protección a la salud	Público, privado o mixto	Nación	Sí	No menciona	Protección a la salud y prestación de servicios	Capítulo Segundo, De los derechos sociales y económicos
República Dominicana (2002)	Protección a la salud (maternidad y a los pobres)	No menciona	Nación	No menciona	No menciona	Salud pública, regulación y servicios a los pobres	Sección Primera, De los derechos individuales y sociales

País y año de la última reforma	Tipo de cobertura	Mecanismo de financiamiento	Responsabilidad federativa	Participación del sector privado	Participación social	Funciones del Estado	Capítulo correspondiente
San Kitts y Nevis (1983)	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona
Sta. Lucía (1978)	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona
San Vicente y las Granadinas (1979)	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona
Suriname (1992)	Universal y gratuita	Público	Nación	No menciona	No menciona	Salud pública y prestación de servicios	Capítulo Sexto, Derechos y obligaciones sociales, culturales y económicas
Trinidad y Tobago (2000)	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona
Uruguay (1996)	Salud pública e individual a los indigentes	Público a los indigentes	Nación	Sí	No menciona	Las de salud pública	No aplica
Venezuela (1999)	Universal y gratuito	Público	Estado central a través de un sistema nacional de salud	Prohíbe explícitamente la privatización	Comunidad organizada	La promoción de la salud y la prevención de las enfermedades, tratamiento oportuno y rehabilitación de calidad	Capítulo Quinto, De los derechos sociales y de la familia

¿Qué es universalismo básico en salud?

Federico Tobar

Se ha postulado que el universalismo básico busca recuperar la cobertura universal de aquellos beneficios imprescindibles, con calidad homogénea y adecuada, fundamentalmente, otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía¹. Pero el universalismo básico exige una revisión y discusión de lo que se debe considerar “básico” en salud.

A partir de un diagnóstico sintético de la situación de las políticas sectoriales en salud en América Latina, se proponen ocho tesis sobre las especificidades del universalismo básico en salud y se presentan algunos antecedentes nacionales que avanzan en su construcción.

Los desafíos de las políticas de salud

Una característica de la región es que, aunque muchas de las constituciones nacionales declaman que la salud es un derecho de la población, los servicios han sido desplegados de forma muy fragmentada. Se configuraron así subsistemas de protección de la salud no sólo muy diferentes, sino fundamentalmente con una profunda inequidad en la entrega de servicios. Las brechas en el acceso, el financiamiento y los resultados de salud entre ricos y pobres se han mantenido o incluso se han agravado.

La situación actual es resultado del desarrollo histórico de las políticas de salud en el cual se pueden identificar fases o etapas donde predominaron diferentes modelos o paradigmas sanitarios. Desde el primer enfoque higienista, vigente en la primera mitad del siglo XX, la premisa central consistía en reducir riesgos a la salud y la respuesta fue un esquema donde el Estado asumía un activo rol intervencionista. Se consideró a las enfermedades transmisibles como verdaderas amenazas al orden público que requerían una reacción firme que, incluso, ha sido caracterizada como una “policía

¹ Véase el capítulo 1.

médica”. El despliegue de intervenciones especializadas para combatir esos riesgos específicos que involucraban la propagación de enfermedades contagiosas consolidó una forma organizativa particular denominada “programas verticales” que todavía hoy perdura en la mayoría de las estructuras sanitarias de la región.

De aquella primera fase de las políticas de salud quedan dos saldos principales. Por un lado, su vigencia se limitó de forma exclusiva al sector público. Y por otro lado, no favoreció una integración entre las políticas de salud pública y de asistencia médica, ni tampoco articuló las respuestas de los diferentes enfoques de promoción, prevención y curación en los servicios y programas de salud. En síntesis, aquel viejo modelo higienista tenía como positiva su orientación a objetivos sanitarios concretos y desplegaba sus acciones sin más discriminación que la de los riesgos sanitarios que cada grupo poblacional involucraba. Pero no favoreció la integración de las respuestas ni la consolidación de prioridades sanitarias, y cada programa vertical terminó funcionando de forma aislada e incluso disputando recursos con otros programas complementarios.

Un segundo enfoque curativista, asociado con el envejecimiento de la población, con el crecimiento de las estrategias de seguro público o privado de salud y con el avance en la transición epidemiológica, ha sido conocido como el “modelo médico hegemónico”. Este permitió extender la oferta de servicios de salud y ampliar su cobertura. Sin embargo, en América Latina su expansión –que ocurrió hasta mediados de la segunda mitad del siglo XX– se concretó consolidando esquemas de protección diferentes para el sector asalariado formal (asegurado a través de esquemas contributivos), para los sectores de mayores ingresos (asegurados a través de esquemas de afiliación voluntaria) y para los sectores vulnerables sin acceso a los otros sistemas de protección en salud (a través de un esquema público asistencialista). Los modelos de protección en salud se fueron construyendo como edificios diferentes, dando origen a lo que se ha denominado pluralismo fragmentado. Por eso hoy, en América Latina, mientras unos acceden a la última tecnología médica y al mayor confort disponible, a otros, en la mejor de las hipótesis, se los condena a una “medicina pobre para pobres”. La crisis en los mercados de trabajo formales y los programas de estabilización económica a partir de la segunda mitad de los años ochenta hizo retroceder este modelo en muchos países latinoamericanos limitando fuertemente su expansión en las últimas dos décadas.

Se podría asumir que, con la propagación del modelo curativista, el derecho a la salud avanzó, pero lo hizo de forma ineficiente, ineficaz e ineffectiva. Ineficiente, porque la fragmentación del sistema involucra rendimientos decrecientes de las inversiones sanitarias, puja distributiva por los recursos, superposición de esfuerzos, e incluso el surgimiento de “subsidios cruzados” en el financiamiento de cada uno de estos tres edificios de protección sanitaria. Ineficaz, porque se tendió a abandonar los objetivos sanitarios y porque la calidad y la capacidad de respuesta de cada subsistema y de cada servicio resultó muy heterogénea. Por un lado, cada vez es más difícil lograr un adecuado funcionamiento en red del conjunto de servicios: todos hacen de todo. Por otro lado, aun con la hipótesis de conseguir que todos los servicios de salud fuesen eficientes y de calidad, no se garantizarían mejores resultados sanitarios. En otros términos, un sistema de salud es como una orquesta en la que, aun contando con los instrumentos adecuados y excelentes intérpretes, sin una partitura única con los arreglos de un director hábil, no habrá concierto. Por último, el modelo resultó ineffectivo porque durante los últimos años, enfermedades que deberían haberse erradicado aumentaron, enfermedades ya erradicadas resurgieron y a ello se sumaron nuevas enfermedades emergentes².

La tercera fase en el desarrollo de las políticas de salud surge en las últimas dos décadas del siglo XX con las premisas reformistas. La consigna central era separar la provisión del financiamiento e incrementar la competencia como mecanismos para buscar eficiencia en el uso de los recursos. El Estado debía garantizar flujos financieros estables para las prestaciones, pero no necesariamente proveer servicios de forma directa. Servicios públicos y privados dejan de aparecer como el agua y el aceite y se comienza a hablar de un “mix prestador público-privado”. Así, en muchos países el gobierno pasa a comprar servicios de salud a prestadores privados y los aseguradores privados a los hospitales públicos.

El modelo reformista incorporó, en muchos casos, la premisa de focalizar las acciones y servicios públicos en la población no asegurada. Ello no sólo erosionó el principio de la universalidad de cobertura de los servicios

² Entre las primeras se encuentra la malaria que duplicó la cantidad de casos (pasando de 527 mil en 1990 a más de un millón en 1999) e incluso el mal de Chagas que aún afecta a 16 millones de personas causando 50 mil muertes anuales. En segundo lugar, reemergieron enfermedades como la tuberculosis cuya tasa pasó de 196 a 221 por cada 100 mil habitantes en el mismo período. A esto se suman nuevos flagelos como el sida que, a mediados de la década pasada, ya afectaba a 1,8 millones de latinoamericanos.

públicos (remanente de la fase higienista), sino también tendió a debilitar el control de enfermedades transmisibles y los programas verticales³.

Se buscó consolidar mercados e incluso cuasimercados (mecanismos de competencia en los servicios públicos). Pero para ello era necesario que los servicios públicos tuviesen mayor autonomía en el manejo de sus recursos. Esto significaba pasar a financiar los servicios por la demanda en lugar de garantizar la oferta pública de servicios médicos a través de presupuestos centralizados. La premisa de la competencia también se extendió a los seguros de salud. En este caso financiar la demanda significó “que el dinero siguiera al paciente”, permitiendo a los beneficiarios de los seguros sociales elegir la entidad aseguradora. Aunque se trata de un cambio en el marco regulatorio, este esquema fue denominado “desregulación” por pretender reducir regulaciones innecesarias que trababan la efectiva prestación de los servicios.

Con la vigencia de este paradigma reformista donde la redefinición de las funciones del Estado y los procesos de descentralización se hacen imperativos, apareció una nueva prioridad: definir el rumbo hacia donde debían avanzar los sistemas de salud. La Organización Mundial de la Salud incorporó el concepto de “rectoría” para designar a esa función del Estado en salud que pasaba a ser indispensable en el nuevo entorno. La advertencia para los ministerios y gobiernos en general era “remen menos y conduzcan más”. La noción de rectoría involucra una profunda revisión de la simple función de dictar normas y requiere de mucha mayor responsabilidad por parte de los gobiernos centrales. Deriva de la creciente tendencia a la separación de las funciones de financiamiento y prestación de servicios, la mayor autonomía de los servicios públicos, el desarrollo de los seguros competitivos, así como de seguros públicos para cubrir a la población carenciada y de la aparición de nuevas amenazas como las epidemias propagadas con objetivos terroristas. Estos cambios exigen, entre otras cosas, una mayor capacidad de conducir, regular y llevar a cabo las funciones esenciales de salud pública correspondientes a la autoridad sanitaria.

En síntesis, luego de casi dos décadas de reformas sectoriales, la mayoría inconclusas, el modelo reformista ingresa en una crisis paradigmática y la rectoría de los sistemas es consagrada como una función clave del Estado central en salud.

³ Algunos ejemplos pueden ilustrar esta afirmación. En Colombia, un estudio de Patricia Arbelaez demuestra como la reforma acabó perjudicando el control de la tuberculosis en Colombia (véase Arbelaez, 2005). Por otro lado, Gabriel Schmunis y Joao Carlos Pinto Dias documentaron que, en los casos de Argentina y Brasil, la dotación de recursos humanos dedicados al control de enfermedades transmisibles fue reducida a en el contexto reformista de la década de los noventa a menos de la mitad de lo disponible a fines de los ochenta (véase Schmunis y Dias, 2000).

Particularidades del universalismo básico en salud

Se postularán ocho tesis sobre qué significa incorporar agendas nacionales de políticas de salud a la concepción del universalismo básico.

1. El universalismo básico en salud implica asumir una visión compartida para el sistema de salud: concretar el derecho efectivo a la salud para todos los ciudadanos de un mismo país. Esto es imperativo para recuperar la rectoría, ya que el abordaje vertical no favorece una visión común y los servicios de salud han tendido a incorporar prioridades individuales que no repercuten necesariamente en logros epidemiológicos.

2. El universalismo básico en salud establece prioridades y recupera las funciones olvidadas de la programación de políticas y servicios promoviendo el logro de metas epidemiológicas concretas para la población del país. Esto significa no sólo recuperar las políticas de salud centradas en objetivos concretos, sino también incorporar modelos de gestión orientados a resultados de salud⁴.

3. El universalismo debe ser considerado como un fin y la focalización como un medio. Lograr el carácter universal del derecho a la salud es un fin, hoy preocupado fundamentalmente con concretar el acceso, pero mañana con garantizar resultados de salud. El adjetivo “básico” denota un carácter de medio, en el sentido de una estrategia progresiva. No es posible garantizar “todo para todos”. Pero la apuesta es que resultará más efectivo garantizar algunos cuidados de calidad homogénea para todos que insistir en proveer cuidados amplios de calidad heterogénea sólo para algunos. De esta forma, la focalización puede constituir una herramienta para priorizar el uso de recursos disponibles hacia poblaciones e intervenciones que permitan alcanzar resultados más rápidamente. Pero la imagen objetiva del universalismo básico es construir esquemas de protección igualitarios y universales. En ese sentido, es imprescindible percibir que hay múltiples formas disponibles de focalización y no se restringe sólo a considerar los ingresos del beneficiario como un criterio de corte.

⁴ En ese sentido, cabe destacar la contribución que representó la proclamación de las Naciones Unidas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aun cuando para algunos países de América Latina puedan no resultar representativos de sus prioridades sanitarias.

4. El universalismo básico en salud constituye una estrategia para avanzar de forma progresiva en la conformación de un modelo único de atención. No se trata necesariamente de establecer un único sistema, pero sí de comenzar a resolver una excesiva fragmentación en subsistemas desarticulados. Sin embargo, la propuesta es diferente a la noción de los noventa que priorizaba iniciar la reforma a través del modelo de financiamiento. Partir de la noción de salud como derecho implica que, ante las mismas necesidades, los ciudadanos reciban tratamientos equivalentes en calidad y resolutivez, independientemente de cuál sea su condición social y económica e incluso su esquema de cobertura.

5. El universalismo básico en salud implica combatir las diferencias en la calidad de las respuestas. La propuesta tiene como eje el modelo de atención, definiendo no sólo los problemas de salud pública priorizados, sino el modelo de división del trabajo médico para lograr una adecuada respuesta. Mientras el modelo reformista proponía canastas de prestaciones, el universalismo básico en salud propone garantizar, para toda la población, que se implementará la respuesta adecuada frente a determinadas patologías que han sido priorizadas. Estas patologías deben ser objeto de intervenciones equivalentes en los diferentes subsistemas (público, privado y de seguros sociales). Es decir, no sólo hace falta cubrir prestaciones, hace falta desplegar auténticos programas de cuidados médicos, apoyados en protocolos de diagnóstico y tratamiento según nivel de atención. En otras palabras, no se trata más de satisfacer demandas, sino de resolver necesidades de salud pública. Esto admite dos posibilidades: o se garantiza una respuesta universal desde los servicios públicos, o se garantiza un pluralismo estructurado sobre el modelo de atención. La primera opción involucra políticas de fortalecimiento de la oferta invirtiendo la lógica del modelo reformista centrado en la demanda. Una ventaja de esta opción es que, si en la utilización de los servicios públicos se involucra no sólo a los sectores de ingresos bajos sino también a los sectores medios, se generará una sinergia en la consolidación de la calidad de las prestaciones. De esta forma, se conseguirá superar la tendencia a la precarización de los servicios para pobres. La segunda opción supone que se podrá garantizar la respuesta adecuada frente a las patologías priorizadas desde todos los subsistemas de salud. Por lo tanto, el Estado, además de brindar directamente servicios a la población que no cuente con seguros, deberá fortalecer la regulación de los seguros de salud. Estos últimos –ya sean esquemas mutuales o

empresas privadas— no sólo deberían garantizar el acceso de sus usuarios a un listado de servicios de salud a partir de una canasta de prestaciones delimitada, sino que pasarían a ser responsables de desplegar programas explícitos de cuidados, según protocolos de atención definidos, siendo evaluados en términos de metas prestacionales y epidemiológicas.

6. El universalismo básico en salud implica la revisión de la descentralización y una reorganización progresiva de la división gubernamental de las responsabilidades en salud. No puede permitirse que haya diferentes modelos de universalismo básico en el interior de un mismo país. Si bien, la estrategia de implementación del universalismo básico debe ser gradual y puede avanzar más rápido en un sector de política social que en otro, no se puede aceptar que existan departamentos, estados o provincias con más derechos que otros. La lógica de “proyectos” y “experiencias piloto” junto con procesos descentralizadores incompletos han tendido a acentuar las diferencias regionales en el acceso a bienes y servicios y también han deteriorado la equidad en el financiamiento y los resultados sociales. Por estos motivos, las respuestas deben ser uniformes para toda la población del país.

7. El universalismo básico en salud impulsa programas para combatir enfermedades o resolver problemas de salud pública, pero no canastas o paquetes de servicios para pobres. Entre las medidas reformistas más promovidas se destaca la adopción de esquemas de contención que llevaron a algunos países a delimitar paquetes básicos de unas pocas intervenciones, la mayoría de las cuales son de salud pública o son concebidas exclusivamente como bienes públicos. Si, por un lado, esto implica un esfuerzo por racionalizar esfuerzos e inversiones, también puede haber funcionado como un justificativo para operar la retirada del Estado de las funciones esenciales en salud pública. Los países de América Latina pueden y deben garantizar mucho más que unas pocas prestaciones. Por eso, la propuesta del universalismo básico en salud consiste en garantizar una respuesta de calidad homogénea para un conjunto de patologías priorizadas.

No se trata de un criterio de racionamiento de las prestaciones, sino de su jerarquización. En otras palabras, no se trata de recortar la cobertura a pocas prestaciones, sino de consolidar la calidad y la adecuación de la respuesta comenzando por aquellas que resultan esenciales por su alto impacto epidemiológico y porque hay suficiente evidencia acumulada al respecto de cómo deben ser tratadas.

8. El universalismo básico en salud no busca crear mercados de prestaciones, sino garantizar respuestas adecuadas frente a amenazas a la salud.

Como afirma el Evangelio según San Mateo (6:24), no se puede servir a dos amos. El universalismo básico en salud significa privilegiar prioridades de salud pública en lugar de consolidar mercados de prestaciones. La provisión de los bienes y servicios que en cada país sean definidos como básicos debe ser sumamente regulada. De esta forma, aun sin recurrir a la provisión monopólica se desarrollarán monopsonios de estas provisiones por parte del Estado. Este será quien fijará cuotas de servicios y habilitará oferentes en función de las necesidades de la población. En otros términos, en algunos casos puede ser preciso desmercantilizar la provisión de las prestaciones básicas para garantizar su provisión eficiente, eficaz y efectiva.

Experiencias nacionales en la construcción del universalismo básico en salud

Pueden ser identificados algunos antecedentes y buenos ejemplos en este camino. Brasil ha sido uno de los países de la región que resistió la tendencia hacia la focalización y consiguió, por el contrario, construir su sistema único para consolidar la salud como un derecho universal, como de algún modo han hecho prácticamente algunos países del Caribe inglés desde los años ochenta. Este país definió umbrales mínimos de atención que deben ser garantizados a la población de todos los municipios y vinculó los recursos financieros necesarios para este objetivo a través de los pisos básicos de atención.

Chile se propuso esta jerarquización en 2002 con la promulgación del Plan de Aseguramiento Universal de Garantías Explícitas (AUGE). A través de un estudio epidemiológico, y en función del análisis de su peso sobre la carga de enfermedad de aquel país, fueron seleccionadas 57 enfermedades cuyo tratamiento correcto es política de Estado. En la actualidad se han logrado garantizar a toda la población del país los cuidados correspondientes a 17 enfermedades, estableciéndose el esquema que debe ser seguido. Los ciudadanos tienen derecho a reclamar ante la justicia si la entidad responsable de su salud, sea esta pública (el Fondo Nacional de Salud, FONASA) o privada (una Institución de Salud Previsional, ISAPRE), no brinda el acceso a los tratamientos tal como han sido definidos en el Plan. Se esperaba, en el transcurso de 2005, extender la cobertura hasta llegar a 25 enfermedades y, en el 2006, completar las 57 identificadas.

En Argentina, la opción por jerarquizar las prestaciones universales se hizo a través de la estrategia de Atención Primaria de la Salud y por medio del

Programa Remediar que definió un conjunto básico de medicamentos esenciales (botiquín) provisto de forma gratuita e integral (es decir, para todo el tratamiento de la enfermedad) a toda la población que consulta en los Centros de Atención Primaria de la Salud del país (CAPS). El programa ha conseguido: i) garantizar el acceso universal al tratamiento adecuado a los 100 principales motivos de consulta en los CAPS con la provisión integral y gratuita de 56 medicamentos esenciales; ii) aumentar la cantidad de consultas en los CAPS; iii) reducir sensiblemente la demanda en los servicios del segundo nivel; y iv) generar un fuerte impacto redistributivo (ya que por cada peso invertido el beneficio transferido equivale a unos 9 pesos).

Paraguay avanza por esta vía a través de su Programa de Cuidados Sanitarios Básicos (PCSB) que asumió el objetivo de garantizar el acceso universal, adecuado, oportuno y gratuito para dar respuesta a 13 enfermedades de alto impacto sobre la morbi-mortalidad del binomio madre niño (menores de 5 años). Las prestaciones que se garantizarán fueron definidas en función de dos estrategias de comprobada efectividad, la Atención Integrada de las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI), y los Cuidados Obstétricos y Neonatales Esenciales (CONE).

Conclusión

El repertorio de alternativas para construir agendas de políticas de salud centradas en el enfoque del universalismo básico es muy amplio. Sin embargo, si se pretende que este represente un abordaje alternativo a lo que se ha venido haciendo en el sector, hay restricciones y requisitos de consistencia.

El universalismo básico podría sentar las bases para un modelo alternativo de políticas de salud que fuera capaz de superar algunas de las limitaciones de los sistemas de salud, tanto las históricas como las debilidades de los esquemas reformistas que se han venido implementando. En especial, podría constituir un camino adecuado para fortalecer la función de rectoría del Estado.

Los programas de transferencia: una complementariedad posible y deseable

Armando A. Simões

El contexto latinoamericano desafía a los gobiernos a innovar en sus estrategias de intervención en el campo social. Pese al volumen creciente del gasto social en los países de la región, los resultados han sido débiles en hacer frente a los problemas de la pobreza, desigualdad y exclusión social. Tres factores justifican el esfuerzo de repensar la estrategia social y el rol que desempeñan las políticas sociales en América Latina: i) la persistencia de patrones inaceptables de pobreza y desigualdad en los países de América Latina no obstante el creciente gasto social (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2005a; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2005a); ii) el creciente consenso sobre el hecho de que la desigualdad es un factor inhibitor del proceso de desarrollo humano, económico y social en el contexto latinoamericano que, además, favorece el mantenimiento de la pobreza y propicia la exclusión social (Banco Mundial, 2005; Kliksberg, 2003; PNUD, 2005a); iii) la noción de que las políticas públicas pueden influir en ese escenario manteniendo o reforzando las desigualdades, pero que también pueden y deben ejercer acciones correctivas que traigan equilibrio en la distribución de recursos y promuevan la condición humana en todo el continente latinoamericano (Reimers, 2000). Ante el aparente fracaso, la idea del universalismo básico y su relación con los programas de transferencia de renta han tomado cuerpo y son discutidas aquí como ideas innovadoras y complementarias ante el desafío de los gobiernos de la región.

Las proyecciones presentadas en el Panorama Social de América Latina (CEPAL, 2005a) señalan que en 2004 cerca del 43% de la población latinoamericana estaba viviendo en situación de pobreza, y de estos el 19% se podían clasificar como indigentes, y que esa situación no ha mejorado. De hecho, ha habido una tendencia de aumento en el número absoluto de pobres e indigentes en el período indicado, los cuales sumaban en 2004 cerca de 222 millones

de personas (96 millones de indigentes) comparado con 200 millones en 1990 (93 millones de indigentes). A su vez, la desigualdad en la distribución de ingresos en la región es la mayor del mundo y todavía presenta una tendencia de crecimiento.

El desarrollo y la reducción de la pobreza dependen de la reducción de las desigualdades sociales. Por ejemplo, estimativos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indican que la mejora de un punto porcentual en el Índice de Gini produciría una reducción de 0,2 puntos porcentuales en la meta de crecimiento económico necesaria para reducir a la mitad la proporción de los que viven en extrema pobreza para 2015. Además, los factores que más influyen en la reproducción de las condiciones de pobreza pasan por la desigualdad de acceso a los activos productivos –como tierra, crédito, tecnología e información–, a los mercados laborales formales, a los servicios sociales básicos –sobre todo educación, salud–, y a las oportunidades de participación social y política. En todos esos frentes el Estado tiene un papel importante que desempeñar.

Las políticas públicas tienen capacidad de generar cambios positivos en las condiciones sociales y económicas. Para hacerlo, es necesario que sean revisados los mecanismos por los cuales pueden terminar por mantener o reforzar las desigualdades. Entre esos se incluyen las transferencias públicas regresivas¹, patrones desiguales de calidad y oferta de servicios básicos, y la regresividad en los mecanismos impositivos. No se tratarán aquí las políticas de tributación, de su capacidad distributiva y concentradora de rentas, sino de las políticas sociales y su papel para combatir las desigualdades y contribuir a mejorar el cuadro social en el continente latinoamericano.

Particularmente se va a discutir la idea del universalismo básico y las políticas de transferencia de renta en su tendencia más reciente que condiciona el pago de ingresos a las familias al cumplimiento de obligaciones de retorno social. El argumento aquí es que estas políticas cumplen una función estratégica en los países donde la pobreza y la desigualdad han creado una situación de exclusión social que impide que parte de la población disfrute de derechos sociales básicos, aunque el Estado les ofrezca acceso a servicios públicos universales. Las transferencias condicionadas de renta se consideran como una modalidad de política social de indudable importancia en la lucha contra las desigualdades y la pobreza.

¹ Es el caso del sistema de seguridad social en Brasil, donde los gastos del gobierno federal en los beneficios de jubilación y pensiones corresponden a cerca del 60% de todo el gasto social federal y son apropiados en un 61% por el 20% más adinerado de la población.

Universalismo básico y equidad

El universalismo en el campo de la acción del Estado puede ser entendido como un principio que busca orientar las políticas públicas hacia la realización de derechos básicos por parte de todos los individuos de una sociedad. Implica, en consecuencia, que aquellos derechos se conviertan en beneficios reales capaces de habilitar a las personas para la plena participación en la sociedad. Implica también el compromiso de esa misma sociedad para proveer a todos sus miembros de las condiciones necesarias para disfrutar de los beneficios que les permitirán vivir en sociedad. Está, por tanto, fuertemente asociado al principio de solidaridad colectiva donde se espera que los individuos compartan los esfuerzos de financiamiento de esos beneficios según sus capacidades, lo que se hace mediante el pago diferenciado de impuestos (PNUD, 2005b). Es un principio presente en casi la totalidad de las constituciones de las democracias modernas y trae la noción de que el ejercicio de derechos civiles, políticos, económicos, culturales y sociales es el cimiento de la propia democracia y de la vida social cohesionada.

El principio del universalismo traducido en el campo de las políticas públicas bajo la idea del universalismo básico (capítulo 1), propone la provisión de aquellos servicios, rentas y productos considerados fundamentales para que los ciudadanos lleven una vida digna en la sociedad en que viven. Por tanto, le cabría al Estado proveer, de forma homogénea y con estándares de calidad para todos, las prestaciones esenciales de derecho universal. Existen, por ende, tres elementos estructurantes en la idea del universalismo básico: cobertura universal, prestaciones esenciales y calidad homogénea. La cobertura universal reconoce que se debe asegurar a todas las personas, en su ciclo de vida, un conjunto definido de prestaciones que varían en acuerdo con las condiciones y necesidades de la fase en la cual se encuentran, o de las circunstancias y riesgos esperados en la dinámica social. Estos beneficios estarían circunscritos a un conjunto inicial de provisiones esenciales, las cuales serían reconocidas como derechos constitucionales en cada país y serían expandidas según criterios tales como: la ampliación sucesiva de cobertura de los derechos considerados universales; el cumplimiento de acuerdos sociales; la viabilidad económica e institucional; el impacto en los niveles de vida y cohesión social; la capacidad de generar externalidades positivas, influyendo sobre otros sectores, y la necesidad de provisión colectiva. Las condiciones para la concreción del universalismo básico, sin embargo, no se completan si no hay calidad homogénea. Esta calidad debe ser garantizada no sólo en los

servicios e insumos ofrecidos, sino y sobre todo, en los resultados obtenidos en términos de lo que agregan a los individuos y a sus capacidades humanas.

El ideal del universalismo básico conlleva el supuesto de que la oferta universal de un cierto conjunto de prestaciones esenciales y de igual calidad para todos, por sí sola, garantizaría que los derechos sociales básicos fueran disfrutados igualmente por parte de todos los individuos, igualando la ecuación $\text{derecho} = \text{oferta} = \text{demanda} = \text{beneficio}$. Con todo, cabría la pregunta: ¿las políticas universales, basadas en la provisión universal de servicios, rentas y productos, sobre la base de derechos asegurados, garantizarían por sí solas la demanda y los beneficios esperados a todos los individuos y, por lo tanto, el desarrollo humano equitativo?

Grosh (1994), en un estudio sobre por qué, cómo y cuándo usar programas y políticas focalizadas, ha demostrado que hay problemas de equidad derivados de un claro desequilibrio en las prestaciones universales cuando se observa la incidencia, cobertura, calidad y costos unitarios de los servicios de salud y educación primaria, secundaria y terciaria, o aun de los subsidios de alimentación, desagregados por los diferentes niveles de renta de la población en los países de América Latina. Por ejemplo, en el programa de subsidios alimentarios que había en Jamaica, aunque los alimentos subsidiados en general representasen una parte mayor de los presupuestos alimentarios para las familias pobres (3,7% contra 1,1% para las familias ricas), los ricos terminaban por beneficiarse más de los alimentos subsidiados haciendo que un 26% de los subsidios fueran asignados a las familias en el quintil más alto y sólo un 14% al quintil más bajo². Aunque los subsidios y servicios fueran ofrecidos a todos, en la práctica, no fueron utilizados o apropiados por todos de la misma manera y, muchas veces, fueron apropiados regresivamente.

Con respecto a la incidencia de los servicios de salud en América Latina, Grosh (2004) señala que la progresividad existente en ese caso es sólo un reflejo de la baja calidad de los servicios públicos. Las clases medias y altas se dirigen a los servicios privados o a los sistemas contributivos de seguridad social para obtener mejores servicios. Además, la cobertura pública es deficitaria y genera un comportamiento regresivo: cuando los pobres están enfermos, buscan menos los servicios de salud que los ricos. Hay también diferencias en la calidad de los servicios, medida por los recursos asignados a las unidades de atención, por la calificación de los empleados, por las condiciones de infraestructura, por las rutinas

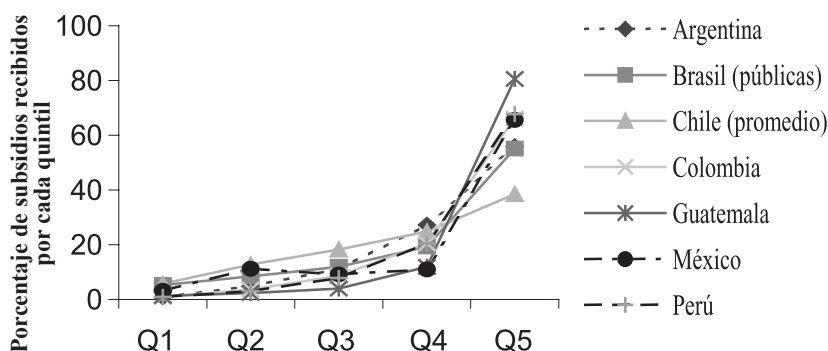
² Otros programas equivalentes en Brasil, México, Argelia, Sri Lanka y Egipto también son regresivos como muestra Grosh (2004).

existentes y por el tipo de servicio disponible a los ciudadanos. Las áreas rurales son, en general, los sitios donde llegan menos recursos y la población termina por acceder a unidades desprovistas de condiciones satisfactorias de atención.

En la educación primaria y secundaria, la progresividad observada en la incidencia se debe a que las familias pobres poseen más niños y no pueden pagar educación privada a la vez que las familias adineradas recurren a los servicios privados en busca de mejor calidad educativa. Por otro lado, la cobertura es menor para la población con los niveles más bajos de ingreso y en las áreas rurales. Sucede lo mismo en los países latinoamericanos donde las diferencias de cobertura parecen pequeñas, de acuerdo con el nivel de ingreso, pero en general se está omitiendo el efecto de la repetición, más frecuente entre los niños de familias pobres. Así, no se perciben las diferencias existentes en el perfil de los grupos, que están en la base de las diferencias en la asistencia escolar. Esto sólo se percibe cuando se mira en las tasas de deserción edad-grado, las tasas de conclusión del nivel básico de la educación y los niveles de aprendizaje de los alumnos para los diferentes niveles de ingreso. Esas tasas expresan la falta de calidad de los resultados educativos que es función de los insumos, pero también de los factores familiares que interfieren con la vida escolar de los estudiantes.

Otra falla en equidad de políticas universales frecuentemente mencionada son los gastos del sistema de previsión social. Estos parecen seguir un camino de apropiación semejante al de generación de la riqueza en las economías de los países latinoamericanos, que heredan y mantienen desigualdades profundas: los más adinerados en la sociedad se apropian de la mayor parte de los recursos. Al ser de base contributiva, los sistemas de previsión social terminan por reproducir las desigualdades en la distribución de ingresos previamente existentes en la sociedad.

Gráfico 11.1. Pensiones (subsidios líquidos)



Por lo tanto, la equidad está afectada por la distribución de la oferta pública (cantidad y calidad), por la forma de apropiación de los servicios, rentas y productos públicamente provistos, y por la forma de distribución de los costos y las capacidades para afrontarlos.

En países con amplios segmentos sociales excluidos por su condición de pobreza, el mayor desafío del ejercicio de derechos sociales fundamentales no termina con la oferta universal de servicios, si no se hacen efectivos para los individuos. Por razones diversas, muchas veces los individuos no utilizan adecuadamente los servicios provistos por el Estado o son incapaces de transformar esos servicios en beneficios reales. Costos de oportunidad, falta de incentivos u otros recursos necesarios (incluyendo los requisitos de elegibilidad para participar de programas sociales), asimetría de información, así como también la baja calidad de los servicios, son factores que contribuyen a la limitada efectividad de las políticas públicas que buscan concretar derechos. Los más pobres y excluidos socialmente son (o quizá son hechos) invisibles para las políticas públicas, gobiernos y profesionales del desarrollo social.

Ya se vio que las políticas sociales enfrentan de modo general problemas de equidad, esto es, para hacer llegar igualmente a todos las oportunidades y condiciones concretas de elección y de superación de la privación extrema en sus condiciones de vida. Lo que se señala aquí es que la equidad es un atributo de las políticas y que las fallas de equidad se dan no sólo por deficiencias en la cobertura de las políticas o en la calidad y cantidad de los servicios ofrecidos, sino también por las propias condiciones iniciales de los beneficiarios, condiciones que los hacen distintos en su capacidad para hacer valer sus derechos y para acceder a los programas y servicios públicos y convertirlos en beneficios reales.

La efectividad de las políticas sociales parece estar asociada con las condiciones iniciales de sus beneficiarios y con las desigualdades sociales presentes en el contexto latinoamericano (Rey de Marulanda y Guzmán, 2003). En ese contexto cabe preguntarse: si la efectividad de la política social para los individuos y para la sociedad depende de las propias condiciones iniciales que ella intenta cambiar, ¿cómo es posible hacerla efectiva? O incluso, ¿no sería inadecuado el diseño de las políticas y programas sociales cuando no tiene en cuenta esas condiciones iniciales para lograr el objetivo de mayor igualdad social y desarrollo humano equitativo? Esta pregunta ajustada al contexto específico de la educación que será explorado más adelante se podría expresar como: ¿es posible alcanzar igualdad de oportunidades educativas en sociedades fuertemente desiguales? ¿Cómo es posible alcanzar ese objetivo por intermedio de las propias políticas educativas? Reimers (2000), al discutir las cuestiones

anteriores, concluye que los esfuerzos para generalizar un único modelo de educación para todos los grupos sociales serían ineficaces en sus resultados. Para hacer avanzar la equidad social en materia educativa, habría necesidad de proveer modalidades diversas de educación y políticas educativas capaces de atender efectivamente a los grupos sociales más excluidos. Reimers llama a eso “políticas compensatorias”, o sea, políticas que tienen en cuenta y contrapesan las desigualdades iniciales que los alumnos llevan a la escuela como resultado de las diferencias sociales. Esas políticas operarían suministrando proporcionalmente más recursos a los niños que viven en familias pobres para compensar las desventajas e inequidades iniciales.

Esos hechos podrían ayudar a comprender por qué a pesar de que los gastos sociales en América Latina han crecido en un 50% en términos per cápita y en un 70% en valores absolutos durante la década de 1990, y la economía de la región valorada por su PIB per cápita ha crecido en un 15%, la mejoría en las condiciones de vida de la población y en el desarrollo humano han sido débiles hasta el presente. Eso lleva a pensar que, en contextos de desigualdad muy acentuada, el camino hacia el universalismo básico efectivo pasaría por llevar la atención del Estado más allá de la oferta universal de un cierto conjunto de prestaciones esenciales y de igual calidad para todos. Es necesario hacer que esas prestaciones sean, de hecho, apropiadas por aquellos que carecen de las condiciones necesarias para convertirlas en instrumentos de emancipación que los transformen en sujetos socialmente activos, políticamente influyentes y económicamente productivos.

Un ejemplo: la educación en Brasil

Brasil ha logrado alcanzar tasas de cobertura escolar de niños de 7 a 14 años comparables a las de los países más desarrollados. En 2003 la asistencia escolar alcanzó el 97,2% de la población en ese rango de edad. La tasa neta de cobertura para el nivel primario fue de 93,8% (cuadro 11.1) que se mantiene elevada para todos los niveles de ingresos como lo señala el gráfico 11.2. Además, no se observan diferencias significativas entre las tasas de cobertura de blancos y afrodescendientes³, 95% y 92,7% respectivamente; o entre la población masculina y femenina, que presentan tasas de 93,4% y 94,2% respectivamente. En el Nordeste, la región más pobre de Brasil, la tasa promedio de asistencia neta fue 91,6% en 2003, mientras en el Sur y el Sudeste, las regio-

³ Se incluye en esa categoría a los pardos.

nes más desarrolladas, era de poco más de 95%. También en las áreas rurales se logró alcanzar niveles altos de cobertura escolar, con 91,7% de los niños entre 7 y 14 años de edad matriculados en la enseñanza primaria. Todos esos indicadores muestran una irrefutable reducción de las desigualdades de acceso al nivel primario de educación en Brasil durante los años noventa. Políticas universales de acceso y la prioridad dada al nivel de enseñanza primaria durante ese decenio contribuyeron para que el país lograse este resultado⁴.

**Cuadro 11.1. Tasa neta de asistencia escolar,
por grupos de edad y nivel de educación**

Características seleccionadas	Nivel/Edad							
	Educación infantil (0 a 6 años)		Educación primaria (7 a 14 años)		Educación media (15 a 17 años)		Educación superior (18 a 24 años)	
	1995	2003	1995	2003	1995	2003	1995	2003
Total ¹	25,1	33,8	85,4	93,8	22,1	43,1	5,8	10,6
Norte ²	24,5	28,3	86,3	92,6	16,7	31,7	3,3	6,1
Nordeste	25,8	34,2	76,1	91,6	11,4	25,5	2,9	5,7
Sudeste	26,9	37,0	91,0	95,2	29,0	55,5	7,7	12,8
Sur	21,0	31,0	90,3	95,6	29,3	52,7	7,5	15,9
Centro-Oeste	20,6	25,7	88,1	93,8	21,1	44,2	5,1	12,3
Diferencia entre Nordeste y Sudeste	-1,2	-2,9	-14,9	-3,6	-17,6	-30,0	-4,8	-7,1
Género								
Hombre	24,7	33,3	84,3	93,4	18,4	38,1	5,0	9,2
Mujer	25,5	34,2	86,6	94,2	25,9	48,2	6,6	12,0
Diferencia	-0,8	-0,8	-2,4	-0,8	-7,5	-10,1	-1,6	-2,8
Color o raza								
Blanca	26,3	34,8	90,1	95,0	32,1	54,9	9,1	16,6
Negra y parda	23,6	32,6	80,8	92,7	11,9	31,9	2,0	4,4
Diferencia	2,7	2,2	9,4	2,2	20,1	23,0	7,1	12,2
Situación del hogar								
Urbano	28,6	36,3	88,8	94,3	26,1	47,6	7,0	12,2
Rural	14,5	21,9	74,6	91,7	7,7	21,7	1,1	1,5
Diferencia	14,1	14,4	14,3	2,6	18,5	25,8	5,9	10,6

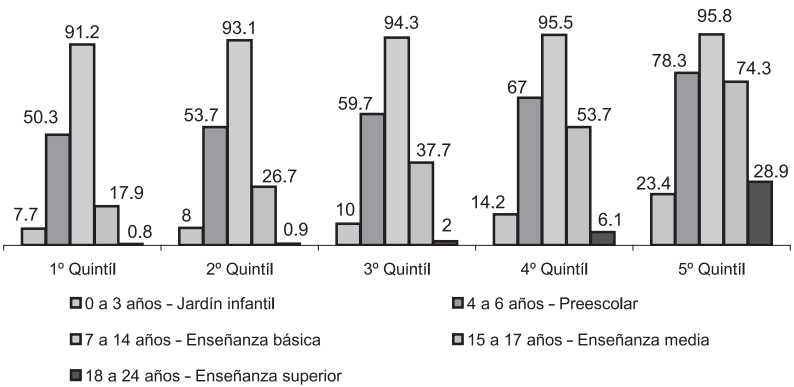
Notas: ¹ Excluye la población rural de los estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará y Amap.

² Excluye la población rural.

Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Encuesta nacional por muestra de hogares 2003*.

⁴ Se destacan los programas de alimentación escolar (Programa Nacional de Alimentação Escolar, PNAE), libro didáctico (Programa Nacional do Livro Didático, PNLD), transporte escolar (Programa Nacional de Transporte Escolar, PNTE) y el fondo de manutención y desarrollo para la enseñanza primaria y valorización de los maestros (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, FUNDEF).

Gráfico 11.2. Tasa neta de cobertura, por grupos de edad y por quintil de ingreso mensual familiar, 2003



Fuente: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Boletim de Políticas.

Sin embargo, las desigualdades educativas en el nivel primario son visibles si se miran los datos de las regiones Sudeste y Nordeste que concentran, respectivamente, el 10,4% y el 72% de los 2.290 municipios con los mayores índices de exclusión social⁵ en Brasil (cuadro 11.2). Las desigualdades en varios indicadores educativos están en consonancia con el nivel de exclusión social presente en las dos regiones.

Cuadro 11.2. Indicadores educativos (Nordeste y Sudeste) para el nivel primario, grados

Indicador	Nordeste	Sudeste
Índice de exclusión social (% de municipalidades clasificadas como de mayor índice)	72%	10,4%
Tasa de deserción ¹	17,6%	4,6%
Tasa esperada de conclusión	49,5%	68,7%
Tiempo promedio de terminación	11,4 años	9,6 años
Gasto público promedio por alumno ²	R\$ 465	R\$ 800
Existencia de biblioteca en escuelas públicas	9%	44%
Resultado del Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB, 4º año - Lengua Portuguesa - 2001)	146,9 (nivel crítico)	178,8 (nivel intermedio)
Promedio de años de estudio de los 20% más pobres y 20% más ricos (2003) ³	3,2 10,7	4,5 10,3

Notas: ¹ Censo Escolar 2002 - nivel primario.
² 1998
³ Población con 25 años o más de edad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD, 2003).
Fuente: *Números da Educação no Brasil 2003* (Instituto Nacional de Estudos y Pesquisas Educativas, INEP, 2005)

⁵ Márcio Pochmann y Ricardo Amorim (2003), *Atlas da Exclusão Social no Brasil*.

El cuadro 11.2 muestra que el éxito logrado en el nivel primario de educación con respecto al acceso no se verifica cuando se observan los datos de eficiencia, nivel de insumos y efectividad de los sistemas educativos, comparando las regiones Nordeste y Sudeste del Brasil. Estas desigualdades tienen causas múltiples y minan la universalidad anunciada en la educación primaria en Brasil, pues no todos logran terminar este nivel de enseñanza. El concepto de universalización del nivel primario implica universalización de resultados y no simplemente de acceso. La garantía del derecho a la educación no se completa con la provisión del acceso, sino de los medios capaces de convertir este acceso en permanencia, aprendizaje e incremento del nivel de escolarización de la población.

Además, observando el cuadro 11.1, es evidente que, a pesar del avance de cobertura logrado durante la década de 1990 para todos los niveles de educación, al desagregar por grupos sociales las desigualdades educacionales en acceso (tasa de matrícula) aumentaron. Cuando se comparan las tasas de matrícula entre la región más rica (el Sudeste) y la más pobre (el Nordeste), la diferencia observada pasó de 1,2 puntos porcentuales en 1995 a 2,9 en 2003 en la educación infantil; de 17,6 a 30 en la educación secundaria y de 4,8 puntos porcentuales a 7,1 en la educación superior. Se observa también este aumento de desigualdad entre hombres y mujeres, blancos y afrodescendientes, áreas urbanas y rurales para la educación secundaria y superior.

Igualmente se puede observar en el gráfico 11.2 que, para los diferentes rangos de ingreso familiar per cápita, las tasas de matrícula por rango de edad presentan diferencias significativas. Entre el 20% más pobre, la tasa de asistencia a la escuela secundaria es de 17,9% mientras que para el 20% más rico, es de 74,3%. Lo mismo ocurre para la guardería, cuyas tasas varían de 7,7% (20% más pobre) a 23,4% (20% más rico); para el preescolar, con variación del 50,3% al 78,3%; y para la educación superior con tasas que varían del 0,8% hasta 28,9%. Las desigualdades señaladas son reflejo de un conjunto de factores que influyen en las oportunidades educativas de los más pobres, pasando por el bajo nivel de oferta u ofertas de distintas calidades, bajas tasas de terminación y deserción en el nivel primario.

Por tanto, a partir del ejemplo, como afirma Reimers (2000), la oportunidad educativa no se completa y no se deriva automáticamente una vez que el niño se matricula en la escuela. A la igualdad de oportunidades de acceso a la educación debe seguir la igualdad de condiciones para que los niños se mantengan en la escuela, aprendan, progresen en los niveles de enseñanza y concluyan los ciclos de escolaridad básica, logrando obtener habilidades y conocimientos que sean equivalentes a los de los demás y socialmente útiles.

Es todavía necesario que una vez que se haya logrado el éxito escolar, estén disponibles los mecanismos de movilidad social, o sea, que haya oportunidades en los mercados de trabajo basadas en el mérito y las habilidades, y que no haya discriminación de manera que la sociedad reconozca el esfuerzo de escolarización de sus ciudadanos.

Las políticas públicas de educación pueden contribuir a dar a los niños y niñas de las familias pobres oportunidades educativas equivalentes a las de los demás de manera que se logre alcanzar un efectivo universalismo básico en la educación. Pero hay que comprender que, para que esas oportunidades sean equivalentes, las políticas educativas deben constituirse diferenciadas y reconocer en su diseño las desigualdades sociales que necesitan ser enfrentadas, de manera de asegurar que las oportunidades sean reales y no meramente formales. La equidad en las políticas públicas se construye a partir del reconocimiento de las diferencias existentes y se materializa por medio de acciones y atenciones diferenciadas según las características de los diversos grupos sociales. Este reto puede encararse mejor con la focalización de algunas políticas y programas públicos.

Universalismo y focalización

El universalismo es un principio general que conduce a que las políticas públicas busquen garantizar a todos un cierto conjunto de derechos básicos y no discrimine a sus beneficiarios, en tanto que las políticas y programas focalizados buscan identificar a aquellos individuos elegibles para una acción con propósitos específicos y bien delineados. Sea por metodologías de evaluación de las condiciones individuales, sea por identificación de grupos humanos o regiones con determinadas características o aun por mecanismos de auto-selección, la focalización permite llamar la atención y llevar los medios del Estado para atender a los individuos que se encuentran desprovistos del usufructo de ciertos derechos y beneficios sociales.

Las acciones focalizadas pueden contribuir exactamente a remediar los problemas de falta de equidad a que están sujetas las políticas universales en los países de la región. No como una opción que excluya las políticas de atención básica y universal y reduzca la acción del Estado a un nuevo tipo de residualismo, sino como una estrategia complementaria que aporte a los más pobres y excluidos recursos y condiciones que los equiparen a los demás individuos de la sociedad y puedan hacer efectivos sus derechos sociales.

Si la focalización significa un recorte de las responsabilidades por parte del Estado con acciones sociales exclusivamente para los pobres, en tal caso,

habría un recrudecimiento de la fragmentación social y no se avanzaría hacia una sociedad más igualitaria. En este sentido, la focalización no se justificaría, sino por un argumento puramente económico: el gasto social del gobierno podría maximizarse para los pobres transfiriéndoles la parte que termina siendo apropiada por los ricos; o bien podría reducirse en la misma cantidad que iría a los sectores más favorecidos al no transferírsele a los pobres, disminuyendo en este caso la ineficiencia económica causada por los impuestos que financian los programas del gobierno. Significaría esto una duplicidad estatal con un Estado para los ricos y uno para los pobres. Este último sería un mero compensador de las flaquezas y la fragilidad de los pobres.

Desde una perspectiva del universalismo básico, ¿habría como supuesto una temporalidad de las acciones focalizadas? Sí, los programas sociales focalizados pueden funcionar como mecanismos auxiliares, temporales y complementarios del universalismo básico, corrigiendo distorsiones, fragilidades momentáneas y tendencias de riesgo social no aseguradas por los sistemas de provisión existentes, que atentan con someter a los individuos a un proceso de exclusión social. En los países desarrollados, también existen grupos sociales que necesitan atención focalizada, según criterios de necesidad, y que no son contemplados por las redes de protección social, fuertemente basadas en los mercados formales de trabajo. Es el caso de los minusválidos, mayores discapacitados, delincuentes, drogadictos, padres solteros y personas que se encuentran desempleadas por largos períodos. Según Hills (2002), esos grupos resbalarían de las redes de protección social existentes en Europa. La exclusión social entendida como proceso dinámico de progresivo alejamiento de los sistemas social, político, económico y cultural es una amenaza siempre presente, fruto de macropolíticas (globalización y sus asimetrías) y de mecanismos locales (el sesgo de género, racismo, influencias culturales y religiosas, patrones de acceso a bienes, etc.) que excluyen a los individuos del acceso a recursos (individuales y colectivos), y a relaciones y derechos necesarios para su participación e inclusión, con estándares de vida socialmente aceptables. El universalismo básico puede valerse de acciones focalizadas que funcionarían como mecanismos provisionales y contribuirían a una acción distributiva en sociedades caracterizadas por la desigualdad.

Universalismo básico y Programas de Transferencia de Renta Condicionada (PTRC)

Las transferencias de renta condicionadas surgen como una nueva modalidad de programas de asistencia social focalizados, de carácter no contributivo,

que agregan a la asistencia financiera inmediata a las familias pobres objetivos de largo plazo como el desarrollo de capital humano y el crecimiento económico (Rawlings, 2004). La novedad no está en la idea de transferir sumas de dinero a los pobres, una vez que hay registro de ellos, pues la primera propuesta en ese sentido fue elaborada por Juan Luis Vives para la ciudad de Burgos en 1526 (Suplicy, 2002), sino en la asociación con otras políticas sociales capaces de incidir directamente en las causas del fenómeno de la pobreza y de la desigualdad en los países pobres y, de ese modo, actuar efectivamente para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza (Aguiar y Araújo, 2002). Reconociendo que la renta transferida a los pobres es tan sólo una ayuda inmediata para la supervivencia, las transferencias condicionadas apuestan al futuro de las nuevas generaciones por medio de políticas sociales articuladas⁶ con foco en las familias pobres.

Los programas de transferencia de renta condicionada en América Latina han innovado en varios aspectos en relación con los demás programas y políticas sociales. Logran mejor focalización en los más pobres que los gastos sociales en general, a partir de la identificación, registro y selección de beneficiarios. Buscan resultados sociales bien delimitados, posibles de monitoreo y evaluación. Ven a los pobres como individuos potencialmente productivos, pero sin los medios para serlo. Para desarrollar sus capacidades, invierten en estrategias para promover los constituyentes básicos del desarrollo humano (ingreso, salud y educación). Asumen la corresponsabilidad de los individuos con respecto al mejoramiento de su condición de vida. Suponiendo que los individuos responden a incentivos, promueven cambios de comportamiento a partir de las condiciones de la transferencia de ingreso, para que las familias actúen a favor de sus hijos en el mediano y largo plazo. Asignan a la familia importancia central en las estrategias de combate de la pobreza, y el papel de la mujer gana protagonismo en el seno familiar. Se proponen como una asistencia temporal y de mediano plazo. La participación social en el control y seguimiento de los programas es un elemento presente en algunos países. Trabajan, en varias experiencias, con una perspectiva de integración de las políticas sociales en torno de las familias, articulación que se da en el nivel local e incluyendo diferentes niveles de gobierno.

Sin embargo, como señala Rawlings (2004), existen muchas cuestiones no resueltas en estos programas, por ejemplo, en qué condiciones serían replicables

⁶ Principalmente las áreas de nutrición, salud y educación.

con éxito, cuál es su efectividad en el largo plazo para prevenir la reproducción de la pobreza y cuál es su papel en un sistema más amplio de protección social. Con todo, estudios realizados sobre las primeras experiencias⁷ han señalado el éxito de estos programas para atender a los más pobres, aumentar la asistencia escolar y el nivel nutricional de los hijos, mejorar su participación en programas de prevención en salud y su nivel de consumo. También se pueden esperar otros efectos secundarios positivos, sea en relación con la familia (seguridad de alimentación, organización del presupuesto familiar, autoestima, autonomía de la mujer, mayor compromiso y participación en la vida escolar de los hijos), sea en relación con el desarrollo local (mayor dinamismo en la economía local y mayor sinergia de las políticas sociales locales). Sobre la base de esas evidencias y con el apoyo de los organismos multilaterales y de los gobiernos, los programas de transferencia de renta se han constituido en una nueva alternativa para la política social de naturaleza focalizada en la región.

Hay aquí una oportunidad de articulación de esa nueva modalidad de política social focalizada con el objetivo del universalismo básico. Como las desigualdades previamente existentes (de ingreso, por ejemplo) pueden obstaculizar las prestaciones esenciales preconizadas por el universalismo básico (la educación, por ejemplo), los PTRC permitirían generar lo que se podría llamar “beneficios cruzados”, neutralizando algunos de los obstáculos que impiden la realización de derechos básicos. El beneficio de la renta condicionada influye en las condiciones nutricionales y de salud de los niños, quienes, a su vez, van a la escuela y así tendrán mayores probabilidades de éxito y de obtener empleo de mejor calidad y con mayores ingresos en el futuro. Como se verá a continuación, fue con el propósito de universalizar los derechos, en ese caso a la educación, que surgieron los primeros programas de transferencia de renta vinculados a la educación en Brasil (Bolsa Escola).

El programa Bolsa Familia en Brasil

Con una población de cerca de 180 millones de habitantes, Brasil es considerado un país de ingreso medio (ingreso per cápita de US\$3.330⁸), pero con un elevado índice de pobreza (25%) y de indigencia (10%). Además, su desigualdad es la mayor de América Latina y una de las mayores del mundo. El Índice de Gini está en 0,59, teniendo el 10% más rico 47% de la riqueza y

⁷ Brasil, México, Colombia y Nicaragua.

⁸ Según el IBGE (2004).

una renta media 32 veces mayor que la del 40% más pobre. La desigualdad en la distribución de renta explica, en parte, la persistencia de altos niveles de pobreza en Brasil. Por eso, la reducción de la desigualdad es un factor clave en el combate a la pobreza, junto con estímulos al crecimiento económico.

Por tratarse de una desigualdad con raíces históricas profundas, esta se manifiesta en varias dimensiones de la vida social y económica. Por ejemplo, Reimers (2000) señala que la desigualdad de renta en América Latina está fuertemente asociada con la desigualdad educativa y que Brasil, por ser el país de mayor desigualdad de renta, es también el de mayor desigualdad educativa. En consecuencia, las oportunidades educativas de los niños de las familias pobres estarían obstaculizadas por factores asociados a la pobreza, al igual que sus oportunidades de elección respecto a la vida que desean vivir. Asociaciones de este tipo pueden ser vistas con respecto al acceso a otros derechos y servicios. Los pobres son los que no tienen acceso a la salud de calidad, a la seguridad pública, al respeto de las autoridades, al crédito, a la tierra, a la justicia, a los empleos de calidad, a la oportunidad de disfrutar de bienes culturales etcétera. De hecho, esas dimensiones de la participación en la vida social, económica y cultural no se realizan igualmente para los que viven en situación de pobreza y generan como efecto la reproducción de la desigualdad y los mecanismos de exclusión social.

Brasil ha implementado desde hace algunos años una nueva modalidad de programa social que incluye la transferencia condicionada de ingreso como política para enfrentar la pobreza y la desigualdad. La primera experiencia conocida como Bolsa Escola fue implementada en el Distrito Federal (Brasilia) en 1995⁹ y comprendía el pago de un salario mínimo a las familias pobres, condicionado a que sus hijos de 7 a 14 años se mantuvieran en la escuela. El éxito de esa iniciativa propició que varios municipios y estados brasileños iniciaran sus propios programas de Bolsa Escola¹⁰. En 2001 el Gobierno Federal crea el Programa Nacional de Bolsa Escola y lo implementa en todos los municipios brasileños. En 2004 el programa Bolsa Escola es absorbido

⁹ La idea, con todo, fue formulada en 1987 a partir de discusiones del Núcleo de Estudios del Brasil Contemporáneo que tenía como uno de sus temas centrales la educación básica y formas para universalizarla. Como relatan Aguiar y Araújo (2002: 38): “Partiendo del presupuesto de que hay una fuerte correlación entre las altas tasas de deserción escolar y la pobreza de los niños que abandonan las escuelas, al profesor [Cristovam Buarque] se le hizo la siguiente pregunta: ¿si los niños no estudian porque las familias son pobres, por qué no pagarles a los padres para que los hijos no falten a las clases?”.

¹⁰ Entre 1995 y 1999, siete estados crearon programas semejantes (Amapá, Mato Grosso do Sul, Halagaos, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás y Acre) y decenas de municipios en todo Brasil.

junto con tres otros programas de transferencias (Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás) en el Programa Bolsa Familia¹¹.

El programa Bolsa Familia tiene como meta alcanzar a todas las familias pobres (11,2 millones) según el siguiente cuadro.

Cuadro 11.3. Programa Bolsa Familia: cobertura y presupuesto

Año	Familias	Presupuesto (en miles de millones)
2004	6,5 millones	R\$ 5,5 (US\$2,2)
2005	8,7 millones	R\$ 6,5 (US\$2,6)
2006	11,2 millones	R\$ 7,6 (US\$2,9)

Fuente: Programa Bolsa Familia (2005), Seminario Internacional "Inclusión Educativa: Transferencia de Renta y Conversión de la Deuda Externa como Estrategia para el Desarrollo Social" - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) / Ministério da Educação (MEC).

El programa paga a las familias seleccionadas una suma de dinero según los criterios que se presentan en el cuadro 11.4.

**Cuadro 11.4. Programa Bolsa Familia:
criterios de elegibilidad y beneficios**

Criterio de elegibilidad		Razón de niños o adolescentes 0-15 años, gestantes y madres lactantes	Valor del beneficio	Distribución de los beneficios por valor (%)
Situación de las familias	Renta mensual per cápita			
Situación de pobreza	De R\$50 a R\$100 (US\$20 a US\$40)	1 miembro	R\$ 15 (US\$6)	10,9
		2 miembros	R\$ 30 (US\$12)	8,3
		3 o + miembros	R\$ 45 (US\$18)	4,1
Situación de extrema pobreza	Hasta R\$50 (US\$20)	Sin razón	R\$ 50 (US\$20)	10,4
		1 miembro	R\$ 65 (US\$26)	21,7
		2 miembros	R\$ 80 (US\$32)	22,3
		3 o + miembros	R\$ 95 (US\$38)	22,2

Fuente: Programa Bolsa Familia (2005), Seminario Internacional "Inclusión Educativa: Transferencia de Renta y Conversión de la Deuda Externa como Estrategia para el Desarrollo Social" - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) / Ministério da Educação (MEC).

El Programa Bolsa Familia tiene como objetivo aliviar la pobreza inmediata por medio de la transferencia de ingresos directos a las familias, contribuir a la erradicación de la pobreza extrema y promover la inclusión social, garantizando los derechos básicos universales de salud y educación a los hijos de 0 a 15 años de edad de las familias pobres. El

¹¹ Ley 10.836, del 9 de enero de 2004.

acceso a los derechos universales de salud y educación se da a través de una agenda de compromisos de las familias asociados con la asistencia escolar de los niños de 6 a 15 años (85%), la vacunación y seguimiento del crecimiento y nutrición de los niños de 0 a 6 años y el seguimiento de las embarazadas y madres por medio de exámenes prenatales y posnatales. Esas condiciones son usadas como estrategia para asegurar el acceso de los beneficiarios a las políticas universales de salud y educación. El acompañamiento de la agenda de compromisos no tiene carácter punitivo, sino de estímulo para que las familias que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad puedan lograr que sus niños disfruten de los derechos sociales básicos.

Además, el Programa Bolsa Familia busca articular programas complementarios que propicien la autonomía de las familias y su futura salida del programa. Acciones integradas con las municipalidades, estados y otros ministerios incluyen la identificación civil, la alfabetización de adultos, la generación de ingreso y trabajo, la capacitación y la calificación profesional, y el microcrédito. Para que esas acciones puedan atender a las familias localmente, por medio del Programa de Atención Integral a la Familia (PAIF), los Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS) tratan de proveer a las familias de informaciones y orientaciones para acceso a bienes y servicios comunitarios, según sus necesidades. También articulan la red de asistencia local, integrando los servicios disponibles y potenciando su desempeño para asistir a las familias del programa.

Las condicionalidades establecidas para las familias funcionan como instrumento gerencial del poder público para llegar hasta la población más pobre. Fijan la atención del Estado en los más vulnerables para hacer valer sus derechos y exigen de sus agentes una actitud proactiva. Por lo tanto, las condicionalidades son promotoras de cambios de comportamiento también en el ámbito del Estado. Depositán en el gobierno nuevos deberes y obligaciones respecto de la realización de los derechos sociales. Además de ofrecer servicios, cuidan que los resultados sean compatibles con el objetivo de una sociedad democrática y socialmente justa.

El compromiso del Programa Bolsa Familia con el combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social no niega –al contrario refuerza– la idea del universalismo básico de asegurar todos los derechos esenciales. La estrategia de la focalización busca solamente hacer que el Estado vea a los pobres, los perciba como sujetos de derechos y les asigne los recursos necesarios para que salgan de su condición de fragilidad social, política y económica.

El vínculo entre universalismo básico y PTRC: su complementariedad en el contexto de la política social en América Latina

¿Contribuyen los PTRC a afianzar el universalismo básico o lo obstaculizan de algún modo?

Las transferencias de renta condicionadas se proponen en un contexto de exclusión considerable de derechos sociales básicos. El principio de la universalidad de los derechos, por razones diversas, no ha logrado alcanzar a todos igualmente. Siendo una estrategia hacia la universalización de derechos sociales, las transferencias de ingresos deben estar asociadas a otras políticas sociales. Por tanto, las transferencias de renta condicionadas no los excluyen, al contrario, dependen para su eficacia de la existencia de servicios públicos accesibles, universales y de calidad. No intentan ni pueden sustituirlos. Como señalan Aguiar y Araújo (2002), ninguna renta distribuida a los más pobres, por más alta que sea, sería capaz de proveerles el mínimo de bienes y acceso a servicios básicos de calidad necesarios para salir de su condición de pobreza y de exclusión social. Basta enumerar algunos componentes que definirían el derecho social para concluir la imposibilidad de que las transferencias lo hiciesen: los derechos a la educación, a la salud, a la vivienda, a la alimentación, a la cultura, al trabajo, a la jubilación, entre otros, no se sustentan solamente en la renta de los individuos, sino sobre todo en la provisión pública de los servicios. Las transferencias condicionadas son un camino para llevar a aquellos más desposeídos a igualdad de condiciones para ejercer sus derechos sociales, y no para sustituir la función social del Estado como subsidiario.

Las realidades sociales fragmentadas y desiguales son contextos más difíciles para la implementación del universalismo básico. Los programas focalizados de transferencia de renta condicionada pueden contribuir a la universalización de derechos, si se toman como parte integrante de las políticas sociales, y no como la única forma de asignación de recursos sociales. El objetivo de la universalización encuentra en los programas focalizados un apoyo estratégico para la corrección de distorsiones que existen en la forma de asignación y apropiación de los recursos públicos.

Por lo tanto, la principal vía por la cual los PTRC pueden contribuir a la promoción del universalismo básico se da por la focalización de recursos y servicios a los pobres, garantizando un tratamiento diferenciado a favor

de las personas en desventaja social, abordando las inequidades que minan el universalismo. La existencia de inequidades fundamentales no permite que el universalismo formal se traduzca automáticamente en universalismo real. Si el universalismo ha de alcanzarse, desde una definición formal hasta su plena realización de los derechos (satisfacción de necesidades básicas y uso de servicios), tienen que ser atacadas las inequidades que se anteponen a su concreción. Abordando estas inequidades por medio de redistribución o prestación de servicios especiales a los que se encuentran en desventaja, los PTRC ayudan a promover el universalismo.

A la vez, políticas gubernamentales que traen la focalización per se, como un objetivo final, pueden terminar por contribuir a la fragmentación social. Pueden, asimismo, promover el desarrollo de políticas especiales para los grupos en desventaja que sean vistas como políticas para los pobres como fines en sí mismas, no como políticas que capaciten a los pobres para el ejercicio de derechos universales. Eso conduciría al riesgo de que se produzcan “políticas pobres para los pobres” y se promuevan trampas de pobreza.

¿Cuáles son las condiciones necesarias para que los actuales PTRC contribuyan a fortalecer la transición hacia el universalismo básico?

Primero, los PTRC deben ser tomados como herramientas para alcanzar el universalismo, no como un fin en sí mismos. Además de promover programas focalizados, los esfuerzos gubernamentales deben dirigirse hacia la promoción del universalismo directamente. Para eso, la garantía formal de los derechos básicos es un primer paso. Sin la garantía formal, es poco probable que el universalismo se realice.

Segundo, es necesaria la existencia de un Estado efectivo en la promoción de los derechos fundamentales, que los garantice formalmente y por medio de asignación de recursos permanentes.

Tercero, es necesario que el énfasis en los PTRC no signifique el retroceso en otros medios de promoción del universalismo, por ejemplo, quitándole recursos y atención a la provisión universal de servicios.

Finalmente, se puede decir que, en los países donde el universalismo básico no es promovido, sea desde el punto de vista formal o material, será difícil imaginar que los PTRC puedan contribuir a la transición hacia el universalismo básico.

Parte 5:

Viabilidad del universalismo básico

Viabilidad política: ¿es posible lo necesario?

Carlos Sojo

Las posibilidades de la política pública están instaladas en un entorno histórico de referencia, un plano institucional y un entramado de fuerzas e intereses políticos de turno. La dimensión histórica determina un legado previo que asume la forma de posibilidad o reto: si hubo avances en el pasado, las decisiones políticas presentes suponen una toma de partido en relación con estos progresos. Si no los hubo, entonces de lo que se trata es de proponer la construcción social de un fenómeno o una necesidad como asunto de interés público. Así en los discursos prevalecientes se perfila el pasado de las luchas sociales. Por otro lado, también están históricamente determinados los ejes articuladores de la cultura política, que remiten a la forma en que se ventilan los conflictos distributivos con independencia de su contenido sustantivo. Las variables clásicas derivadas de la propuesta de medio siglo atrás de la politología norteamericana (Almond y Verba, 1963) mantienen vigencia: confianza en los otros, satisfacción con la vida, confianza en las instituciones.

El plano institucional expresa la forma como los conflictos distributivos previos han sido convertidos en decisiones “susceptibles de ser aplicadas por la administración” (Habermas, 2001). Este plano habla de las normas y prácticas, es decir de los mecanismos legales y las acciones institucionales que garantizan la aplicación de la ley, su exigibilidad y el castigo por su inobservancia. Aquí es donde se fijan los resultados específicos del conflicto social y aquí es donde adquieren la connotación de derechos. Ciudadanía, comprendida en los términos de la propuesta seminal de Marshall, es la forma de estos parámetros que resultan de la gestión de los conflictos y establecen términos de referencia para el procesamiento democrático de las demandas futuras. Así, el umbral institucional normativo es plástico, socialmente sensible, y al tiempo que determina y limita lo que es posible demandar y exigir a la sociedad, le propone variaciones de ese umbral en sentido incremental al Estado. Es aquí donde se redefinen y formulan los legados históricos precedentes.

Por último, en la trama de intereses sociales y políticos específicos, la correlación de fuerzas del lenguaje gramsciano, se decanta la disputa por la exigibilidad o la reformulación del horizonte de derechos. La ciudadanía, fijada como estatus en el marco normativo y en la práctica institucional, se formula en la lucha cotidiana de actores y movimientos sociales. Y a diferencia de la proposición esencialista que presupone una actitud movilizadora proveniente de la ubicación de los individuos en la estructura productiva, parece apropiada la formulación sociodiscursiva que establece el valor de la argumentación en la formación de demandas sociales y, de ahí, en la construcción de sujetos sociales. Así, los sujetos se constituyen en referencia a los discursos que sustentan (Laclau y Mouffe, 1987).

En este último aspecto descansa la centralidad del debate sobre universalismo básico que propone el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). La idea motora del discurso del universalismo básico es la afirmación de un derecho primario al bienestar integral, que conduce al enunciado de los mínimos requeridos para establecer la satisfacción de este derecho.

Este documento se propone reflexionar sobre la cuestión de la viabilidad política del universalismo básico. Esto es, examinar los términos en los que el universalismo básico será posible en el entorno social, político y económico de la actual América Latina. La idea es presentar elementos para la comprensión de los prerequisites políticos para avanzar el discurso del universalismo básico en los países de la región, teniendo en cuenta el peso específico de los tres elementos enunciados previamente en la diversidad de situaciones nacionales que tienen lugar en la región.

La reflexión en torno a la viabilidad política de las reformas con orientación hacia el universalismo básico que se propone está articulada en cinco partes. En la primera, se establecen algunos puntos de partida metodológicos que definen el piso de la discusión. En la segunda parte, se analizan las condiciones iniciales en la región y en cada país, a partir de una valoración de los desempeños políticos recientes y de lo que se ha denominado umbrales de reforma y que están asentados en el resultado del acuerdo político precedente que se asocia al vínculo entre recursos disponibles y necesidades sociales. En la tercera parte, se pasa revista a la dinámica sociopolítica de las reformas, procurando la distinción de los efectos del universalismo básico en relación con los “régimenes de bienestar” instalados en los discursos dominantes precedentes, buscando establecer la forma como las reformas hacia el universalismo básico interpelan a actores específicamente interesados en su desarrollo o estancamiento. En la cuarta parte, se intentan “balancear” los aspectos

precedentes con el objetivo de identificar los arreglos políticos necesarios para impulsar una reforma hacia el universalismo básico con posibilidades de aplicación real. Por último, a manera de conclusión, se resumen recomendaciones puntuales para impulsar el debate político a favor del universalismo básico en la región.

Viabilidad política de las reformas sociales: cuestiones de método

De manera sucinta, se puede decir que la viabilidad política de las reformas sociales en general, y del universalismo básico en particular, remite a la disposición relativa de recursos normativos, políticos y sociales necesarios para impulsar decisiones favorables a la reforma o para neutralizar acciones de boicot o resistencia. Recursos y discursos que permitan avanzar la reforma, tanto por movilización positiva como por ausencia de resistencia.

La dinámica política de las reformas (más estudiada para las reformas económicas que para las reformas sociales en el contexto latinoamericano) procura establecer la forma como las valoraciones de los actores presuponen perjuicios o beneficios de la reforma para sí mismos o para los demás. Así, la cuestión central en el proceso tiene que ver con la administración de los costos transicionales (Przeworski, 1991), entendiendo por ello el precio relativo a pagar antes del cobro específico de los rendimientos de la reforma, y los efectos temporales o duraderos que las reformas provocan entre distintos sectores sociales involucrados. Por lo que respecta al costo transicional, este varía en tiempo e intensidad. Se supone que las reformas graduales amplían el tiempo durante el cual se pagan los costos antes de disfrutar los beneficios, mientras que las reformas radicales obligan a pagos mayores, pero a cambio de una menor proyección temporal. La adopción de reformas de choque (alto costo-corta duración) y las reformas graduales (bajo costo-larga duración) tiene obvias implicaciones concernientes a las posibilidades de obtener apoyo político para las reformas¹.

¹ Conviene en este punto adelantar una reflexión en torno a la naturaleza de las reformas y al efecto del tiempo en su ejecución. El tiempo político de las reformas económicas es más corto, en términos generales, que el tiempo de las reformas sociales, especialmente de las que –como en el caso del universalismo básico– procuran transformaciones de largo aliento, cuyos resultados positivos son visibles a generaciones de distancia (como en el caso de las intervenciones a favor de la educación o la expansión de la esperanza de vida). Ello dificulta la presunción de ganancias posibles de medio o corto plazo (a diferencia del control de la inflación o el déficit fiscal) a no ser que se introduzcan ganancias de índole simbólico-político (paz social, por ejemplo).

Obviamente el carácter o contenido de la reforma y su formulación por parte de los técnicos oficiales es un aspecto de fondo. Las reformas parciales suponen menores grados de afectación de intereses beneficiados con el statu quo imperante, mientras que las reformas radicales tienen mayores implicaciones, puesto que los efectos favorables son potenciales y los perjuicios son actuales. Esto es particularmente relevante cuando las reformas requieren la eliminación de arreglos institucionales que proporcionan beneficios específicos a sectores sociales concretos.

A diferencia de las reformas económicas, las reformas de política social suelen estar asentadas en propósitos altruistas cuyos beneficios agregados son claramente indiscutibles. Por ejemplo, nadie está en contra del objetivo de disminución de la pobreza, porque no es políticamente correcto aceptar que la pobreza sea un subproducto natural del sistema. No es así cuando las reformas, por ejemplo, procuran la privatización de servicios públicos, o el estímulo de sectores productivos que resultan ser pequeños en número y vastos en conexiones con los órganos de poder político decisorio.

Es evidente que las reformas pueden impulsarse no sólo como consecuencia de sus efectos positivos posteriores, sino como resultado de la necesidad de transformación de una realidad que se considera negativa para el logro de los objetivos de la política pública. Así, una buena parte de las reformas de política social en términos generales se asienta más en la identificación de las desventajas del statu quo que en la ponderación clara de los avances que se habrán de producir al ejecutarse las reformas. Lo que motiva las reformas es el gasto ineficiente, las limitaciones de gestión, los vicios corporativos, las amenazas sobre la estabilidad financiera futura. Se da por sentado que, definidos los problemas, las acciones para enfrentarlos suponen avances.

Todo lo señalado llama la atención sobre la necesidad de diferenciar la aproximación metodológica de las reformas de política social², respecto de las reformas económicas mismas, que han ocupado en mayor medida el análisis sociopolítico³. Las diferencias se refieren a los siguientes aspectos: i) la vinculación de los sujetos con las reformas sociales es más inmediata que con

² Una contribución notable en esa dirección se encuentra en el trabajo de Marilee Grindle (2004).

³ No es casual en este sentido que, con frecuencia, el análisis del proceso político de las reformas se denomine “economía política”. Para un análisis de economía política que busca apoyar cómo las operaciones de financiamiento de las reformas pueden tomar en cuenta el contexto político e institucional, véase el estudio de González y Munar (2003). Para una aproximación sectorial que vincula instituciones, juego estratégico de actores y capacidad estatal en la experiencia concreta de desregulación y descentralización en Argentina, véase Repetto y Alonso (2004).

las reformas económicas, en otras palabras, las reformas sociales interpelan a los individuos en su cotidianeidad, mientras las reformas económicas sólo son aprensibles en virtud de mediaciones de sentido que operan principalmente en el debate tecnocrático y en la traducción mediática; ii) el efecto de las reformas sociales es, por lo tanto, tendencialmente agregado, mientras que en las reformas económicas los efectos selectivos suelen ser predominantes; y iii) los dos aspectos anteriores determinan un procesamiento argumentativo de intención racional en el caso de las reformas económicas, connotación que se debilita en beneficio de posicionamientos éticos en el caso de las reformas sociales.

Aplicado al caso del universalismo básico, el estudio del proceso político de esa reforma debiera confrontar cuestiones como las siguientes.

- ¿Es el universalismo básico susceptible de crear discursos y coaliciones sociales que lo respalden?
- ¿Existen intereses, grupos y coaliciones que se verán específica y permanentemente afectados por reformas orientadas a desarrollar el universalismo básico?
- ¿Cuáles son las precondiciones normativas e institucionales del universalismo básico?
- ¿Hay límites políticos explícitos para el tránsito de sociedades de usuarios a ciudadanos sociales plenos?
- ¿De qué manera favorece o perjudica el desarrollo de reformas orientadas al universalismo básico el marco institucional existente?
- ¿Cuáles son los factores políticos que favorecen la instalación de reformas sociales inspiradas en el universalismo básico?

Esta cuestión atiende la necesidad de una interpelación argumentativa que sea capaz de confrontar el statu quo y sus beneficiarios con los efectos altruistas de la reforma del universalismo básico que, a su vez, serán capaces de consolidar coaliciones sociales que impulsen la reforma y enfrenten la resistencia. La segunda cuestión alude a las dinámicas de la resistencia a una reforma hacia el universalismo básico. El plano institucional-normativo determina la existencia o no de un terreno fértil para el universalismo básico y cómo se anticipa; las resistencias pueden provenir no solamente de intereses sociales afectados por los efectos de la reforma o la disolución del statu quo, sino también por prácticas y normas asentadas en quehaceres institucionales preexistentes. Y finalmente, el contexto político general puede ser un elemento promotor o un obstáculo formidable para el impulso de las reformas hacia el universalismo básico.

Cuadro 12.1. Proceso político de las reformas

Viabilidad de las reformas Costo transicional. Efectos agregados o específicos. Liderazgo político. Consistencia de las reformas. Dinámica de los actores Heterogeneidad (definición ad hoc no normativa). Los discursos y las coaliciones que organizan varían en relación con las reformas. Przeworski: Políticos, tecnócratas y votantes. Grindle: Economistas, políticos, demócratas, ciudadanos y funcionarios públicos (planificadores y gerentes). Propuesta intermedia para la reforma social en América Latina: Políticos, economistas, tecnócratas sociales, grupos corporativos, usuarios y empresarios. Arenas y argumentos

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, y de acuerdo con lo indicado en el cuadro 12.1, el proceso político de las reformas sociales, y de ahí el análisis de la viabilidad política del universalismo básico, atiende tres dimensiones: viabilidad de las reformas, dinámica de los actores, arenas y argumentos. La viabilidad es función de la calidad de la reforma, los liderazgos políticos que la sustentan y los efectos concretos. La dinámica de los actores tiene que ver con la conformación de coaliciones específicas. Las arenas y argumentos, finalmente, tienen que ver con los discursos enunciados y el “locus” del debate político.

Contexto sociopolítico y umbrales de reforma

La valoración de las posibilidades de impulsar reformas de política social con pretensiones universalistas debe considerar los elementos del entorno social y político predominante. Ello remite a la valoración de la calidad del proceso político y la posibilidad de que el mismo sirva de espacio para el debate de las reformas hacia el universalismo básico y la creación de un clima apropiado para su impulso. Una parte del análisis se refiere a la naturaleza de los fenómenos estrictamente políticos, los problemas de los medios decisionales, la negociación de conflictos distributivos y la ponderación de la calidad de las instancias de intermediación. La segunda parte procura ponderar la expresión de tales procesos político-institucionales en decisiones concretas sobre gasto público e inversiones sociales que, vinculadas con las magnitudes de

necesidades, determinan lo que aquí se denominará umbrales de reforma. En otras palabras, se propone comprender la viabilidad política de las reformas, no como una condición estática, dependiente sólo de la calidad técnica de la propuesta⁴, sino como la ubicación en un continuo donde la mayor o menor posibilidad de reforma depende de la calidad democrática del contexto político y la magnitud de la necesidad. Así como se plantea en el siguiente cuadro, existen cuatro escenarios teóricos de reforma hacia el universalismo básico.

Cuadro 12.2. Democracia y necesidad

(+) Satisfacción de necesidad (-)	1. UB como base de la modernización social. Baja capacidad de procesamiento político democrático. Altos niveles de satisfacción de necesidades.	2. UB como herramienta de inclusión social. Alta capacidad de procesamiento político democrático. Altos niveles de satisfacción de necesidades.
	3. UB como utopía. Baja capacidad de procesamiento político democrático. Bajos niveles de satisfacción de necesidades.	4. UB como proceso de consolidación de la democracia. Alta capacidad de procesamiento político democrático. Bajos niveles de satisfacción de necesidades.
Democracia	(-)	(+)

Fuente: Elaboración propia.

Así, evidentemente el escenario a todas luces más favorable para la aplicación de reformas hacia el universalismo básico es el número 2, pues dispone de instrumentos de gestión democrática y altos grados de satisfacción de las necesidades sociales lo que hace pensar en mecanismos de inclusión social, en tanto los déficit de integración aparecen posiblemente asociados a dinámicas institucionales excluyentes. El ambiente más desfavorable se localiza en el escenario 3, donde los recursos políticos y el grado de satisfacción

⁴ Esta es posiblemente la limitación más clara del proceso de reformas económicas sustentado en la aplicación acrítica, con posibilidades acotadas de adaptación, de un conjunto de prescripciones ancladas en hipótesis de costo-beneficio, aisladas de contextos políticos y socioeconómicos concretos.

de necesidades son claramente insuficientes. En estas condiciones, el sistema político no estaría en capacidad de plantearse las cuestiones que son relevantes en la propuesta de universalismo básico, y seguramente las magnitudes de la necesidad plantearían enormes exigencias fiscales.

Entonces, conviene preguntarse cuáles son las condiciones de base del proceso político institucional en el que se encuentran actualmente las democracias latinoamericanas, a fin de ponderar sus posibilidades efectivas de impulsar reformas exigentes desde el punto de vista de la gestión política como la estrategia de universalismo básico que se propone.

Democracia en América Latina: la difícil y nunca bien acabada convivencia con el autoritarismo

No hay lugar para extenderse demasiado respecto de un tema complejo como el enunciado. Interesa solamente mencionar algunos aspectos de la evolución reciente del orden institucional en América Latina. La primera cuestión que se quiere destacar se refiere al reconocimiento de las limitaciones hegemónicas de la democracia como instrumento de toma de decisiones. Ese argumento está originalmente asentado en la valoración del déficit de la democracia en Occidente que caracterizaba Bobbio a mediados de los años ochenta. La de América Latina no es solamente una situación deficitaria de la gestión de la democracia como método. Hay graves insuficiencias en todos estos órdenes: la representación es parcial, las opciones electorales no siempre son alternativas, la vigencia de la norma y su publicación y exigibilidad no son una constante, etcétera. Por otra parte, en América Latina no siempre el que pierde permanece jugando el juego democrático (Przeworski, 1991) y, en ocasiones, no se cumplen los requerimientos mínimos de la competencia electoral (de nuevo a causa de situaciones institucionales de exclusión, como en el caso de las mujeres, los grupos étnicos subordinados, etc.). El problema es que, además, en América Latina la democracia convive con otras formas de gobierno que simplemente no lo son (Strasser, 2002). No todo se resuelve con el recurso al imperio del binomio constitución y mayoría. Con demasiada frecuencia, ocupan el lugar de las leyes y la regla de la mayoría, el imperativo patrimonial, la prepotencia tecnocrática o simplemente el vicio cleptómano o la mera corrupción.

El segundo aspecto que está modificando con violencia la capacidad de formación de acuerdos políticos nacionales tiene que ver con la progresiva desnacionalización de la propiedad económica que conduce a una suerte de transnacionalización de los grupos dominantes (Robinson, 2003). A diferen-

cia de las oligarquías nacionales, los nuevos propietarios no tienen ni historia ni cultura nacional, y sus agentes gerenciales locales no disponen de la legitimidad suficiente ante los tomadores de decisiones. Lo que no debe entenderse como una nostalgia por el poder oligárquico, sino como una manifestación de una tendencia al distanciamiento entre el poder económico y el poder político en las periferias de la globalización.

La tercera dimensión se refiere a la persistencia del pasado, en la forma de una relación fuerte y sedimentada de los vínculos corporativos de los modelos precedentes. Donde se intentaron transformaciones welfaristas, estos acuerdos supusieron el establecimiento de mecanismos corporativos para garantizar una agregación, fiscalmente plausible, de las demandas sociales frente a la dispersión mercantilista o los riesgos pluralistas⁵. A la vista de los cambios estructurales que han redefinido el lugar de la industria y el empleo público, tanto en Europa (Castel, 1997) como en América Latina (Pérez Saínz y Mora, 2004), es evidente que el arreglo tripartido dispone de medios cada vez más insuficientes para representar la pluralidad de situaciones sociales y laborales del mundo contemporáneo. De ahí que la persistencia de esas fórmulas puede traducirse en mecanismos excluyentes y limitaciones institucionales para la ampliación de la capacidad de registro, por parte del Estado, de las necesidades sociales en su conjunto.

Es así como, en cuarto lugar, los nuevos antagonismos sociales son, en América Latina, la manifestación de la necesidad de “locus” para la expresión de “voz” (Hirschman) en el proceso de toma de decisiones que exigen sectores sociales que están sometidos a relaciones de exclusión en todas sus dimensiones (Sojo, 2000). Dicho de otro modo, la expansión de la afirmación de identidad sobre la base de la definición de derechos ciudadanos, en contraste con las condiciones objetivas de la localización en el proceso de trabajo, ha aumentado la conciencia de la necesidad y de la insatisfacción que juntas aumentan el horizonte de demandas sociales al Estado y perjudican el mantenimiento del orden democrático en condiciones de persistente exclusión (Sojo, 2005). Las revueltas indígenas de Ecuador y Bolivia pueden ser expresiones primarias de una tensión futura mayor.

Finalmente, en un plano propiamente de sociedad, las formas de cohesión derivadas de las solidaridades primarias se enfrentan a una ausencia de referentes

⁵ El arreglo corporativo nunca estuvo muy lejos de la aspiración trilateral por la gobernabilidad democrática en este sentido. Por otro lado, es evidente su distanciamiento de la gestión pluralista tal y como lo observa Lijphart (1999).

complementarios en el espacio público y a la erosión de las bases fundamentales del capital social. La gestión pública, impulsada por propósitos de cohesión social, ha puesto marcado acento en la eficiencia fiscal, lo que eventualmente debilita la disposición solidaria en beneficio de indicadores de desempeño técnico. La descomposición del hábitat social, debida a la segregación social de los espacios urbanos principalmente, impone límites simbólicos y materiales a la función integradora de los espacios sociales (Bauman, 2003), produce guetos de marginalidad, pobreza y vulnerabilidad en las comunidades empobrecidas y enclaves de modernidad rodeados de seguridad privada, no pública. Así la identidad se reproduce en la afirmación de las diferencias con los demás que son al mismo tiempo definidos como alteridad negativa, el otro peligroso. Las respuestas excluyentes, que en el extremo conducen a manifestaciones de violencia política y criminal, terminan de completar un panorama político caracterizado por la precariedad institucional, la insuficiencia democrática, las insuficiencias de la representación política y la multiplicación de obstáculos para la convivencia comunitaria que es el referente primero de la cohesión social.

Umbral de reforma: de la necesidad y la capacidad

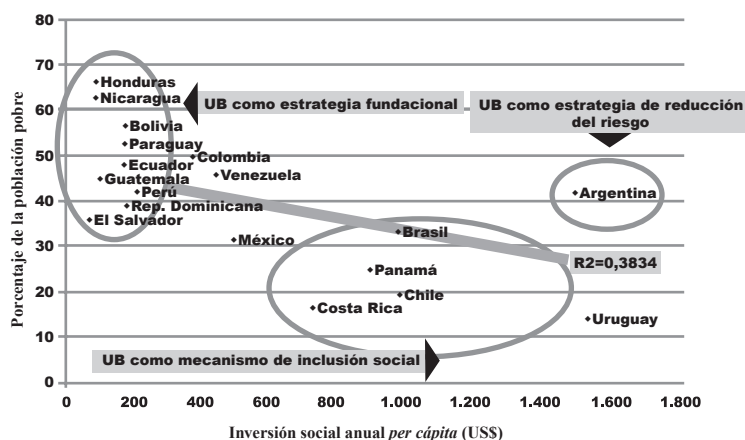
Hasta aquí se ha observado cómo los recursos de cohesión política se desenvuelven en un terreno quebrado: hay planicies de progreso democrático como la que se deriva de la hegemonía del concurso electoral como mecanismo de elección de gobernantes (debilitado con un indicador de mandatos incompletos alto en algunos países: Argentina a inicios de siglo y más recientemente Bolivia y Ecuador), que se combinan con profundas hondonadas donde descansan los restos de partidos políticos ideológicos y programáticos, con proyección de largo aliento, que han cedido lugar a liderazgos personalistas carismáticos. De este complejo escenario se derivan opciones y desafíos para el impulso de reformas políticas con propósitos de integración social. La fuerza de liderazgos nuevos, con impronta de centro-izquierda (como en Brasil, Argentina y Uruguay), puede favorecer cambios en la dirección de políticas sociales incluyentes, pero la debilidad institucional en países con mayor precariedad de recursos, combina mal con gobiernos instalados precariamente en una secuencia dispersa de promesas de consumo universal.

La otra cara de esta medalla alude a los efectos estructurales de esas arquitecturas políticas fijadas en dos tipos de indicadores: los de la necesidad, que indudablemente son heterogéneos en su composición y múltiples en sus manifestaciones y asociaciones, pero que aquí se han querido convencionalmente asociar a los niveles

de pobreza de las personas. Segundo, los de la capacidad, referidos a la calidad de las respuestas públicas, en este caso asociadas a la inversión social y sus relaciones con el gasto público y la producción. Así, se puede también situar la cuestión de la gobernabilidad (demandas y respuestas) en un plano temporal amplio donde la necesidad remite a la suficiencia de las respuestas pasadas, mientras que las capacidades dicen de la disposición actual a enfrentar los desequilibrios observados.

Se propone la identificación de tres tipos de umbrales, entendidos como margen de maniobra político para la adopción de reformas en la dirección del universalismo básico: el umbral social que procura ponderar la magnitud de la necesidad por persona de cada país; el umbral fiscal, que pone el acento en la distribución de los recursos públicos y los espacios para modificar o no las asignaciones preexistentes y, finalmente, el umbral macroeconómico que se refiere a la vinculación de las necesidades con el dinamismo económico observado. Teóricamente, el umbral social es pequeño si amplios sectores de la población están en condición de pobreza y, por lo tanto, cualquier esfuerzo de superación conduce a una demanda de recursos que enfrenta dificultades de ampliación. Así la pasada falta de interés político se combina con la estrechez fiscal actual para impedir la propagación de propuestas favorables al universalismo básico⁶.

Gráfico 12.1. Umbral social: inversión social per cápita y pobreza



Fuente: Elaboración propia.

⁶ Los datos de inversión social y sus relaciones con el gasto público y el producto, así como los datos de pobreza, provienen del *Panorama Social* de CEPAL (2004). Los datos de impuestos provienen del *World Development Report*, del Banco Mundial (2004).

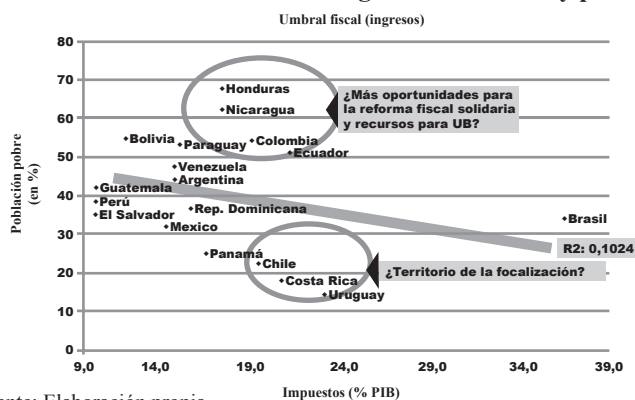
Los niveles de inversión social en la mayoría de los países de América Latina muestran rezagos significativos, entre sí y con el mundo en desarrollo. En la distribución intrarregional se observa un numeroso grupo de países, la mitad de la muestra de 18, cuyos niveles de inversión social son aproximadamente un tercio de la línea internacional de pobreza: 35 centavos diarios. En otros tres, los niveles alcanzan el límite de US\$1 por día por persona, mientras en los últimos seis países los niveles promedio alcanzan US\$3 diarios. Por supuesto, no se trata de recursos para el alivio de la pobreza, porque son los gastos destinados a “lo social”, en su conjunto, una parte significativa de lo cual se destina a los gastos previsionales de los asalariados de ingreso medio y alto. De lo que se trata es de mostrar que, entre los países de América Latina, los umbrales de recursos/necesidad tienen variaciones significativas. La otra cuestión se refiere al sitio relativo que ocupa la atención a lo social en las prioridades de inversión en América Latina. Un ejemplo es el dato de inversión total en salud. De acuerdo con los reportes de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los países de América Latina y el Caribe destinaron a salud en promedio 70 centavos por persona, mientras que, en los países de ingreso medio alto, el monto asignado es un dólar y en los países de alto ingreso la inversión en salud alcanza 7,8 dólares por persona.

Del gráfico se desprende que las valoraciones de umbral permiten caracterizar de modo diferenciado el efecto social de una estrategia de universalismo básico para las políticas sociales. Para un grupo importante de países de alta necesidad y bajos recursos, la estrategia del universalismo básico adquiere un cariz “fundacional” toda vez que supone el desarrollo de mecanismos institucionales que inauguren una vinculación pro bienestar en la gestión de la política pública. Para países con niveles relativamente bajos de necesidad (proporciones de alrededor de 20% de pobreza) es posible que una estrategia de este tipo suponga el enfrentamiento con situaciones de exclusión social que no permiten continuar procesos sostenidos de reducción de la pobreza, debido a rupturas de naturaleza política, simbólica y cultural. Por último, la evidencia de altos recursos y alta necesidad habla de situaciones de riesgo inducidas por efecto de crisis económicas, políticas o de ambas, en cuyo caso las políticas con orientación de universalismo básico pueden convertirse en sistema de blindaje para los grupos sociales más vulnerables.

El umbral fiscal dice de la disposición general de recursos para inversión social en virtud de la disposición de recursos para el financiamiento de la inversión y el gasto público general, así como la proporción relativa del gasto

público social respecto del total⁷. Puede decirse que el umbral fiscal se acentúa cuando las necesidades son relativamente limitadas y todavía puede ampliarse la fracción de gasto público destinada a propósitos sociales⁸. Así podría considerarse políticamente viable una reorientación de gasto público en la dirección del universalismo básico, teniendo en cuenta las ventajas del gasto social para estimular ciertos dinamismos económicos y para favorecer el balance general de gobernabilidad. En contraste, el umbral se cierra si recursos fiscales relativamente escasos y amplios en la proporción destinada a inversión social coinciden con necesidades altas de la población. En este caso no hay más salida para impulsar estrategias de universalismo básico que incentivar su articulación con esfuerzos de ampliación de la base de ingresos y “alinear” los objetivos de la cooperación y la asistencia internacional al desarrollo con los propósitos de una estrategia nacional de este tipo⁹.

Gráfico 12.2. Umbral fiscal: ingresos tributarios y pobreza



Fuente: Elaboración propia.

⁷ Por regla general, América Latina presenta niveles bajos de compromiso fiscal por el lado de los ingresos. A finales de los años noventa el promedio de América Latina de ingreso tributario era 16,2% del PIB. El promedio para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) fue de 37,9% (Tanzi y Zee, 2000)

⁸ En la muestra de 18 países, se observan tres escenarios. En seis países, la inversión social abarca más de 60% del gasto público. En otros seis, el porcentaje es superior al 40%. En los seis restantes, oscila entre 30% y 40%.

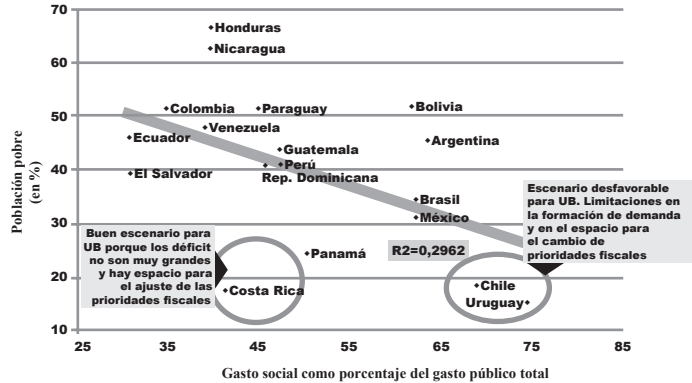
⁹ El tema de armonización y alineamiento ocupa la atención de la comunidad donante internacional. Se refiere, por un lado, a la necesidad de coordinar la oferta de cooperación (lo que supone una disputa no zanjada entre los promotores del desarrollo humano y los defensores del crecimiento económico) en direcciones relativamente armónicas, que al mismo tiempo coloquen en prioridad las necesidades identificadas por los planes gubernamentales (alineamiento). Esta cuestión empieza, en el mejor de los casos, a requerir que las agendas de desarrollo nacional sean “pro pobres”, por lo que habría que realizar esfuerzos nada despreciables para impulsarlas a favor de acciones de universalismo básico.

La cuestión que se deriva del gráfico anterior es si una estrategia de universalismo básico puede impulsarse en virtud de la necesidad de promover reformas tributarias cuyos beneficios se orientarán a satisfacer las necesidades de amplios grupos altamente carenciados. Ello también conduce a proponer la oportunidad de formular reformas tributarias concordantes con el impulso al universalismo básico en los casos en que las necesidades imperantes supongan enfrentar dinámicas de exclusión que perjudican a grupos relativamente minoritarios. En el primer caso, el compromiso solidario estaría en el centro de una estrategia de formación de una cultura tributaria progresiva y favorable al universalismo básico, mientras que en el segundo la transformación requerida supondría no solamente atender a los “más necesitados”, sino hacerlo en el camino de la superación de barreras de exclusión¹⁰.

En relación con el umbral fiscal asociado al gasto público, es evidente que la necesidad proviene, entre otras cosas, de la insuficiencia de la atención histórica del Estado a las dimensiones sociales del gasto público, en virtud de relaciones políticas que han prohiado regímenes patrimoniales y rentistas. Una escasez de recursos que se agrava con la rigidez de los ingresos, por una parte, y con la necesidad de atender obligaciones financieras por la otra. En situaciones de gran necesidad y alta proporción de gasto destinado a la inversión social (Bolivia), es muy probable que las reformas necesarias, del Estado en su conjunto, tengan que ver con la ampliación generalizada de los ingresos, la mejoría profunda de la calidad de las prestaciones sociales y el combate directo al flagelo de la corrupción. Como se destaca en el gráfico 12.3, las opciones políticas podrían fluir en un continuo con dos extremos interesantes: a favor de una estrategia de universalismo básico ahí donde las necesidades son relativamente manejables y hay espacio para la revisión de las prioridades políticas del gasto público (Costa Rica), y en contra de la estrategia, allí donde las necesidades también son limitadas (lo que significa dificultades para la agregación de demandas) y simultáneamente no hay mucho lugar para la reforma de las prioridades de inversión de los recursos fiscales (Chile y Uruguay).

¹⁰ Quizá se está proponiendo aquí una distinción sutil, pero no irrelevante, entre culturas tributarias solidarias, centradas en la formación de acuerdos corporativos que generan y distribuyen dividendos sociales, y culturas incluyentes, que suponen la erosión de las diferencias estructurales a partir de principios normativos universales. Sobre el tema de la cultura tributaria, puede verse el trabajo de Rivera y Sojo (2000), aplicado al caso de Costa Rica. Sobre exclusión social e inclusión, véase el volumen de Bustelo et al. (1998).

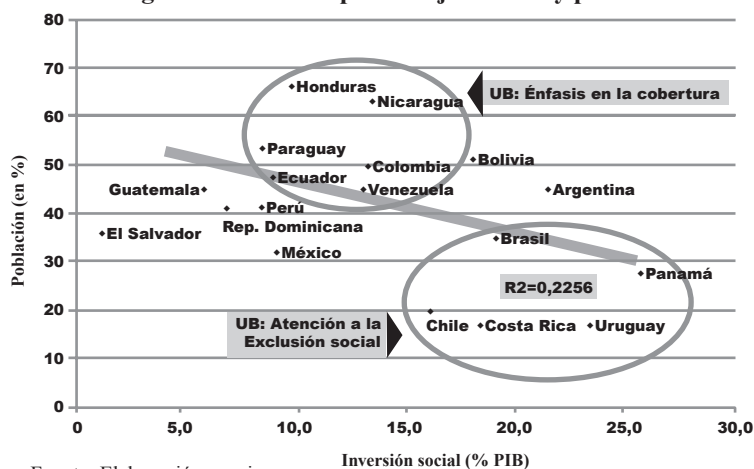
Gráfico 12.3. Umbral fiscal: gasto social como porcentaje del gasto público y pobreza



Fuente: Elaboración propia.

El tercer umbral se refiere a la dimensión estructural que aquí se ha asociado a la ponderación de las posibilidades macroeconómicas de una estrategia de universalismo básico. Se tiene, en primer lugar, una amplia dispersión de los niveles de inversión social en relación con el tamaño del producto interno bruto. Siete países destinan entre 15% y 25% de su PIB a inversión social; cuatro países destinan más del 10%; siete países destinan menos del 10% de su PIB a inversión social. Si se tiene en cuenta que el promedio de inversión en salud y educación como porcentaje del PIB entre los diez países de mayor desarrollo humano es de 12,6%, se observa que las distancias aquí pudieran no ser muy amplias. En ese caso la insuficiencia de los recursos proviene de un déficit estructural (debido al tamaño del producto) dado un nivel más bien moderado de esfuerzo macroeconómico. Según se observa en el gráfico 12.4, se proyectan en la región, en términos del umbral estructural, dos desafíos: el de la cobertura para los países con niveles inferiores de esfuerzo macroeconómico y por encima de la medida en términos de necesidad social (definida como porcentaje de población pobre) y de la inclusión para los países que ya tienen un esfuerzo macroeconómico alto y niveles menores de necesidad, pero deben hacer frente a las demandas del universalismo básico en atención a situaciones de exclusión que no han sido suficientemente abordadas en las orientaciones previas de política social (universalista segmentada o residual) o que responden a fenómenos nuevos de empobrecimiento reciente o inmigración laboral.

**Gráfico 12.4: Umbral estructural:
gasto social como porcentaje del PIB y pobreza**



Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, balanceando las posibilidades políticas de impulsar reformas de universalismo básico en América Latina, sobre la base de la definición de umbrales construidos sobre las columnas de la necesidad y las vigas de los recursos disponibles, se observa lo siguiente:

Umbral social: Las inversiones sociales en América Latina son altamente deficitarias en dos tercios de los países. Las necesidades se correlacionan indirectamente con la insuficiencia de recursos.

Umbral fiscal: La baja carga tributaria sugiere espacios todavía amplios para la expansión de los recursos disponibles en procura de una reforma hacia el universalismo básico. Ello es particularmente evidente a la vista de que, en varios países, la participación de las inversiones sociales en el gasto público es ya significativa. En unos pocos países, es evidente la necesidad de balancear el gasto público en beneficio de las inversiones sociales.

Umbral estructural: El esfuerzo macroeconómico no parece bajo en contraste con las anteriores dimensiones. Lo que se requiere es una expansión de la producción que aumente los recursos nominalmente disponibles para inversión en reformas sociales (universalismo básico) sin alterar en lo sustantivo la relación proporcional. Esto es una evidencia de las debilidades de la distribución directa en América Latina. No obstante, algunos países deben procurar alcanzar la barrera del 10%.

Dinámica sociopolítica de las reformas sociales

En esta sección, se propone una aproximación al análisis de la viabilidad política del universalismo básico sobre la base de un modelo analítico que pondera la ubicación de los intereses de cuatro tipos de actores sociales (gobierno, grupos corporativo-institucionales, sector privado y usuarios) como referentes de los discursos que potencian las reformas sociales. Antes de proceder al análisis a fondo de los formatos discursivos posibles en torno al universalismo básico, conviene una aproximación comparada con las formas precedentes de la política social a fin de estimar las posibilidades de apoyo potencial de este grupo de actores.

La propuesta de universalismo básico se coteja en la matriz siguiente con el modelo universalista segmentado, el mercantilismo minimalista y el enfoque residual. Eso permite proponer la idea de que, tras la formulación del universalismo básico, hay una suerte de aspiración “ciudadanista” que distingue el contenido y el destino de las prestaciones contra la visión corporativo-laboral del modelo universalista; la visión individualista posesiva (Macpherson, 1981) del modelo minimalista y el enfoque “pobre-centrista” del planteamiento residual. La propuesta de universalismo básico, ciudadanista, supone reconocer una oferta mínima de prestaciones integradas y universales, precisamente como los derechos ciudadanos sustantivos, con independencia de su ubicación en las estructuras organizativas, de la producción y del consumo.

El esquema está estructurado por actores y reformas y en cada casilla se distinguen las características del actor que se refieren a las condiciones ideales requeridas para ellos en cada uno de los escenarios de reforma, los objetivos de los actores relacionados con la reforma y sus capacidades y finalmente los recursos materiales, políticos y simbólicos de los que dispone. Así, se propone poner en la perspectiva de las reformas previas y los arreglos políticos requeridos para impulsarlas, la posibilidad de impulsar una estrategia con orientación de universalismo básico. La idea es que las reformas sociales se construyen sobre terrenos sedimentados por arreglos políticos previos que podrán falsearse o afianzarse en tanto la reforma de universalismo básico los tenga presentes.

Aunque no interesa en este punto arribar a conclusiones, sino simplemente proponer una aproximación metodológica para la ponderación de las posibilidades políticas de las reformas sociales con orientación de universalismo básico, puede indicarse a manera de referencias generales una tensión

derivada del alto grado de liderazgo político legítimo que necesita una estrategia de universalismo básico, habida cuenta de, por una parte, los elevados costos fiscales producto de la exigencia de atención de demandas diversas y largamente postergadas y, por la otra, las dificultades de agregación de tales demandas que, si bien están instaladas en el prontuario de los derechos ciudadanos integrales, tienen mayores dificultades para generar las facilidades organizativas que sí se pueden articular con relativa simplicidad cuando la identidad no proviene de una condición abstracta de “derecho-habientes” sino de vinculaciones laborales e institucionales concretas como ocurre en el caso de los arreglos corporativos.

Los cimientos políticos del universalismo básico: balance de posibilidades

Para impulsar con relativo éxito reformas sociales con pretensiones universalistas, se requiere la concurrencia de determinadas condiciones medioambientales. Unas, de carácter constitutivo, son indispensables para iniciar procesos políticos sustentados en un discurso favorable al universalismo básico. Las otras son necesidades instrumentales, herramientas que pueden adaptarse o combinarse, para producir resultados congruentes con los objetivos del universalismo básico.

En relación con las necesidades constitutivas, se parte del planteamiento de “estrategia alternativa” para resolver la cuestión de la pobreza y los derechos humanos, formulado por Peter Townsend (2005), y que consiste en cuatro componentes, uno de los cuales es sinónimo de lo que aquí se entiende por universalismo básico. Los otros tres componentes son: i) políticas progresivas (*equitable*) de impuestos e ingresos, ii) un programa de creación de empleos; y iii) control social y democrático de las empresas transnacionales y de los organismos internacionales. Estos elementos están en la base misma de la persistencia de relaciones desiguales que perjudican en mayor medida a los países que no tienen control sobre los flujos más dinámicos del mercado internacional (notablemente el mercado de divisas) y en los que, de no producirse transformaciones significativas en los subproductos de esas relaciones, tampoco pueden esperarse transformaciones duraderas en las capacidades internas de cohesión e integración social.

Una segunda cuestión, que se considera constitutiva, se refiere a la conciencia de los derechos, no de parte de los individuos derecho-habientes, sino

¿ES POSIBLE LO NECESARIO?

Cuadro 12.3. Proceso político de reformas sociales: características, recursos, objetivos

	Universalismo segmentado	Mercantilismo minimalista	Residualismo	Ciudadanismo (Universismo básico)
Gobierno	• Liderazgos hegemónicos sustentados en carisma, estructura partidaria y referente ideológico. • Visión centrada en la promoción de modelos de desarrollo. Legitimación sistémica centrada en el largo plazo. • Establecimiento de bases fiscales y endeudamiento.	• Liderazgos reformistas sustentados en el carisma. Debilidad de los referentes ideológicos y político-partidarios. • Estabilidad macroeconómica y privatización. • Programas de Ajuste Estructural (PAE) y bono democrático.	• Mandato electoral ambiguo basado en personalismo. • Racionalidad fiscal. Adaptación al ciclo político y atención de demandas sociales fragmentadas. • Fortalecimiento del control tecnocrático.	• Fuerzas políticas dinámicas, <i>state friendly</i> con buena legitimidad electoral. • Equidad social con crecimiento económico. • Alta exigencia fiscal. • Limitados rendimientos políticos de corto plazo. Fortalecimiento de independencia y autonomía institucional sectorial.
Grupos corporativos	• Diversificación basada en sectores sociales (por ejemplo, médicos, maestros). • Cuota de poder institucional y político. • Movilización y poder de veto.	• Debilitamiento organizativo. • Mantenimiento de regalías previas. • Alta oposición a las reformas con niveles relativamente altos de movilización de recursos.	• Mantenimiento precario de las vinculaciones corporativas. • Persistencia de la segmentación y especialización institucional. • Baja resistencia en tanto no perjudique derechos adquiridos.	• Sectoriales. • Mantenimiento de las prerrogativas institucionales previas. • Sindicalismo renovado (pro pobres, pro usuarios).
Sector privado	• Oligarquía y sectores modernos. • Rentas crecientes y paz social. • Control político y veto militar.	• Aumento de la cohesión institucional y normativa posoligárquica. • Ampliación de la esfera mercantil en lo social. • Ampliación de la presencia política directa.	• Tendencialmente transnacionalizado. • Favorable a la disminución de gasto público y simpatizante de menores inversiones concentradas en las mayores necesidades. • Disminución de acción directa debido a la influencia tecnocrática.	• Heterogeneidad estructural. • Estabilidad sociopolítica y económica. • Disminución de riesgos sociales y mayor estabilidad en las rentas. • Disponen de voz en virtud de la dependencia fiscal del modelo.
Usuarios	• Gremialismo estructuralmente segmentado. • Poder de grupo. • Organizativos y control institucional.	• Consumidores atomizados. • Reducción del costo de la vida. • Debilidad organizativa, atomización de identidades e intereses.	• Pobres. • Subsidios y compensaciones coyunturales y permanentes. • Asocialismo comunitario y clientelismo institucional (buenos pobres).	• Ciudadanos derecho-habientes. • Desarrollo humano. • Normativo-legales y ética. • Control político institucionalizado.

de los regímenes políticos. Esto significa, en otras palabras, el reconocimiento de la persistencia de relaciones de exclusión social que les impiden a grandes mayorías de América Latina tener acceso a medios de satisfacción de elementales necesidades. Se trata de enfrentar las relaciones positivas que tienen la pobreza con la infancia, la etnicidad, el idioma, la incapacidad física, la condición de género, el lugar de residencia y la nacionalidad. Parte de esta transformación hacia una cultura política de la inclusión supone poner a disposición de la sociedad mecanismos apropiados para la formación de demandas ciudadanas amplias e integrales.

Los requerimientos instrumentales se refieren a los mecanismos básicos necesarios para impulsar la reforma. En primer lugar, la posibilidad real de propiciar coaliciones políticas a favor del universalismo básico. Es evidente, como se deriva de la experiencia de las reformas económicas en los años ochenta, que este proceso no ocurre en aislamiento, sino en estrecha vinculación con actores internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, que fueron indispensables para promover conocimiento, información y recursos que contribuyeron a la instalación de plataformas políticas y sociales locales sin las cuales la desregulación, la apertura y las iniciativas mercantilistas y privatizadoras habrían enfrentado mayores dificultades para su legitimación interna.

En segundo lugar, la arquitectura misma de las reformas, su alcance e intensidad, son aspectos esenciales en la formación de horizontes de viabilidad política. Toda tendencia a iniciativas radicales, con altos costos transicionales para grupos concretos (frecuentemente poderosos política o económicamente) debe ser desaconsejada en beneficio de aproximaciones graduales sustentadas en un equilibrio razonable de costos y beneficios. Con ello deberá lograrse la formación de coaliciones sociales (ciudadanas) a favor de las reformas de universalismo básico como resultado de la valoración de sus beneficios y que no solamente abarquen al reducido círculo de los beneficiarios, sino principalmente, que tengan la posibilidad de involucrar potenciales detractores cuyas demandas hayan sido apropiadamente integradas en un riguroso esquema compensatorio.

Con estos elementos en consideración, en el cuadro 12.4 se expone, de manera sintética, una valoración de las oportunidades de impulsar una agenda de reformas sociales con contenidos universalistas, en virtud de los argumentos positivos o negativos que pueden sostener determinados actores sociales.

Se observa, en términos generales, una tensión entre el alto requerimiento de liderazgo político que supone una estrategia de universalismo básico

en contraste con el clima relativamente desfavorable que afrontan los partidos políticos y el régimen de representación en su conjunto. De ahí que resulte aconsejable valorar a fondo las especificidades nacionales y locales donde las estrategias de universalismo básico pueden encontrar mejores tiempos políticos.

En segundo lugar, han de habilitarse medidas de política pública capaces de gestionar un acuerdo de convivencia con una dinámica macroeconómica que, en términos generales y con excepciones nacionales sustentadas en liderazgos comprometidos con agendas alternativas, o en virtud de ciclos políticos favorables, se mantenga todavía cercana a visiones de política económica conservadora (Berry, 2003), preocupada de manera unidimensional por el resguardo de los equilibrios monetarios y fiscales.

En tercer lugar, una propuesta para el universalismo básico deberá enfren-
tar los asentamientos tecnocrático-sociales que hoy se encuentran, en el mejor de los casos, instalados cómodamente en programas importantes, pero no suficientes, de transferencias condicionadas para la atención de la población en condición de pobreza. Una estrategia de universalismo básico requiere repensar criterios técnicos que hoy tienen “rango de ley” como la progresividad del gasto, la centralidad de la lucha contra la pobreza, la rigurosa selectividad y el piso fiscal.

En cuarto lugar, la estrategia hacia el universalismo básico puede, si quiere disponer de recursos organizativos e institucionales disponibles, establecer un compromiso activo con los arreglos corporativos precedentes. Los sectores institucionales pueden convertirse en calificados opositores a una reforma universalista, si perciben una amenaza a sus prerrogativas previas. La cuestión es dejar para otro debate, relacionado con la eficiencia de la gestión pública en su conjunto (y no el rol de la política social), el enfrentamiento con los beneficios de los acuerdos corporativos del pasado.

En quinto lugar, la oposición natural del sector privado puede mitigarse si se proyectan adecuadamente los costos relativamente altos de la persistencia de relaciones sociales excluyentes (los motines de París en noviembre de 2005 son un buen referente). Una estrategia gradual es también importante para mitigar la resistencia empresarial al universalismo básico.

Por último, habrá que dar respuesta a la cuestión de la “subjektividad ciudadana” como base de sustentación social de una reforma universal.

Cuadro 12.4. Proceso político de reformas hacia el universalismo básico: actores, arenas, argumentos

Políticos: La característica esencial habla de atomización y personalismo en el funcionamiento de las estructuras políticas. Referentes ideológicos difusos. Con excepciones, hay debilidad en los referentes partidarios institucionales y alta dependencia de personalidades y liderazgos de circunstancia. Plano ejecutivo dominado por una tensión no resuelta entre control macroeconómico, tendencias patrimonialistas y aspiraciones populistas-clientelistas. Umbral legislativo con limitaciones serias para la formación de mayorías sólidas, justamente a causa de la atomización y el personalismo. Debilidad estructural de la política y los liderazgos locales, pero en algunos países, tensiones y crisis de gobernabilidad estatal-federal.	La racionalidad dominante procura la reelección y la legitimidad de las decisiones. Hay motivos duales: es necesario con vistas a los compromisos electorales impulsar reformas sociales para reducir la pobreza y disminuir la desigualdad. Las acciones para impulsar la reforma suponen enfrentamiento con los beneficiarios del statu quo y con los controladores del equilibrio fiscal. A diferencia del modelo anterior welfarista-corporativo, no se dispone de una fuerza político-partidaria que impulse reformas distributivas con toda claridad, debido a la debilidad de los partidos políticos y a la impronta personalista que los sustituye. Tampoco disponen de la presión y, ocasionalmente, de los recursos compensatorios, derivados de la condicionalidad de agentes externos como ocurrió con el modelo minimalista-mercantilista.
Economistas: La visión económica con un sesgo conservador (Berry, 2003), ocupada de contener el nivel inflacionario con tasas de interés altas que desincentivan el crecimiento, es todavía predominante en América Latina aunque los discursos que circundan el debate sobre el desarrollo han hecho una profunda crítica de los supuestos de la reforma económica de los ochenta. Su posición se fortalece por el establecimiento de una alianza estructural intra y transnacional (hacia adentro con los sectores de capital y hacia afuera con la condicionalidad conservadora que todavía impulsan los organismos multilaterales y las calificadoras de riesgo).	La racionalidad decisoria se orienta por el equilibrio macroeconómico y el impulso al crecimiento. Se favorecen opciones mercantilistas y se aceptan las proposiciones a favor de la selectividad y la focalización con argumentos a favor de la eficiencia y la progresividad del gasto social. La idea del universalismo básico no tiene fácil asidero debido a los altos costos fiscales del período transitorio y los limitados efectos de corto plazo.
Tecnócratas sociales: Víctimas de una sobreespecialización sectorial. Se encuentran diferenciados con respecto a los énfasis en las distintas eras de la política social. Hoy los más beligerantes y "exitosos" son los promotores de la nueva selectividad centrada en las transferencias condicionadas.	Procuran reformas orientadas al mejoramiento de la eficiencia de los servicios, por medio de la disminución de los costos de operación y la innovación institucional donde las soluciones que procuran la atención selectiva de los grupos de más bajo ingreso han ganado mayor simpatía. La diferencia central es que el propósito de los nuevos focalizadores continúa siendo la reducción de la pobreza, mientras que el desafío del universalismo básico está planteado como una reforma profunda de los niveles de equidad. El desafío es la construcción de una suerte de alianza cooperativa que busque sinergias para el UB con todos los sedimentos de las distintas eras de política social, especialmente con los que hoy gozan de condiciones de "legitimidad macroeconómica" y apoyo internacional.

Cuadro 12.4.
(continuación)

Grupos corporativos: Referidos principalmente al modelo welfarista previo a la crisis, su principal característica es que son a la vez gestores y beneficiarios de los modelos sociales impulsados (el paradigma son los maestros y los médicos). Con el modelo previo obtienen estatus, recursos económicos y un régimen de retiro y aseguramiento. Disponen de recursos institucionales (sindicatos y gremios), si bien debilitados, todavía beligerantes y ampliamente presentes en mecanismos decisionales institucionalizados y en expresiones públicas de protesta y resistencia.	Su principal motivo para apoyar o rechazar la reforma se asocia al mantenimiento de sus lugares en el proceso de toma de decisiones, la consolidación de sus estructuras organizativas y el mejoramiento de las condiciones de trabajo de sus agremiados. Los objetivos asociados al rendimiento social de las políticas, su nivel de eficiencia o su grado de progresividad ocupan un lugar secundario, aunque pueden no ignorarse plenamente. Su apoyo decidido a una propuesta de universalismo básico podría encontrar obstáculos si la reorientación potencial de recursos fiscales e institucionales afecta condiciones favorables preexistentes.
Sector privado: Terciarizado, transnacionalizado y heterogéneo. A diferencia de las clases económicamente dominantes, depende menos de las actividades extractivas e industriales y está menos anclado a la territorialidad nacional (puede ser muy local o muy internacional, pero en todo caso "trans"-nacional). Mantiene alto grado de compromiso con la política por medio de la acción directa o el financiamiento, pero también procura llenar los espacios abiertos por el sentimiento antipolítico.	Los grupos más dinámicos, transnacionalizados, involucrados en las ramas dinámicas de la producción, el comercio y los servicios pueden considerarse opositores naturales del universalismo básico. La combinación de los riesgos del estancamiento social (radicalización antiempresarial de la política en América Latina: las nuevas izquierdas) y la posibilidad de una aproximación gradual costo-eficiente a objetivos de universalismo básico puede disminuir esa oposición de base.
Usuarios: Los principales usuarios de los modelos preexistentes han sido las clases medias y los pobres. La estrategia del universalismo básico no limita esas prestaciones sedimentadas, pero propone nuevas acciones para enfrentar la exclusión. ¿Son los excluidos susceptibles de ser individualizados y potenciados?	El desafío es que, siguiendo a Laclau y Mouffe (1982), el discurso del universalismo básico sea capaz de constituir sujetos sociales que lo impulsen y que se definan en relación con él. Ciudadanía y derechos aparecen como recursos para la cohesión social general, pero difícilmente fragmentables socialmente. Lo que es de todos no es de nadie, al mismo tiempo. ¿Cuál es la arena para los usuarios de universalismo básico? Del sindicalismo y la acción comunal ¿hacia dónde? ¿Cuáles son las identidades de los beneficiarios del universalismo básico? Si los derechos son expresión de la vida social y de las luchas históricas, ¿pueden asimismo constituir identidades y sujetos sociales?

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Tras largas décadas, a veces toda una vida, de dominio autoritario, la democracia parecía una quimera para las atribuladas sociedades latinoamericanas. En la actualidad, no sin quebrantos, la región persiste en la idea de que la voluntad ciudadana expresada en las urnas es el único medio

legítimo para la delegación del poder político. Por eso, no hay reforma imposible, y la realidad es, en cierto modo, un proceso lento, gradual, sostenido de cambio.

La magnitud de la privación que se experimenta en América Latina y el Caribe, con seguridad mayor que el ya deplorable panorama que se deriva de las cifras de pobreza y desigualdad de ingresos, exige toda la reflexión posible en torno a las formas de enfrentarla. Continuar por el camino de la confianza supersticiosa en la capacidad distributiva del libre comercio y el crecimiento económico, encomendando a las brigadas de rescate que son las políticas sociales la atención de los ya empobrecidos, no parece conducir a un cambio positivo. Por ello, conviene detenerse en la reflexión de las ventajas que pueda tener una estrategia de universalismo básico. En el pasado se habló de pleno empleo, como sistema de acreditación de la condición identitaria centrada en el trabajo. La estrategia del universalismo básico propone “plena satisfacción” de derechos elementales, entendiendo que la condición ciudadana califica la inclusión social y, por su medio, la cohesión sistémica y la estabilidad política.

En este capítulo, se ha reflexionado en torno a la viabilidad política del universalismo básico pensando el referente histórico concreto que son las sociedades latinoamericanas de hoy. De esa reflexión, claramente parcial y provisional, se derivan algunas consideraciones finales.

Toda forma de aproximación gradual es aconsejable, especialmente en aquellos casos en que la amplia necesidad y la generalizada exclusión revelan culturas políticas desentendidas largamente de las demandas básicas de la población.

El gradualismo conlleva selectividad en las intervenciones, y procura actuar en aquellos sectores en donde una específica articulación de recursos disponibles escasos y necesidades insatisfechas puede garantizar experiencias relativamente exitosas. Ello podría justificar intervenciones “regresivas”, es decir, no dirigidas a atender las mayores necesidades, sino a identificar lugares de “poca necesidad-mayores recursos” que puedan generar buenas prácticas y efectos de demostración positivos para poder acometer iniciativas más ambiciosas.

Por otro lado, está claro que la persistencia de políticas económicas conservadoras no ofrece condiciones favorables para impulsar ninguna forma exigente de políticas sociales que suponga altos niveles de inversión. Por esa razón, es evidente que las iniciativas del universalismo básico tendrán que formularse en entornos macroeconómicamente “responsables”.

La calidad de las reformas y su sustento fiscal no serán suficientes si no se desarrollan bases sociales de sustentación, coaliciones políticas que coloquen en el debate nacional la universalidad de los derechos y la responsabilidad social de su satisfacción. Aquí, tanto como en la transparencia del mandato electoral, estriba la fuente primaria de la legitimidad del sistema político y quizás un horizonte de afianzamiento de la debilitada institucionalidad democrática de la región.

Desafíos de la viabilidad financiera

Ernesto Rezk

En un reciente documento elaborado para discusión interna del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) y que ahora constituye el capítulo 1 de este libro, los autores propusieron una nueva orientación de las políticas sociales para América Latina, basada en el enfoque del universalismo básico, y que implica: “una cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, que asegure el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad homogéneos, otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía”. Se destacan en el concepto precedente tres elementos esenciales: i) que la modalidad implica cobertura universal; ii) que supone un conjunto limitado de prestaciones básicas; y iii) que requiere servicios básicos de calidad para todos los beneficiarios.

Como los autores enfatizaron en el desarrollo del documento, existe una visión extremadamente crítica del alcance de las políticas sociales de la región en las últimas décadas, caracterizadas por acciones basadas en coberturas temporales, compensatorias y de variada calidad, en un marco institucional, político y económico que favoreció el repliegue del Estado respecto de responsabilidades y funciones que le son propias y en el que la prestación de los servicios privilegió la focalización, la descentralización, la privatización y el reemplazo de políticas públicas por proyectos. Ejemplo de ello resultan, especialmente, los cambios que muchos países de América Latina experimentaron en sus sistemas de seguridad social y, más recientemente, los programas asistenciales y de integración social implementados para paliar el desempleo y la pobreza o para enfrentar crisis de magnitud, cuya característica central es la focalización.

Como consecuencia también de un enfoque corporativo de prestaciones sociales, que favorece la fragmentación antes que la cohesión social, en el que está ausente un pilar sólido de prestaciones sociales no contributivo y en el que el mercado no brinda siempre garantías de un acceso amplio a bienes y servicios sociales, las políticas sociales enfatizan la segmentación de la prestación y beneficiarios de estos bienes y servicios en i) programas focalizados, no contributivos, de transferencia de renta y asistenciales (limitados en co-

bertura, magnitud y duración) destinados a población pobre; ii) programas de naturaleza corporativa que incorporan, fragmentadamente, a grupos sociales y tienden a estratificar tanto la oferta de bienes como su calidad (es decir, corporaciones con inserción en los mercados laborales); y iii) programas dirigidos –a través de los mercados de jubilaciones y pensiones, educación y seguros de salud– a los sectores de más altos ingresos de la población.

Frente a las tensiones políticas, fiscales, institucionales y de gestión a que la segmentación mencionada da lugar, el universalismo básico propone una cobertura total para categorías de población identificadas a partir de atributos que las personas detentan en algún momento de su vida, a saber: niños, madres, personas de edad avanzada, desempleados, etcétera; en este sentido, los autores citados hacen referencia a derechos constitucionalmente asumidos en la región, por los cuales todas las personas tengan una jubilación a partir de determinada edad, accedan y gocen de una buena educación preescolar y primaria, y accedan a los cuidados esenciales en atención primaria de la salud.

El éxito de la propuesta programática del universalismo básico está, sin embargo, fuertemente condicionado, según se reconoce en el documento, no sólo por su viabilidad política, sino también por su viabilidad fiscal y por sus capacidades de gestión. En relación con estas últimas, jugarán un papel importante las distintas especificidades nacionales determinadas por la heterogeneidad de la conformación político institucional de los países (países federales y unitarios), niveles de desarrollo económico y social y sistemas de políticas sociales. Atendiendo a ello se intentará, en este capítulo, reflexionar sobre los desafíos que la viabilidad financiera presenta respecto de una potencial aplicación de los mecanismos de universalismo básico en países de América Latina y brindar un ejercicio muy simple de simulación, ilustrando con el caso argentino algunos aspectos macroeconómicos del impacto fiscal del programa.

Canadá: ¿Un ejemplo exitoso de universalismo básico?

La experiencia canadiense de universalismo en prestaciones sociales resulta interesante, por lo que se sintetizarán algunos de sus instrumentos y principales características. El Estado federal canadiense se compone de un nivel nacional de gobierno (con sede en Ottawa) y de un nivel subnacional –que incluye a las provincias de Newfoundland, Prince Edward Islands, Nova Scotia, New Brunswick, Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, British Columbia, Yukon y North Western Territories– y los gobiernos locales

o municipios¹. Fiscalmente, el país sigue un esquema de fuentes tributarias superpuestas con impuestos nacionales y provinciales sobre el Ingreso de las Firms (CIT) y de las Personas (PIT), una variante nacional de Impuesto al Valor Agregado denominado Impuesto sobre Bienes y Servicios (GST), Impuestos Provinciales sobre las Ventas (excepto en Alberta) y un conjunto de impuestos nacionales y provinciales entre los que se destacan, a nivel federal, los Impuestos sobre Consumos Específicos, Contribuciones de Seguro de Desempleo, Derechos Aduaneros e Ingresos sobre Petróleo y Gas y, a nivel provincial, más de 40 impuestos, cuyas bases tributarias incluyen (además de las ya mencionadas) Impuestos sobre la Venta de Tabaco, Gasolina, Bebidas Alcohólicas, Impuestos sobre los Inmuebles, Impuestos sobre la Producción de Minerales, Impuestos de Seguridad Social y sobre Juegos de Azar.

Canadá es, junto con Estados Unidos, una de las pocas federaciones que no cuenta con un sistema de coparticipación de impuestos; sin embargo, hay importantes transferencias nacionales hacia los gobiernos provinciales (especialmente en el campo social) y un régimen muy particular y efectivo de equiparación de ingresos fiscales provinciales, mediante el cual el gobierno nacional elabora, partiendo de las denominadas bases tributarias nacionales de un conjunto de impuestos provinciales en cinco provincias, la recaudación potencial promedio per cápita correspondiente a tributos provinciales. Cada año, el gobierno central compensa (con recursos propios y por exactamente la diferencia) a aquellas provincias que hayan obtenido una recaudación per cápita inferior a la media nacional. Se destaca que, en promedio, la recaudación provincial de impuestos alcanza aproximadamente el 50% de los ingresos tributarios consolidados del país.

Lo que usualmente se conoce como “Social Canada” (Courchene, 1994) incluye un conjunto de programas y políticas sociales, basados en los principios constitucionales de igualdad de oportunidades y equidad, de los cuales varios se identifican en el capítulo 1 y se proponen como prestaciones de universalismo básico, cofinanciados por los gobiernos federal y provinciales, y que consisten en transferencias a los beneficiarios residentes en las provincias, a saber:

i. Financiamiento de programas establecidos (EPF): Introducido en 1977, es el programa más importante y simple en el esquema de transferencias nacionales a las provincias, que reemplazó el anterior sistema de financiamien-

¹ A diferencia de otras federaciones, como por ejemplo Argentina o Brasil, la capacidad tributaria y los recursos de los municipios es sensiblemente menor en Canadá.

to conjunto de seguro de hospitales, atención médica y educación postsecundaria. Los fondos, provenientes de un porcentaje de la recaudación del Impuesto sobre los Ingresos de las Firmas y de las Personas, se distribuyen entre las provincias sobre una base poblacional (similar al monto per cápita).

ii. Seguro de desempleo (UI): Es la segunda categoría más importante de transferencias federales a residentes en las provincias y su financiamiento es contributivo con aportes tanto de los empleadores como de los empleados. El sistema prevé un período de duración del beneficio que va de las 35 a las 50 semanas, dependiendo de los niveles regionales de desempleo. El sistema está, sin embargo, fuertemente cuestionado por lo que Courchene denomina “dependencia de las transferencias” y existen propuestas de reforma que buscan eliminar su rasgo como sistema de asistencia de ingresos de corto plazo y de primera instancia.

iii. Seguridad social para personas de edad avanzada (OAS): Compite generalmente con el seguro de desempleo por el segundo lugar en importancia, en monto de transferencias federales a residentes en las provincias y está considerado como uno de los programas sociales más exitosos de Canadá.

iv. Suplemento de ingreso garantizado (GIS): Es otra transferencia del gobierno federal a los residentes en las provincias, introducida en 1967 para cubrir la brecha entre la introducción del Plan de Jubilaciones Canadiense (CPP) y el momento en que las personas tendrán derecho al CPP completo.

v. Suplementos provinciales al OAS/GIS: La mayoría de las provincias (entre ellas Nova Scotia, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, British Columbia, Yukon y los territorios del Noroeste) complementan a su vez con fondos propios, y en diversas proporciones, las pensiones correspondientes a la población de edad avanzada.

vi. Canada Assistance Plan (CAP): Creado en 1966, este programa está destinado a financiar beneficios de asistencia social y servicios sociales para la población canadiense; a través de él, el gobierno federal comparte el costo del 50% de los programas provinciales, excepto en los casos de Ontario, British Columbia y Alberta, donde su participación se limita al 5% anual. Si bien el programa incluye el cuidado y la atención de los niños y guarderías, el CAP está constantemente sujeto a revisión y se manejan propuestas para su reforma.

Además de los principales programas descriptos, las provincias son responsables, en Canadá, de las prestaciones correspondientes a Educación,

Bienestar Social y Salud, que financian con sus propios recursos y con fondos provenientes de transferencias federales, a saber:

vii. Educación: La responsabilidad provincial incluye en Canadá la prestación de educación primaria, secundaria y universitaria, a las que destinan en promedio algo más de 6 puntos porcentuales del producto. Existen actualmente propuestas para modificar el financiamiento de la educación postsecundaria.

viii. Asistencia social y compensación a trabajadores: Incluye un variado conjunto de programas financiados por las provincias para asistencia a la población de edad avanzada, planes contra la droga, subsidio para viviendas, compensaciones a trabajadores, asistencia social y servicios sociales y que cuentan en general con una participación federal en su financiamiento a través del Canada Assistance Plan (CAP).

ix. Atención médica: A cargo de las provincias, está considerado por la población quizá como el programa social de mayor relevancia. El gobierno federal participa en el financiamiento de los servicios de salud que prestan los gobiernos subnacionales a través del esquema de financiamiento de programas establecidos (EPF), aunque estas transferencias irán disminuyendo en el tiempo hasta desaparecer completamente.

Indicadores seleccionados y recursos fiscales de prestaciones de universalismo básico en América Latina

Como se indicara anteriormente, en el capítulo 1 se propusieron, como coberturas universales a un conjunto limitado de prestaciones vinculadas, atributos que las personas tuvieran altas posibilidades de poseer en algún momento de su vida; en particular, se espera que estas prestaciones —en razón de sus externalidades y la conveniencia de provisión colectiva— tengan un alto impacto sobre la calidad y nivel de vida de las personas. Claramente, el documento definió a las prestaciones del universalismo básico como bienes públicos, aunque no en el sentido de la tradicional definición (Samuelson, 1954), donde estos se vinculan a bienes cuyo consumo es no rival, y respecto de los cuales los derechos de propiedad ambiguos dificultan su provisión privada por la imposibilidad de excluir en el consumo, sino más bien con el sentido de bienes meritorios o preferentes, cuya oferta y demanda no puede dejarse exclusivamente a las fuerzas de mercado, tanto por el mayor

beneficio social de su consumo, como por el mayor costo social de su no consumo o demanda.

Se incluyen en esta categoría los sistemas de jubilación y los programas especiales de pensión para personas de edad avanzada, los programas que ofrecen prestaciones esenciales de atención primaria de la salud, especialmente para madres y niños, los sistemas de educación preescolar y primaria, y algún segmento definible de protección de la salud. Con respecto al primero de ellos, los países de la región cuentan, en general, con sistemas jubilatorios de reparto de tipo contributivo habitualmente financiados con aportes patronales y personales sobre la nómina salarial y, en algunos casos como en Brasil, también con impuestos sobre la facturación de las firmas (COFINS). Varios países de la región, en primer lugar Chile y luego Argentina, pasaron exclusivamente a sistema privados de jubilaciones (como es el caso del primero de los países nombrados) o a sistemas donde conviven el régimen estatal de reparto con el sistema de capitalización privado implementado vía asociaciones de fondos de jubilaciones y pensiones (modelo argentino). Recientemente, Perú ha implementado un régimen de jubilaciones y pensiones basado en el sistema de capitalización privado.

Dada la extrema complejidad que cualquier propuesta de universalismo básico tiene en este campo, no sólo por sus implicancias legales, sino fundamentalmente por sus efectos macroeconómicos sobre las principales variables de la economía (ahorro, inversión, déficit y endeudamiento público, y formación de mercados de capitales), un análisis sobre sus posibles modificaciones o adaptación estaría más allá del alcance de esta reflexión, salvo la indicación de la conveniencia de que los países evaluarán implementar regímenes no contributivos de pensiones para personas de edad avanzada no cubiertas (en razón de su exclusión del mercado laboral) por los sistemas jubilatorios tradicionales. Es, sin embargo, pertinente a este capítulo, y al análisis de la viabilidad financiera de prestaciones del universalismo básico, un breve análisis respecto de los principales indicadores, situación y actual cobertura presupuestaria de los otros dos tipos de servicios mencionados en el párrafo precedente.

Comenzando con la educación primaria, el cuadro 13.1 brinda una visión estática de la situación de analfabetismo en países de la región, incluyendo su incidencia por grupos etáreos.

Cuadro 13.1. Población urbana analfabeta, por grupos de edad, en países de América Latina y el Caribe, 2003 (porcentaje de población en cada grupo de edad)

	Total	15-24 años	25-34 años	35-44 años	45-59 años	60 y más años
América Latina y el Caribe	7,1	2,6	3,6	5,7	9,4	21,9
Argentina	1,5	0,7	0,7	1,1	2,0	3,1
Bolivia	5,6	0,7	3,3	5,6	9,1	25,4
Brasil	9,1	2,5	4,9	7,0	12,9	27,7
Chile	2,8	0,8	1,2	2,0	3,1	9,2
Colombia	4,9	1,4	2,0	3,2	6,1	17,7
Costa Rica	6,3	2,1	3,2	3,2	6,9	25,1
Ecuador	14,9	9,2	9,1	12,7	15,4	25,2
El Salvador	10,5	2,6	4,9	8,5	14,6	35,1
Guatemala	12,0	5,9	7,4	13,6	19,8	32,7
Haití	sd	sd	sd	sd	sd	sd
Honduras	10,1	3,5	5,5	8,1	13,9	35,5
México	4,6	1,3	1,4	2,8	6,6	20,1
Nicaragua	13,6	6,1	7,2	14,0	23,1	38,1
Panamá	3,9	1,6	1,8	2,2	4,7	14,5
Paraguay	5,6	2,0	3,6	4,0	6,3	19,4
Perú	5,9	1,4	2,3	4,3	8,8	20,8
República Dominicana	7,6	2,6	4,1	6,8	10,2	23,6
Uruguay	4,0	0,9	1,1	1,3	2,7	10,7
Venezuela	6,8	2,2	3,3	4,7	9,0	27,3

Fuente: *Anuario estadístico para América Latina y el Caribe*, CEPAL (2004).

Como lo indican los porcentajes de analfabetismo del cuadro 13.1, y salvo en los casos de Argentina y Chile, la educación sigue siendo una materia pendiente en la región, con una media aritmética no ponderada de 7,1% de analfabetos en las personas entre 15 y más de 60 años. En este caso, las cifras sugieren que el universalismo básico no debiera incluir políticas de educación escolar sólo para niños sino –y en razón de las fuertes externalidades negativas del analfabetismo– también para los adultos que se aprestan a ingresar al mercado laboral o que se encuentran ya en él. Resulta indicativo el hecho de que, mientras la media simple no ponderada del porcentaje de analfabetos entre 15 y 24 años es de 2,6%, este valor trepa a 3,6% y 5,7%, respectivamente, cuando se consideran los grupos de edad entre 25 y 34 años y 35 y 44 años. Esto último indica las dificultades que una parte importante de la población (localizada en cierta forma dentro de la masa crítica de la población económicamente activa) tendría para acceder a los mercados laborales o a empleos mejor remunerados².

² Huelga decir que este elemento se considera como un agravante o coadyuvante y no como la razón del alto desempleo en muchas economías de la región, explicado, en general, por problemas económicos de tipo estructural.

El cuadro 13.3, que muestra cómo enfrentaron los gobiernos de la región sus necesidades de educación, es elocuente en cuanto a que sólo excepcionalmente este financiamiento alcanzó la cifra mínima convencionalmente aceptada de 6 puntos porcentuales del producto interno bruto, con valores modales de alrededor de 4 a 5 puntos porcentuales y con una media aritmética no ponderada de 4 puntos porcentuales para la región. Aparece asimismo, y como elemento preocupante, la evidencia empírica correspondiente a la información posterior al año 2000, en la que los montos asignados a educación –salvo excepciones– se estancaron o disminuyeron como porcentaje del producto, dejando en consecuencia el interrogante (que será abordado en la próxima sección) de si el área en conjunto dispondrá de recursos suficientes para asignar dos puntos adicionales de su producto a esta categoría de gasto social.

El cuadro 13.2 ilustra el desempeño de diversos indicadores de salud, especialmente de aquellos vinculados a la madre y al niño y a la disponibilidad de energía alimentaria en los países de la región.

Cuadro 13.2. Indicadores seleccionados de desempeño en salud en países de América Latina y el Caribe

	Tasa de mortalidad materna ¹	Tasa de mortalidad menores de 5 años ²	Partos atendidos por pers. calificado ³	Malnutrición infantil ⁴ (peso)	Malnutrición infantil ⁵ (talla)	Energía aliment. ⁶ (Kcal/día/persona)
América Latina y el Caribe	190	34	82	8	16	...
Argentina	82	19	98	5	12	3.180
Bolivia	420	71	69	10	26	2.240
Brasil	260	37	88	6	11	3.000
Chile	31	12	100	1	2	2.850
Colombia	130	23	86	7	14	2.570
Costa Rica	43	11	98	5	6	2.760
Ecuador	130	29	69	15	27	2.740
El Salvador	150	39	90	12	23	2.460
Guatemala	240	49	41	24	46	2.160
Haití	680	123	24	17	23	2.040
Honduras	110	42	56	17	29	2.400
México	83	29	86	8	18	3.150
Nicaragua	230	41	67	10	20	2.250
Panamá	160	25	90	7	14	2.250
Paraguay	170	30	71	5	11	2.560
Perú	410	39	59	7	25	2.600
República Dominicana	150	38	98	5	6	2.320
Uruguay	27	15	100	5	8	2.840
Venezuela	96	22	94	5	13	2.330

¹ Por 100.000 nacidos vivos, año 2000.

² Por 1000 nacidos vivos, año 2002.

³ En porcentajes, años 1995-2002.

⁴ Porcentaje de menores de 5 años, bajo peso para la edad, años 1995-2002.

⁵ Porcentaje de menores de 5 años, baja talla para la edad, años 1995-2002.

⁶ Años 1999-2001.

Fuente: *Anuario estadístico para América Latina y el Caribe*, CEPAL (2004).

Como puede observarse, la región se comporta mejor con respecto a la tasa de mortalidad infantil en menores de 5 años ya que, salvo Haití y Bolivia, los países presentan porcentajes muy próximos a la media aritmética simple, y diez de ellos se encuentran por debajo de esta. La situación es diferente respecto de la tasa de mortalidad materna ya que, salvo Argentina, Chile, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela, la tasa es muy alta para el resto de la región y en seis países esta supera ampliamente a la media aritmética no ponderada. A su vez, siete y nueve países superan, respectivamente, la media aritmética simple de malnutrición infantil con efectos negativos sobre el peso y la talla de los niños.

No obstante el pobre comportamiento de algunos indicadores de desempeño en salud, los recursos asignados a esta función evidencian dos rasgos negativos según el cuadro 13.3: en primer lugar, estos presentan porcentajes modales muy bajos de entre 1,4 y 3,6 puntos porcentuales del producto; en segundo lugar, y al igual que en educación, la tendencia fue a reducir su participación relativa en los presupuestos de los países de la región, con lo que se plantea –como en el caso anterior– el desafío de financiar prestaciones adicionales.

Cuadro 13.3. Gasto público en educación y salud en América Latina y el Caribe (% del PIB)

País	Salud 2001	Salud 2002	Educación 2000	Educación 2001
Argentina	sd	2,4 ¹	4,7	4,0 ⁷
Bolivia	4,0	3,8	5,7	6,2
Brasil	3,5	sd	4,5	sd
Chile	3,1	sd	4,0	4,6 ⁸
Colombia	5,1 ²	sd	4,5	4,6
Costa Rica	6,3	6,7	4,8	5,0
Ecuador	0,9 ³	sd	1,5	1,1
El Salvador	8,0	sd	2,6	2,5
Guatemala	1,0	sd	1,7	sd
Haití	sd	sd	1,5 ⁹	sd
Honduras	2,5	sd	4,2 ¹⁰	sd
México	2,7	sd	5,3	sd
Nicaragua	5,5	4,3	5,7 ¹¹	sd
Panamá	2,4	2,3	5,2	4,5
Paraguay	3,4	sd	4,8	4,8
Perú	1,9	1,8 ⁴	sd	3,0
República Dominicana	1,5 ⁵	sd	sd	2,5
Uruguay	3,6 ⁶	sd	2,6	3,0
Venezuela	1,4 ⁷	sd	5,2 ¹²	sd

¹ Año 2003. ² Año 1996. ³ Año 2000. ⁴ Año 2003. ⁵ Año 1997. ⁶ Año 1997. ⁷ Año 2003.

⁸ Año 2002. ⁹ Año 1990. ¹⁰ Año 1998. ¹¹ Año 1998. ¹² Año 1995.

Fuente: *Anuario estadístico para América Latina y el Caribe*, CEPAL (2004).

Viabilidad financiera del universalismo básico en América Latina

El ejemplo desarrollado para el caso canadiense muestra claramente que las prestaciones del universalismo básico son fuertemente dependientes de una sólida estructura de ingresos fiscales nacionales y subnacionales, y que requieren, tanto en países federales como unitarios, importantes transferencias de ingresos fiscales desde el nivel central de gobierno a las personas y a los niveles gubernamentales subnacionales³.

En este sentido, y dado que en la mayoría de los casos el universalismo básico no contributivo significará mayores erogaciones presupuestarias, se hace necesario analizar, en primer lugar, la situación financiera de los gobiernos de los países de la región con el fin de evaluar sus reales posibilidades para incrementar el gasto social. Al respecto, resulta necesario analizar si los países siguen prácticas de presupuesto balanceado, ya que ellas evitarían las cargas fiscales intergeneracionales que resultarían del financiamiento vía endeudamiento de los gastos sociales y del resto de las partidas presupuestarias.

Estrechamente vinculado a lo anterior, la viabilidad financiera de propuestas de universalismo básico requiere determinar si los gobiernos de los países están realizando un esfuerzo fiscal adecuado, ya sea porque sus estructuras impositivas cuentan con instrumentos que captan las principales bases tributarias o porque sus administraciones tributarias exhiben grados de eficiencia y eficacia adecuados.

Por otro lado, la competencia por recursos presupuestarios para los diversos fines (entre ellos, para los gastos sociales) –y el cumplimiento de objetivos de equidad en la distribución de la carga fiscal– requieren que los impuestos tradicionalmente denominados directos (impuestos sobre los ingresos de las personas físicas, impuestos sobre el patrimonio neto y la riqueza, etc.) tengan una participación creciente en el total de los ingresos fiscales; sólo así se evitaría que la necesidad de financiamiento de las prestaciones sociales agudizara los rasgos de regresividad de la mayoría de las estructuras impositivas de la región.

En línea con lo mencionado, el cuadro 13.4 muestra el desempeño del sector público en los países de América Latina, en términos del resultado de las cuentas públicas de su nivel central de gobierno para el período 2000-2004.

³ Esto último acentuado por los marcados pasos hacia la descentralización del gasto que se evidencian en la región, independientemente de que los países sean políticamente federales o unitarios.

**Cuadro 13.4. Balance del sector público (gobierno central)
en América Latina y el Caribe
(% del PIB)**

	2000	2001	2002	2003	2004
América Latina y Caribe	-2,6	-3,2	-3,1	-2,6	-1,6
Argentina	-2,1	-3,8	-0,3	0,3	2,0
Bolivia	-4,6	-7,1	-8,1	-7,3	-5,4
Brasil	-3,1	-6,7	-6,4	-2,5	-1,3
Chile	-0,6	-0,5	-1,2	-0,4	2,2
Colombia	-5,4	-5,3	-4,9	-4,7	-4,3
Costa Rica	-3,0	-2,9	-4,3	-2,9	-2,8
Ecuador	0,1	-1,1	-0,8	-0,4	-1,1
El Salvador	-2,3	-3,6	-3,1	-2,7	-1,1
Guatemala	-1,8	-1,9	-1,0	-2,3	-1,0
Haití	-2,3	-2,2	-2,7	-2,9	-3,4
Honduras	-5,0	-6,0	-5,3	-5,6	-3,1
México	-1,3	-0,7	-1,8	-1,1	-1,0
Nicaragua	-4,7	-7,5	-2,5	-2,8	-2,2
Panamá	-1,1	-1,7	-1,9	-3,8	-5,6
Paraguay	-4,6	-1,2	-3,2	-0,4	1,6
Perú	-2,8	-2,8	-2,1	-1,8	-1,3
República Dominicana	1,1	0,4	0,1	1,3	2,4
Uruguay	-3,5	-4,5	-4,9	-4,6	-2,5
Venezuela	-1,7	-4,4	-3,6	-4,4	-2,8

Fuente: *Estudio económico para América Latina y el Caribe 2004-2005* (CEPAL).

Aunque los porcentajes para la región indican una tendencia a la disminución de los déficits públicos, sólo un conjunto reducido de países (Argentina, Chile y Paraguay en el Cono Sur y Dominicana en el Caribe) llevan adelante políticas de superávit presupuestario. Otro segundo grupo (compuesto por Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Perú) logró recientemente estabilizar sus desequilibrios fiscales en el orden del 1% al 1,5% de sus productos brutos, mientras que en el resto (incluyendo algunos de los más pobres de la región) persiste el alto déficit presupuestario.

Estos primeros resultados encienden indudablemente una luz roja respecto a la viabilidad de los programas como los mencionados en el capítulo 1, particularmente en cuanto a la real posibilidad de los gobiernos de comprometer fondos presupuestarios adicionales para nuevos servicios. Aun aceptando la posibilidad de que los gobiernos puedan reasignar sus partidas presupuestarias, debe tenerse en cuenta la particular rigidez que el gasto público presenta por estar mayoritariamente compuesto por remuneraciones al personal de la administración pública.

La respuesta obvia es, por tanto, que la viabilidad de la propuesta dependerá en gran parte de la posibilidad de contar con mayores recursos fiscales,

por lo que el cuadro 13.5 apunta a mostrar el desempeño recaudatorio de los gobiernos de la región.

**Cuadro 13.5. Recaudación impositiva del sector público
(gobierno central) en América Latina y el Caribe, promedio 1995-99
(% del PIB)**

	Total	Impuestos	Otros	Economía informal
América Latina y el Caribe	...	16,8	...	...
Argentina	...	26,61	...	25,4
Bolivia	17,3	13,9	3,4	67,1
Brasil	24,5	19,8	4,7	39,8
Chile	22,9	19,0	3,9	19,8
Colombia	12,0	10,3	1,6	39,1
Costa Rica	20,3	17,9	2,4	26,2
Ecuador	sd	sd	Sd	34,4
El Salvador	11,7	11,1	0,6	Sd
Guatemala	9,2	8,9	0,3	51,5
Haití	sd	sd	sd	sd
Honduras	20,5	17,11	3,4	49,6
México	14,6	12,6	2,0	30,1
Nicaragua	25,8	23,9	2,0	45,2
Panamá	33,4	22,5	10,9	64,1
Paraguay	...	12,5	...	sd
Perú	17,2	14,9	2,4	59,9
República Dominicana	16,3	14,9	1,4	32,1
Uruguay	28,6	26,2	2,4	51,1
Venezuela	18,8	13,7	5,1	33,6

Fuentes: *Government Finance Statistics* (FMI), *International Financial Statistics* (FMI).

Según las cifras del cuadro 13.5, sólo en seis de los países (Argentina, Brasil, Chile, Nicaragua, Panamá y Uruguay) la recaudación tributaria del gobierno central alcanza o supera los 20 puntos del producto interno bruto, mientras que, en el resto, los porcentajes se encuentran sustancialmente por debajo de este escalón.

La baja presión tributaria de los países de la región, salvo Uruguay (26,2%) y Argentina y Brasil (en los que sumados los niveles subnacionales de gobierno, por ser países federales con poderes fiscales autónomos en las provincias, estados y municipios, esta supera los 30 puntos porcentuales de sus productos), se explica básicamente por las tres causas siguientes:

i. La fuerte incidencia en la economía de las operaciones fuera de mercado (economía informal), cuyo aporte a la masa impositiva es muy reducido y, en muchos casos, nulo. El estudio cuyas cifras se citan en el cuadro 13.2 (Schneider y Klinglmaier, 2004) destaca que el impacto negativo de la eco-

nomía informal se produce en las transacciones monetarias, en las que hay evasión fiscal vía ocultamiento de ingresos, salarios no declarados y ocupación informal de mano de obra, y elusión fiscal vía pagos no salariales (no remunerativos) a los empleados. En el caso de las transacciones no monetarias, la evasión fiscal resulta del trueque de bienes y servicios, mientras que la elusión fiscal se facilita mediante la integración del trabajo de miembros de la familia o vecinos.

ii. La incidencia del gasto tributario (exenciones y exoneraciones fiscales) y regímenes especiales vinculados a determinadas actividades, sectores económicos o regiones. Este fenómeno representa actualmente una preocupación en muchos países (por ejemplo en Brasil, Perú y Honduras) no sólo por la merma que se ocasiona en los recursos fiscales requeridos para la provisión de bienes y servicios públicos, sino también por su efecto negativo sobre la correcta asignación de recursos de la economía y el margen que brinda para prácticas de corrupción.

iii. Los altos grados de evasión tributaria en la región los que, además de explicarse por la participación porcentual de la economía informal, no son, sin embargo, ajenos a la ineficiencia y escasa efectividad de las administraciones tributarias, producto de la inadecuada formación y, en algunos países, de la alta rotación de sus recursos humanos y de serias deficiencias en la infraestructura física y equipamiento de las administraciones, especialmente en el sector aduanero. Agravan esta situación, los altos niveles de corrupción detectados en algunas administraciones tributarias, lo que no solamente incrementa para los contribuyentes el costo de pagar sus impuestos, sino que genera además entre estos una actitud en contra de la administración tributaria.

Finalmente, la necesidad de contar con más recursos fiscales para los programas de universalismo básico —contemplando al mismo tiempo objetivos de equidad para evitar profundizar la regresividad de los sistemas impositivos— requiere una mirada crítica sobre la actual composición de los recursos tributarios en los países de la región, lo que se describe en el cuadro 13.6.

**Cuadro 13.6. Estructura de ingresos del gobierno central
en países de América Latina y el Caribe, promedio 1995-99
(% del PIB)**

País	Impuestos sobre los ingresos	Contribuciones de seguridad social	Impuestos sobre el consumo	Impuestos sobre el comercio exterior	Impuestos sobre la propiedad	Otros ingresos impositivos
Argentina ¹	6,3	3,6	10,8	3,6	2,5	0,2
Bolivia	1,1	1,9	8,0	1,1	1,5	0,3
Brasil	3,9	8,6	5,4	0,6	0,0	1,3
Chile	4,1	1,4	10,6	1,9	0,0	1,0
Colombia	4,2	0,0	5,0	1,0	0,1	0,0
Costa Rica	2,4	5,7	7,7	1,9	0,1	0,1
Ecuador	sd	sd	sd	sd	sd	sd
El Salvador	3,2	0,0	6,2	1,5	0,1	0,1
Guatemala	2,0	0,0	5,2	1,5	0,0	0,2
Haití	sd	sd	sd	sd	sd	sd
Honduras ¹	4,0	sd	9,4	1,4	sd	2,3
México	4,4	1,8	5,8	0,6	0,0	0,0
Nicaragua	2,8	3,3	10,9	5,3	0,0	1,6
Panamá	6,3	5,7	sd	0,1	0,5	9,9
Paraguay	1,7	2,3	2,9	2,2	0,2	3,2
Perú	3,4	1,4	8,5	1,7	0,0	0,0
República Dominicana	2,6	0,6	5,6	5,9	0,1	0,1
Uruguay	3,5	8,5	10,7	1,0	1,5	1,0
Venezuela	5,9	0,6	5,7	1,6	0,3	0,0

Nota: ¹ Según datos del año 2004.

Fuentes: *Government Finance Statistics* (FMI), *International Financial Statistics* (FMI), *World Economic Outlook* (FMI). Estimación propia para Argentina y Honduras.

Analizando el contenido del cuadro 13.6, se observa que:

i. Casi todos los países de la región basan la recaudación del gobierno central en los impuestos sobre el consumo, cuya participación en los ingresos impositivos oscila entre el 40% y el 60%; este rasgo se agudiza en el caso brasileño donde el impuesto más importante en el país es el Impuesto a la Circulación de las Mercaderías y Servicios (ICMS) y es recaudado por los estados a nivel subnacional. Dentro de los impuestos sobre el consumo, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) es el principal instrumento utilizado, con diferentes coberturas de actividades, bienes y servicios y con alícuotas que van desde el 5% al 23% (con una media no ponderada para la región del orden del 15%).

ii. Salvo en los casos de Argentina, Panamá y Venezuela, los impuestos sobre los ingresos de las firmas y de las personas oscilan entre 1 y 4 puntos porcentuales del producto de los países, con una media no ponderada para la región de sólo 3,6 puntos porcentuales; este último valor (e incluso los de los tres países mencionados) cae bastante por debajo del mínimo de 10 puntos porcentuales que este

tributo exhibe en los principales países desarrollados. Cabe asimismo mencionar que, a diferencia de lo que ocurre en los países de mayor desarrollo, el grueso de la recaudación sobre los ingresos en América Latina proviene del impuesto sobre los ingresos de las firmas y no del de las personas, constituyendo Costa Rica y República Dominicana dos notorias excepciones en este sentido.

iii. Salvo por República Dominicana, Nicaragua y Argentina, los impuestos sobre el comercio exterior no representan en la región una fuente importante de ingresos tributarios, en razón de que la mayoría ha eliminado sus derechos de exportación y que gran parte del intercambio tiene lugar en zonas de libre comercio⁴ (Mercosur, NAFTA, CAFTA). La fuerte incidencia de este tributo en Argentina se explica por la reinstauración de los derechos de exportación en 2002, luego que el país incurriera en default de su deuda externa y devaluara fuertemente su moneda.

iv. Las contribuciones de seguridad social siguen participando en forma importante en las recaudaciones de los gobiernos de la región, siendo Argentina, Chile y Perú excepciones notables explicadas por la instauración de sistemas de capitalización privados de jubilaciones y pensiones. En el caso de Argentina, el gobierno central sigue recibiendo el aporte patronal sobre las remuneraciones, que se destina al pago de las personas jubiladas anteriormente a la instalación del sistema en el año 1994.

A la luz de lo analizado en el apartado anterior así como en la presente sección, la viabilidad financiera de las prestaciones del universalismo básico en la región (a título ilustrativo, las destinadas a la erradicación del analfabetismo y la atención primaria de salud a la madre y el niño⁵) que deben ser financiadas en forma no contributiva, dado su carácter de bienes públicos, parte del hecho de que los países tendrán que duplicar la actual participación presupuestaria (en términos de sus productos) asignada a estas funciones; ello equivale a sostener que el actual gasto en salud y educación deberá, en promedio, alcanzar 4 y 6

⁴ Se estima, en este sentido, que la próxima implementación de la zona de libre comercio entre Estados Unidos y los países de Centroamérica, y del primero con Perú, reducirá aún más la participación de los impuestos al comercio exterior en la recaudación impositiva.

⁵ El hecho de que, en esta sección, las prestaciones de universalismo básico se vinculen a la erradicación del analfabetismo y la atención primaria de la madre y el niño responde al gran impacto que estos ítems tienen sobre el desempeño socioeconómico de la mayoría de los países de América Latina, especialmente en aquellos casos en que existen altos niveles de pobreza. Ello no debe, sin embargo, llevar a asimilar o identificar el concepto exclusivamente con estas dos prestaciones; en este sentido, varios autores (además de los ya mencionados Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar), destacaron el espectro más amplio que abarca el concepto de universalismo básico, citándose, a título ilustrativo, la generalización de la educación básica, la cobertura a personas de edad avanzada sin ingresos o, como resalta André Medici en el capítulo 9, el acceso universal a los servicios de salud básica caracterizados por su integralidad.

puntos porcentuales del producto regional, respectivamente. Vale aclarar que la magnitud del incremento mencionado surge de políticas de Estado de los países de América Latina, generalmente plasmadas en legislaciones nacionales⁶, orientadas a modificar los escasos 3,5% y 2,5% del PIB consolidado que la región actualmente destina a estos servicios.

Un aspecto importante a considerar, en este contexto, es lo que se puede denominar como la ecuación “financiamiento-gasto” y que consiste en identificar las prestaciones que los formuladores de política de la región tienen en mente cuando se plantean elevar el gasto en educación y en salud. En este sentido, una recorrida rápida por las políticas y legislaciones de los países de América Latina muestra que el gasto en educación se orienta a una generalización en los niveles preprimario, primario y secundario, a la vez que a recrear (en el nivel secundario) programas y modalidades que permitan algún tipo de inserción ágil de los jóvenes en los mercados laborales formalizados⁷.

Un caso similar se observa en el gasto en salud, cuya cobertura avanza, en general, más allá de la atención primaria de la madre y el niño, y apunta a una atención integral que garantice a todas las personas, cualquiera sea su condición económica o social, la protección de la salud física y mental al más alto nivel posible (Celedón, Oyarzo, 2000)⁸. Asimismo se incluye, además de la función propiamente dicha de la atención y tratamiento de los pacientes, el campo más amplio de la prevención de las enfermedades y la promoción de la salud; en este último sentido, y siguiendo a Medici (capítulo 9), las prestaciones incluyen (o se orientan a incluir) los sistemas de vigilancia sanitaria y epidemiológica, las estrategias de combate a vectores de enfermedades transmisibles y la prevención de factores de riesgo como el tabaco, el alcohol y las drogas.

A la luz de una oferta como la detallada en los párrafos precedentes, puede adelantarse que la viabilidad financiera del universalismo básico estará en parte condicionada a que los países de la región puedan incrementar su presión tributaria, actualmente en menos de 17%, según el cuadro 13.5, hasta alcanzar al menos un promedio no ponderado de 20%.

⁶ A título de ejemplo, el Congreso argentino promulgó en 2005 una Ley de Financiamiento de la Educación, que dispone que este rubro deberá alcanzar 6 puntos porcentuales del PIB; en forma similar, las autoridades peruanas manejan hipótesis de, por lo menos, 4 puntos porcentuales de su producto para el gasto en salud.

⁷ En este sentido, Perú ilustra un caso importante en el que se busca recrear enseñanza técnica y aplicada en el nivel secundario para lograr una calificación laboral de los estudiantes y evitar su desertión.

⁸ Estos autores presentan las interesantes experiencias en salud de Chile y Colombia.

Asimismo, y a los fines de evitar efectos colaterales no deseados sobre la equidad o para evitar agudizar el grado de regresividad de los sistemas impositivos vigentes, el aumento requerido de la presión tributaria deberá obtenerse por las siguientes vías:

- Disminución del excesivo gasto tributario actual (en muchos países) a través de una revisión y eliminación de esquemas de exenciones o exoneraciones fiscales no justificadas en términos de su real impacto sobre el nivel de actividad, la inversión o el empleo. A título de ejemplo, este fue el camino elegido por Argentina, que disminuyó drásticamente su régimen de promociones impositivas.

- Un mejoramiento cuantitativo y cualitativo de la administración tributaria (tanto la vinculada a impuestos internos como a aduanas) que permita actuar sobre los principales bolsones de economía informal y reducir en forma notoria la marcada evasión en los Impuestos al Valor Agregado y sobre el ingreso de las firmas e individuos. En un reciente trabajo sobre el tema (Rezk, 2005) se mostró que la reducción de al menos el 20% en el actual nivel de evasión de los principales impuestos en Argentina hacía sostenible el panorama de política fiscal del próximo quinquenio. Cabe, en este contexto, destacar que Honduras, en el marco del Programa de Reducción de la Pobreza en países fuertemente endeudados, lleva adelante, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, un serio programa de mejoramiento de su administración tributaria.

- Un mejoramiento del perfil de ingresos tributarios en la región, de forma tal que el impuesto sobre los ingresos, en particular el impuesto sobre el ingreso personal, duplique al menos su actual participación relativa en términos del PIB. Complementa ello un fortalecimiento de otras fuentes tributarias vinculadas a la riqueza de las cuales los impuestos inmobiliarios son quizás el mejor ejemplo.

- Por último, pero quizás lo más importante, la viabilidad financiera de una propuesta de universalismo básico está estrechamente vinculada al logro sostenido de tasas de crecimiento total y per cápita que permitan sustentar aumentos en la recaudación impositiva, y al desarrollo, en los países de la región, de recursos humanos y de una capacidad gerencial acorde con la complejidad de diseño y de puesta en marcha de estos programas. En una referencia al tema, Moreno Dodson (2003) enfatizó que los impactos esperados de la iniciativa HIPC (Países Pobres Muy Endeudados)/PRE (Planificación de Recursos de la Empresa) eran tanto cuantitativos (entre ellos, la sostenibilidad de la deuda a largo plazo tanto en términos fiscales como de desarrollo) como

cualitativos (en términos de la efectividad de los recursos canalizados al desarrollo humano), y destacó como advertencia: “...la mayoría de los HIPC carecen en la actualidad de un sistema de gestión del presupuesto apropiado para garantizar la consecución de objetivos deseados (particularmente en sectores sociales)”.

Viabilidad de la propuesta: un ejercicio de simulación para Argentina

Uno de los pilares sobre los que se asentó, en la sección anterior, la viabilidad fiscal de las prestaciones de universalismo básico fue el de una exitosa reducción de la evasión fiscal en los principales impuestos que recaudan los gobiernos de la región. En este sentido, el presente ejercicio del caso argentino está orientado a mostrar el impacto que una administración tributaria exitosa puede causar, en términos presupuestarios y en relación con la hipótesis de generalización de prestaciones sociales universales.

El cuadro 13.7 brinda información cuantitativa de relevancia, vinculada al desempeño de la administración tributaria argentina: según evaluaciones realizadas por Rezk y Avramovich (2005), la evasión fiscal representó un porcentaje del 28% para el conjunto de los cuatro principales impuestos nacionales, alcanzando el 24% en el Impuesto al Valor Agregado, el 38% en las contribuciones de seguridad social y el 41% y 20%, respectivamente, en el impuesto a los ingresos de las personas y de las firmas. El estudio mencionado confirmó sin embargo la información dada por la Administración Federal de Ingresos Públicos en cuanto a que la lucha contra la evasión venía arrojando resultados positivos, especialmente en relación al Impuesto al Valor Agregado, cuyo porcentaje detectado de evasión pasó de 30,5% en 2003 a 24% en 2004. Existe, sin embargo, un margen de evasión en impuestos muy importantes, que no sólo hacen al quantum de recaudación sino también a objetivos de equidad en los patrones de distribución del ingreso⁹.

⁹ El caso más típico es el del impuesto sobre los ingresos de las personas físicas.

Cuadro 13.7. Evasión estimada para los principales impuestos recaudados por el gobierno nacional, Argentina, 2004 (en millones de pesos corrientes)

	Recaudación potencial	Recaudación efectiva	Evasión estimada	Porcentaje de evasión
IVA	40.759	30.977	9.782	24
Impuesto a las ganancias de personas físicas	10.373	6.120	4.253	41
Impuesto a las ganancias de las firmas	18.852	15.082	3.770	20
Contribuciones de seguridad social	21.937	13.601	8.336	38
Evasión estimada	91.921	65.780	26.141	28

Fuente: Rezk y Avramovich (2005).

A los fines del ejercicio, conviene prestar atención a la columna cuarta del cuadro 13.7, ya que resalta potenciales fondos para el financiamiento de actividades adicionales de universalismo básico. En este sentido, el cuadro 13.8 plantea, en primer lugar, cinco hipótesis de reducción de evasión, indicando las columnas segunda y tercera el monto de recursos fiscales recuperables y el incremento resultante en la presión tributaria, respectivamente. Como se puede observar, en la hipótesis más exitosa se recuperarían alrededor de 13 mil millones de pesos y la presión tributaria total ascendería, en ese caso, aproximadamente en 2,92 puntos del PIB.

Cuadro 13.8. Hipótesis de reducción de la evasión para el conjunto de los principales impuestos del gobierno nacional, Argentina, 2004

Porcentaje de reducción	Recuperación de recaudación (en millones de pesos corrientes)	Incremento en la presión tributaria (en porcentaje)
10	2.614,1	0,58
20	5.228,2	1,16
30	7.842,3	1,75
40	10.564,4	2,36
50	13.070,5	2,92

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos del cuadro 13.7.

La vinculación entre la reducción de la evasión fiscal y la viabilidad del incremento de gasto en prestaciones sociales se refleja en el cuadro 13.9 en el que se detalla, en la segunda columna, el impacto presupuestario de incrementar los servicios educativos y de salud en un punto porcentual del produc-

to, respectivamente, y brindar cobertura a población de edad avanzada que no cuenta actualmente con ingresos previsionales y a jóvenes desempleados en riesgo educativo¹⁰; la tercera columna indica el monto acumulado de estas prestaciones adicionales.

Se siguió, en el caso de la población de edad avanzada y de jóvenes desempleados con riesgo educativo, la información mencionada por Isuani en el capítulo 7. En el primer caso, se computaron 300.000 adultos mayores de 70 años que en Argentina no tienen cobertura previsional y se les asignó, hipotéticamente, una pensión equivalente a un ingreso mensual de \$450 (US\$150); se consideraron, en el segundo caso, 400.000 jóvenes de 19 a 25 años desempleados y que no finalizaron sus estudios secundarios, y se supuso un programa de becas equivalente a \$300 mensuales (US\$100).

Cuadro 13.9. Hipótesis de costo presupuestario adicional por la ampliación de servicios y prestaciones sociales seleccionadas, Argentina, 2004
(en millones de pesos corrientes)

Ítems	Incremento por ítem	Incremento acumulado
Incremento del gasto en salud en un punto porcentual del PIB	4.476,4	4.476,4
Incremento del gasto en educación en un punto porcentual del PIB	4.476,4	8.952,8
Personas de edad avanzada sin cobertura previsional ¹	1.620,0	10.572,8
Jóvenes desempleados en riesgo educativo ¹	1.440,0	12.012,8

Nota: ¹ Sobre la base de estimaciones realizadas por Isuani (capítulo 7).

Fuente: Los datos del PIB se obtuvieron del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Se observa, relacionando las cifras de los cuadros 13.8 y 13.9, que una reducción del 20% en el actual nivel de evasión permitiría incrementar en un punto porcentual del PIB el gasto en educación, mientras que una disminución de la misma en algo más del 30% alcanzaría para aumentar –también en esa magnitud– el actual gasto en salud. Finalmente, si la administración tributaria tuviera éxito en reducir la evasión fiscal en un 40% de su nivel actual, se

¹⁰ Según Isuani, lo racional para este tipo de planes es el de retirar esta población de aquella económicamente activa y otorgarle mayor nivel de calificación para que enfrente con mejores probabilidades de éxito un mercado laboral cada día con mayores exigencias.

podría sumar a lo anterior un programa de pensiones para personas de más de 70 años, sin cobertura previsional, mientras que la hipótesis de reducción de 50% en la evasión permitiría finalmente incluir un programa de financiamiento de jóvenes desempleados en riesgo educativo.

Conclusiones

El universalismo básico propone una cobertura total para categorías de población identificadas a partir de atributos que las personas detenten en algún momento de su vida, y entre las que se cuentan: niños, madres, personas de edad avanzada sin ingresos, desempleados, jóvenes en riesgo educativo.

El éxito de la propuesta programática del universalismo básico está vinculado a su viabilidad fiscal y a la capacidad de gestión y, en relación con estas, a la distinta conformación político-institucional de los países (países federales y unitarios), equilibrios macroeconómicos, niveles de desarrollo económico y social y sistemas de políticas sociales.

En este sentido, y dado que la sostenibilidad fiscal estará condicionada a equilibrios presupuestarios de largo plazo, la baja presión tributaria de los países de la región se presenta como un serio escollo y se explica básicamente por los siguientes tres factores: i) una fuerte incidencia de las operaciones fuera de mercado; ii) el gasto tributario y los regímenes especiales que impactan negativamente sobre la recaudación; y iii) los excesivos niveles de evasión fiscal explicados, en parte, por la corrupción, pero además por la ineficiencia y escasa efectividad de las administraciones tributarias. Se agrega, al tema de la evasión, el problema de equidad derivado de la actual regresividad de los sistemas impositivos, mayoritariamente basados en impuestos denominados indirectos y con baja participación en la recaudación de los impuestos sobre los ingresos de personas físicas y de empresas.

A la luz de lo analizado en el capítulo, la viabilidad financiera de las prestaciones de universalismo básico (principalmente erradicación del analfabetismo y prestaciones primarias de salud a la madre y el niño, pero sin descartar, como se enfatizó en la sección anterior, una generalización de la educación y una cobertura algo más integral de la salud de la población) que deben ser financiadas en forma no contributiva, y que implicará al menos duplicar la actual participación presupuestaria asignada a estas funciones, dependerá de que la región pueda incrementar su presión tributaria hasta alcanzar al menos un piso promedio de 20 puntos porcentuales del producto.

Asimismo, por la necesidad de evitar efectos colaterales no deseados sobre la equidad, el aumento requerido de la presión tributaria deberá obtenerse

por los siguientes medios: i) disminución del excesivo gasto tributario actual, vía una revisión y eliminación de exenciones y exoneraciones fiscales no justificadas; ii) mejoramiento cualitativo y cuantitativo de las administraciones tributarias para que actúen sobre los bolsones de economía informal y para que reduzcan sustancialmente la evasión en los principales impuestos; y iii) mejoramiento del perfil de ingresos tributarios para aumentar la participación en la recaudación de los denominados impuestos directos sobre los ingresos y de exteriorización de riqueza.

En última instancia, sin embargo, la viabilidad financiera de una propuesta de universalismo básico está estrechamente vinculada con el logro sostenido de tasas de crecimiento que sustenten aumentos en la recaudación impositiva y con el desarrollo, en los países de la región, de recursos humanos y de una capacidad gerencial acorde con la complejidad de diseño y de puesta en marcha de estos programas.

Bibliografía

- ABRAHÃO DE CASTRO, J. et al. 2003. *Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001*. Textos para discussão 988. Brasília, IPEA.
- ACUÑA, C. y F. REPETTO. 2005. "La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe". Documento preparado para el Diálogo Regional de Políticas BID, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social. Washington, inédito.
- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP), PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA Y FORMACIÓN DOCENTE (MEMFOD). 2004a. *La Experiencia PREL: de la implementación al impacto. Lecciones aprendidas*. Cuadernos de trabajo. Serie Estudios de Evaluación de Proyectos e Innovaciones, XIII. Montevideo, MEMFOD.
- _____. PROGRAMA INTERNACIONAL DE EVALUACIÓN DE ESTUDIANTES (PISA). 2004b. "Primer Informe Nacional PISA 2003 Uruguay". Versión Preliminar, 7 de diciembre de 2004. Montevideo, ANEP.
- AGUIAR, M. y C. H. ARAÚJO. 2002. *Bolsa- Escola educación para enfrentar la pobreza*. Brasília, UNESCO.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. 2005. "La eficacia directiva de los gobiernos: Gobernanza y nueva gestión pública". México D.F., mimeo.
- ALBER, J. 1986. "Germany". En: FLORA, P. (Ed.). *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II*. Berlin, Walter de Gruyter.
- ALMOND, G. A. y S. VERBA. 1963. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Nueva Jersey, Princeton University Press.
- ALTIMIR, O. 1998. "Inequality, Employment, and Poverty in Latin America: An Overview". En: TOKMAN, V. E. y G. O'DONNELL (Eds.). *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- AMARK, K. 1998. "Choosing the Encompassing Model: Swedish and Norwegian Labour Movements and Income Maintenance in the Social Security Systems, 1932-1967". Trabajo presentado en la Aronsborg Conference on Welfare States at the Crossroads, junio 12-14.
- ANDRENACCI, L. 2003. "Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica". En: *Sociohistórica*, 13-14, Universidad Nacional de La Plata.

- _____. (Comp.). 2006. *Problemas de política social argentina*. Buenos Aires, Prometeo-UNGS, en prensa.
- APPLEBAUM, E. 2002. "Transformation of Work and Employment and New Insecurities". En: AUER, P. y C. DANIEL (Eds.). *The Future of Work, Employment and Social Protection*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- ARRIAGADA, I. 2004. "Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina". En: ARRIAGADA, I. y V. ARANDA (Comp.). *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*. Serie Seminarios y Conferencias, 42, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- AVELINO, G. 1997. "Democratización y Gasto Social en América Latina, 1980s-1990s". En: PÉREZ BALTODANO, A. (Ed.). *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Caracas, Nueva Sociedad: 97-122.
- AYALA CONSULTING CO. 2003. *Taller sobre programas de transferencias condicionadas (PTCs): experiencias operativas - Informe final*. Quito, Ayala Consulting Co.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 1996. *Economic and Social Progress in Latin America: 1996 Report*. Washington, D.C.
- _____. 1997. *América Latina después de una década de reformas. Informe de progreso económico y social de América Latina*. Washington, D.C.
- _____. 1998. *América Latina frente a la desigualdad. Informe 1998-99*. Washington, D.C.
- _____. 2003a. *Desarrollo social: Documento de estrategia*. Washington, D.C.
- _____. 2003b. *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales en América Latina. Informe de progreso económico y social 2004*. Washington, D.C.
- _____. 2005. *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America 2006. Report Interamerican Development Bank and the David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University*. Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL. 1993. *World Development Report: Investing in Health*. Washington, D.C.
- _____. *World Development Report: 1994, 2004, 2005 y 2006*. Washington, D.C.
- _____. 2001. *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. Washington, D.C.
- _____. 2003. *Brazil: Inequality and Economic Development. Volume 1: Policy Report*. Washington D.C.

- _____. 2004. *World Development Indicators*. Washington D.C.
- _____. 2005. *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington D.C.
- BAUMAN, Z. 2003. *Modernidad líquida*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- BENGOA, J. 1999. *La desigualdad: testimonios de la sociedad chilena en la última década del siglo XX*. Santiago de Chile, Ediciones Sur.
- BERSTEIN, S. y A. TOKMAN. 2005. *Aumento de la brecha de ingresos autogenerador entre géneros: elementos del sistema de AFP y de inserción laboral que lo explican*. Santiago de Chile, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- _____, G. LARRAIN y F. PINO. 2005. *Cobertura, densidad y pensiones en Chile: Proyecciones a 30 años de plazo*. Santiago de Chile, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- BERRY, A. 2003. "Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo". En: *Revista de la CEPAL*, 79.
- BLANCHARD. 2003. "Designing Labor Market Institutions". Trabajo presentado en la Conferencia sobre Mercados de Trabajo, organizada por el Banco Central. Santiago de Chile, noviembre.
- BOBBIO, N. 1985. *El futuro de la democracia*. Barcelona, Plaza y Janés.
- _____. 2000. *O futuro da democracia*. São Paulo-SP, Editora Paz e Terra.
- BOYER, R. y P. F. SOUYRI. 2001. *Mondialisation et regulations. Europe et Japon face a la singularité américaine*. Paris, Editions La Découverte.
- BRACHET-MÁRQUEZ, V. 2004. "Nacimiento, auge y transformación del Estado benefactor mexicano (1823-2000)". En: INSTITUTO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO SOCIAL (UNRISD) *Social Policy in a Development Context*. UNRISD.
- BRASLAVSKY, C. 2002. *Teachers Education for Living Together in the 21st Century*. Interpreting International Education. Ginebra.
- BUCK-MORSS, S. 2002. *Dialética do Olhar. Walter Benjamin e o Projeto das Passagens*. Brasil, UFMG.
- BULMER THOMAS, V. 1996. "Introduction". En: BULMER THOMAS, V. (Ed.). *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*. Londres, McMillan Press.
- BUSTELO, E. et al. (Eds.). 1998. *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Bogotá, UNICEF - Santillana.
- _____. et al. 2002. *Socialis. Reflexiones latinoamericanas sobre política social*.

- Ediciones HomoSapiens, volumen 6.
- BUTI, M., D. FRANCO y L. PENCH. 2000. *Reconciling the Welfare State with Sound Public Finances and High Employment*. Documento de trabajo. Bruselas, Comisión Económica Europea.
- CALDERÓN, F. 2002. *La reforma de la política. Deliberación y desarrollo*. La Paz, ILDIS, Friedrich Ebert, Nueva Sociedad.
- CANADIAN TAX FOUNDATION. 1993. *An Analysis of the Revenues and Expenditures of the Government of Canada*. Toronto.
- CARNOY, M. y C. DE MOURA. 1996. "Improving Education in Latin America: Where to Now?". Trabajo para el Banco Interamericano de Desarrollo, Seminario sobre Reforma de la Educación. Buenos Aires.
- CASTEL, R. 1997. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.
- CELEDON, C. y C. OYARZO. 2000. "El rol del Estado, del mercado y de la sociedad civil en la seguridad social en salud". En: SOLIMANO, G. y S. ISAACS (Eds.) *La salud en América Latina: De la reforma para unos a la reforma para todos*. Santiago de Chile, Editorial Sudamericana.
- CELY, N., R. MOSTAJO y P. GREGORY. 2003. "Guatemala: Hacia un gasto social más eficiente, equitativo y transparente. Retos y recomendaciones". Documento preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Informe de consultoría. Ciudad de Guatemala.
- CHACALTANA, J. y N. GARCÍA. 2002. *Estabilidad laboral, capacitación y productividad*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS NACIONALES (CIEN). 2003. *Lineamientos de política económica y social para Guatemala*. Ciudad de Guatemala.
- COMINETTI, R. 1994. "Gasto social y ajuste fiscal en América Latina". En: *Reformas de Política Pública*, 20. Santiago de Chile, CEPAL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL. 1990. *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, CEPAL.
- _____. 1998. *The Fiscal Covenant: Strengths, Weaknesses, Challenges*. Santiago de Chile, CEPAL.
- _____. 1999. *Panorama social de América Latina, 1998*. Santiago de Chile, CEPAL.
- _____. 2000a. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas (LC/G. 2071/Rev 1-P).
- _____. 2000b. *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación*. Santiago de Chile, CEPAL.

- _____. 2000-2001 y 2001-2002. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas (LC/G.2138-P).
- _____. 2002. *Una década de desarrollo social en América Latina (1990-2002)*. Santiago de Chile, CEPAL.
- _____. 2003. *Social Panorama of Latin America*. Santiago de Chile, CEPAL.
- _____. 2004. *Panorama social de América Latina, 2002-2003*. Santiago de Chile, CEPAL.
- _____. 2005a. *Panorama social de América Latina, 2004*. Santiago de Chile, CEPAL.
- _____. 2005b. *Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- _____. 2006. *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile, CEPAL.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (UNCTAD). 2001. *World Investment Report 2001*. Ginebra.
- COSSE, G. 2001. "El sistema de voucher educativo: una nueva y discutible panacea para América Latina". En: COMISIÓN ECONÓMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. Santiago de Chile, Siglo Veintiuno Editores.
- COURCHENE, T. J. 1994. *Social Canada in the Millenium*. Toronto, C.D. Howe Institute.
- CUADRA, E. y J. M. MORENO. 2005. *Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education*. Washington D.C., Banco Mundial.
- CUNILL GRAU, N. 2004. "La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer". En: AA.VV. *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, CLAD.
- DEACON, B. 1994. "Global Institutions, Social Policy and Social Development". Documento de trabajo para la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social. Leeds, United Nations Research Institute for Social Development.
- _____. 2005. "From 'Safety Nets' Back To 'Universal Social Provision': Is the Global Tide Turning?" En: *Social Policy*, Sage Publications, Londres, vol. 5, N.º 1: 19-28.
- DE FERRANTI, D., et al. 2000. *Asegurando el futuro en una economía globalizada*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____. 2004. *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington D.C., Banco Mundial.

- DE SOTO, H. 1986. *El otro sendero. La revolución informal*. Lima, Instituto Libertad y Democracia.
- _____. 2001. *El misterio del capital*. Lima, Editorial El Comercio.
- DRAIBE, S. M. 2002. "Social policies in the Nineties". En: BAUMANN, R. (Ed.). *Brazil in the 1990s: An Economy in Transition*. Houndmills, Palgrave Publishers (St. Antony's Series).
- _____. 2004. "The Brazilian Developmental Welfare State: Rise, Decline and Perspectives". En: INSTITUTO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO SOCIAL (UNRISD). *Social Policy in a Development Context*. UNRISD.
- EDWARDS, S. 1995. *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*. Washington, Banco Mundial, Oxford University Press.
- ENGEL, E. M.R.A., A. GALETOVIC y C. E. RADDATZ. 1998. *Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic*. Documento de Trabajo 6828. Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- ESPING ANDERSEN, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press.
- _____. 1994. "Welfare States and the Economy". En: SMELSER y SWEDBERG (Eds.). *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, Princeton University Press.
- _____. 1997. *Welfare States in Transition*. Londres, Sage.
- ESPINOZA, C., M. TOKMAN y J. RODRÍGUEZ. 2005. "Financiamiento de la reforma". En: SÁNCHEZ, H. (Ed.). *Desafíos de la reforma*. Santiago de Chile, Universidad Andrés Bello, Instituto de Políticas Públicas y Administración de la Salud.
- FERNÁNDES, F. 1979. *Mudanças sociais no Brasil. Aspectos do desenvolvimento na sociedade brasileira*. São Paulo, Editora Difel.
- FILGUEIRA, F. 1998. "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada". En: ROBERTS, B. (Ed.). *Ciudadanía y políticas sociales*. San José de Costa Rica, FLACSO/SSRC.
- _____. 2002. "Latin America: Society and Comparative Studies". En: SMELSER, N. J. y P. B. BALTES (Eds.) *International Encyclopedia of Social and Behavioural Sciences*, Elsevier: 8430-8436.
- _____. y C. FILGUEIRA. 2002. "Models of Welfare and Models of Capitalism: the Limits of Transferability". En: HUBER, E. (Ed.). *Welfare Regimes and State Reform in Developing Countries*. Penn University Press.
- _____. y M. LORENZELLI. 2005. "Sistemas de informação e políticas públicas

- de assistência social do município de São Paulo: um casamento feliz entre inovação política e modernização gerencial”. En: *Revista de Administração Pública*, 3.
- _____. y J. PAPADÓPULOS. 1997. “Putting Conservatism to Good Use? Neoliberal Transformations in Uruguay”. En: CHALMERS, D. A. et al. (Eds.). *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Representation in Latin America*. Oxford, Oxford University Press.
- FINNISH NATIONAL BOARD OF EDUCATION. 2004. *National Core Curriculum for Basic Education 2004*. Helsinki, Finnish Nacional Board of Education.
- FITZGERALD, E. V. K. 1996. “The New Trade Regime. Macroeconomic Behaviour and Income Distribution in Latin America”. En: BULMER-THOMAS, V. (Ed.). *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*. Londres, McMillan Press.
- FLEURY, S. 1994. *Estado sin ciudadanos*. Buenos Aires, Editorial Lugar.
- _____. 1999. Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde? En: *Nueva Sociedad*, 160: 58-80.
- _____. y C. G. MOLINA. 2000. “Modelos de Protección Social”. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), manuscrito.
- _____. 2001. “Universal, Dual or Plural? Health Care Models and Issues In Latin America”. En: MOLINA, C. G. y J. N. DEL ARCO (Org.). *Health Services in Latin America and Asia*. Washington D.C.
- FRENCH-DAVIS, R. 2000. *Reforming the reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance*. Londres-Nueva York, MacMillan y St. Martin’s Press.
- FUKUYAMA, F. 2004. *La construcción del Estado*. Buenos Aires, Ediciones B.
- GAJARDO, M. 1999. *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*. Documento de Trabajo 15. Santiago de Chile, PREAL.
- GENTILI, P., D. SUÁREZ et al., 2005: “Reforma educativa y luchas docentes en América Latina”. En: FRIGERIO, G. y G. DIKER (Comp.). *Educación: ese acto político*. Serie Seminarios del CEM.
- GARCÍA HUIDOBRO, J. y C. COX. 2000. *La reforma educacional chilena*. Santiago de Chile, Proa.
- GARNIER, L. 2004. “El espacio de la política en la gestión pública”. En: AA.VV. *Política y gestión pública*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, CLAD.
- GILL, I., T. PACKARD y J. YERMO. 2004. *Keeping the Promise of Social Security in Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial, versión online.
- GONZÁLEZ, A. y W. MUNAR. 2003. *The Political Economy of Social Sector Reform*.

- Economic and Sector Study Series. R2-03-009. Washington, D.C., BID.
- GONZÁLEZ-ROSETTI, A. 2005. *La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina*. Serie Estudios y Perspectivas, 39. México, CEPAL.
- GORDON, D. y P. TOWNSEND (Eds.). 2000. *Breadline Europe: The Measurement of Poverty*. Bristol, The Policy Press.
- GORZ, A. 1998. *Misérias del presente, riqueza de lo posible*. Buenos Aires, Paidós.
- GRINDLE, M. "The Social Agenda and the Politics of Reform in Latin America". <http://www.fas.harvard.edu/~drclas/publications/PDFs/grindle.pdf>
- GROSH, M. E. 1994. *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*. Washington D.C., Banco Mundial.
- GUILLION C., J. TURNER, C. BAILEY y D. LATULIPPE. 2000. *Social Security Pensions. Development and Reform*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- GWATKIN et al. 2000. *Socio-economic Differences in Health, Nutrition, and Population in Selected Countries*. Washington, D.C., Banco Mundial: HNP/Poverty Thematic Group.
- HABERMAS, J. 2001. *Facticidad y validez*. Madrid, Trotta.
- HICKS, N. y Q. WODON. 2000. "Economics Shocks, Safety Nets, and Fiscal Constraints: Social Protection for the Poor in Latin America". Presentado en el XII Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, CEPAL.
- HILLS, J., J. LE GRAND, y D. PIACHAUD. 2002. "Introduction". En: HILLS, J., J. LE GRAND y D. PIACHAUD (Eds.). *Understanding Social Exclusion*. Oxford, Oxford University Press.
- HOLZMANN, R. y S. JORGENSEN. 2000. *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Documento de trabajo 0006 sobre protección social. Bogotá, Ministerio de Protección Social.
- _____. y R. HINZ. 2005. *Old-age Income Support in the Twenty-first Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Banco Mundial, versión online.
- HUBER, E. 1994. "Social Policy in Latin America: Welfare State Aspirations, Crisis and Prospects". University of North Carolina. Mimeo.
- _____. 1996. "Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal vs Social Democratic Models". En: ESPING ANDERSEN, G. (Ed.). *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economics*. UNRISD. Londres, Sage.
- _____. 2000. *The Political Economy of Pension Reform: Latin America in*

- Comparative Perspective*. Occasional Paper #7 for Geneva 2000. Ginebra, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- _____. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago, University of Chicago Press.
- _____, T. MUSTILLO y J. D. STEPHENS. 2004. "Determinants of Social Spending in Latin America and the Caribbean". Informe presentado en la Reunión de la Sociedad para el Mejoramiento de la Socio-Economía, Washington DC, julio 8-11.
- _____, F. NIELSEN, J. PRIBBLE y J. D. STEPHENS. 2005. "Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean". Informe presentado ante el Comité 19 de la Conferencia de Investigación de la Asociación Sociológica Internacional, Chicago, septiembre 8-10.
- _____, C. RAGIN, y J. D. STEPHENS. 1993. "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the Welfare State". En: *American Journal of Sociology*, Vol. 99, 3: 711-49.
- _____, y J. D. STEPHENS. 2006. "Combating New Social Risks". En: ARMINGEON, K. y G. BONOLI (Eds.). *The Politics of New Social Risks*. Routledge, en imprenta.
- HUGHES, J. 2003. *Gender, Equity and Indigenous Women's Health in the Americas*. Washington D.C., PAHO.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA). 2005. *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, 11. Brasília, IPEA.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). 2005. *Números da Educação no Brasil 2003*. Brasília, INEP.
- ISUANI, E. A. 1985. "Social Security and Public Assistance". En: MESA-LAGO, C. (Ed.). *The Crisis of Social Security and Health Care: Latin American Experiences and Lessons*. Universidad de Pittsburgh, Center for Latin American Studies, Latin American Monograph and Document Series, 9.
- _____. 1998. "Una nueva etapa histórica". En: ISUANI, E. A. y D. FILMUS. *La Argentina que viene*. Buenos Aires, FLACSO-Norma.
- _____. 2002. "Bienestar, consumo y capitalismo: hacia una estrategia de consumo básico". En: *Revista Socialis*, Volumen 6, Rosario.
- _____, y D. R. NIETO. 2002. "La cuestión social y el Estado de bienestar post-keynesiano". En: *Reforma y Democracia*, 22, Caracas, febrero.
- JELIN, E. 2005. "Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: Hacia una nueva agenda de políticas públicas". Trabajo presentado en la Reunión Familias e Inclusión Social: ¿Agentes o Beneficiarias? Santiago de Chile, CEPAL.

- JORDANA, J. 2005. "Modelos de regulación y políticas sociales. La introducción de nuevas políticas de regulación en los sectores sociales en América Latina". Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, INDES, inédito.
- KATZMAN, R. 2005. "Activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades. Enfoque AVEO". En: CANUDAS, R. del C. y M. LORENZELLI (Coords.). *Inclusión social una perspectiva para la reducción de la pobreza*. Honduras, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- KAY, S. 1999. *The Politics of Postponement: Political Incentives and the Sequencing of Social Security Reforms in Argentina and Uruguay*. Atlanta, Federal Research Bank of Atlanta, Research Department.
- KINGDON, W. J. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Little Brown.
- KLIKSBERG, B. 2003. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. São Paulo, Cortez Editora.
- KORPI, W. 1983. *The Democratic Class Struggle*. Londres, Routledge and Kegan Paul.
- KUCZYNSKI, P. P. y J. WILLIAMSON. 2003 (Eds.). *Alter the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, D.C., Institute for International Economics.
- LACLAU, E. y C. MOUFFE. 1987. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid, Siglo XXI Editores.
- LINDERT, K., E. SKOUFIAS y J. SHAPIRO. 2005. "Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean". Discussion Draft, Washington, D.C., World Bank, LACEA.
- LIPHART, A. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. New Haven, Yale University Press.
- LOCKE, R., T. KOCHAN y M. PIORE. 1995. "Replanteamiento del estudio comparado de las relaciones laborales: enseñanzas de una investigación internacional". En: *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, OIT.
- LO VUOLO, R. M. 1997. *La retracción del Estado de bienestar en la Argentina*. Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- MACEIRA, D. 2006. *Actores y reformas en salud en América Latina y el Caribe*. Nota Técnica de Discusión de Salud 01-2006. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- MACPHERSON, C. B. 1981. *La democracia liberal y su época*. Madrid, Alianza.
- MACHINEA, J. L. y M. HOPENHAYN. 2005. *La esquivia equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética*. Serie Informes y Estudios Especiales, 14, Santiago de Chile, CEPAL.

- MALLOY, J. 1985. "Statecraft and Social Security Policy and Crisis: A Comparison of Latin America and the United States". En: MESA-LAGO, C. (Ed.). *The Crisis of Social Security and Health Care*. Pittsburgh, University of Pittsburgh.
- MARSHALL, T. H. 1964. *Class, Citizenship and Social Development: Essays*. Greenwood Publishing Group.
- MARTÍNEZ FRANZONI, J. y C. MESA-LAGO. 2003. *La reforma de la seguridad social en Costa Rica en pensiones y salud: avances, problemas pendientes y recomendaciones*. San José, Fundación Friedrich Ebert.
- MCEWAN, P. y C. CARNOY. *The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System*. California, Stanford University.
- MEDICI, A. 2000. "Las reformas de salud en América Latina y el Caribe". En: SÁNCHEZ, H. y G. ZULETA. *La hora de los usuarios: Reflexiones sobre la economía política de las reformas de salud*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 2002. *Financing Health Policies in Brazil: Achievements, Challenges and Proposals*. Notas Técnicas de Salud. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- MESA-LAGO, C. 1985. *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*. Serie Estudios e Informes, 43, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____. 1994a. *Changing Social Security in Latin America: Toward Alleviating the Social Costs of Economic Reform*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- _____. 1994b. *La reforma de la seguridad social en América Latina y el Caribe: hacia una disminución de los costos sociales del ajuste estructural*. Santiago de Chile, Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS).
- _____. 1999. "Old-Age Security and Health Care for the Poor in Latin America and the Caribbean". Conferencia sobre Protección Social. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 2004. *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Serie Financiamiento del Desarrollo, 144. CEPAL.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE. 2000. *Aportes para una estrategia de política social del gobierno nacional*. Buenos Aires.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. 2005. "Programa Bolsa Família". Seminário Internacional Inclusão Educacional: Transferência de Renda e Conversão da Dívida Externa como Estratégia para o Desenvolvimento Social. Brasília.

- MIRANDA, R. E. 1994. "Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina. Problemas y propuestas de solución". En: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Serie Políticas Sociales*, 5, Santiago de Chile.
- MKANDAWIRE, T. 2005. *Targeting and Universalism in Poverty Reduction. Social Policy and Development*. Paper 23. Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development.
- MOKATE, K. M. 2006. "El monitoreo y evaluación en la gerencia para resultados en el desarrollo". En: VERA, M. (Ed.). *Evaluación para el desarrollo social. Aportes para un debate abierto en América Latina*. Guatemala, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- MOLINA, C. G. 2005. "Modelo de protección para pobres. Alcance y limitaciones de un nuevo modelo de política social para la región". Notas de clase preparadas para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, INDES.
- MOLLER, S., D. BRADLEY, E. HUBER, F. NIELSEN y J. D. STEPHENS. 2003. "Determinants of Relative Poverty in Advanced Capitalist Democracies". En: *American Sociological Review*, Vol. 68, 1 (febrero): 22-51.
- MONTEIRO, G., J. M. QUEIROS. 2005. "Intercessão social enquanto prática cotidiana: uma experiência de psicodrama público com a população em situação de rua". En: *Revista de Administração Pública*, 3.
- MORENO DODSON, B. 2003. "Estrategias de reducción de la pobreza en países fuertemente endeudados (HIPC)". XV Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, CEPAL.
- MS/IMAS/OEA/UNICEF/UNESCO/OPS. 1995. "III Simposio Latinoamericano sobre Programas de Desarrollo Integral para la Infancia en Contextos de Pobreza. Memoria". San José de Costa Rica, Organización de Estados Americanos.
- MULLER, K. 2003. *Privatizing Old Age Security. Latin America and Eastern Europe Compared*. Cheltenham, Edward Elgar.
- MUSGROVE, P. 1996. *Public and Private Roles in Health: Theory and Financing Patterns*. Discussion Paper 339, Washington, D.C., Banco Mundial.
- MYLES, J. 2002. "How to Design a Liberal Welfare State: A Comparison of Canada and the United States". En: HUBER, E. (Ed.). *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. University Park, Pennsylvania State University Press.
- NIGENDA, G. 2005. *El seguro popular de salud en México: desarrollo y retos para el futuro*. Nota Técnica de Salud 2. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

- NUN, J. 1969. "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal". En: *Revista Latinoamericana de Sociología*, 2.
- OCAMPO, J. A. 2001a. "Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI". En: *Revista de la CEPAL*, 75, Santiago de Chile, agosto.
- _____. 2001b. "Retomar la agenda de desarrollo". En: *Revista de la CEPAL*, 74, Santiago de Chile.
- _____. 2003. "Structural Dynamics and Economic Growth in Developing Countries". Santiago de Chile, CEPAL, sin publicar.
- _____. 2005. *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. Serie Estudios y Perspectivas, 26, México, CEPAL.
- OPERTTI, R. 2003. "Caminos posibles para la transformación educativa". En: UNIVERSIDAD ORT URUGUAY, INSTITUTO DE EDUCACIÓN. *Cuadernos de Investigación Educativa*, Vol. 1, 11, Montevideo, diciembre.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. *Organización y estructura de la formación docente en Iberoamérica*. Documento de trabajo, Santiago de Chile, Preal-GTD. (www.preal.cl/GTD).
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). 1991. "El dilema del sector no estructurado". Memoria del Director General, presentada ante la 78ª Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, OIT.
- _____. 2000. *Informe sobre el trabajo en el mundo, 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*. Ginebra, OIT.
- _____. 2002a. "Empleo decente y la economía informal". Trabajo presentado ante la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, OIT.
- _____. 2002b. *Pensiones no contributivas y asistenciales*. Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo.
- _____. 2004a. *El futuro de la previsión social en Argentina y el mundo: Evaluación y desafíos*. Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo.
- _____. 2004b. *Panorama laboral 2003*. Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____. 2004c. *Panorama laboral 2004: América Latina y el Caribe*. Lima.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. 2001. *Investing in Health: Social and Economic Returns*. Scientific and Technical Publication 582. Washington, D.C., PAHO.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). 2000. *Internacional Trade and Core Labor Standards*. París, OCDE.

- _____. 2004. *First Results from PISA 2003. Executive Summary*. París, OCDE.
- _____. 2005. *Economic Policy Reforms: Going for Growth*. París, OCDE.
- ORWELL, G. 1945. *The Animal Farm*. Signet Book, 2004.
- OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE. 1999. *What Can We Do with a Rights-based Approach to Development*. Briefing Paper. Londres.
- _____. 2000. *Can There Be a Global Standard for Social Policy? The "Social Policy Principles" as a Test Case*. Briefing Paper. Londres.
- _____. 2001. *Economic Theory, Freedom and Human Rights: The Work of Amartya Sen*. Briefing Paper. Londres.
- PALAMIDESSI, M. 2003. *Sindicatos docentes y gobiernos. Conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina*. Documento 28. Santiago de Chile, PREAL.
- PAPADÓPOULOS, J. 1992. *Seguridad social y política en el Uruguay*. Montevideo, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay.
- _____. 2005. "Da cidadania regulada à universalização: a política de assistência social brasileira como paradigma emergente de política social de inclusão". En: *Revista de Administração Pública*, 3.
- PARAMIO, L. 2004. "Reforma política y reforma del Estado". En: *Reforma y Democracia*, 30, Caracas.
- PERALTA ESPINOSA, M. V. 1996. *La crianza de los niños menores de seis años en Latinoamérica. Un análisis de estudios realizados y propuestas para su continuidad*. Santiago de Chile, OEA.
- PÉREZ SAINZ, J. P. y M. MORA. 2004. "De la oportunidad del empleo formal al riesgo de exclusión laboral. Desigualdades estructurales y dinámicas de los mercados latinoamericanos de trabajo". En: *Alteridades*, Año 4, 28. México D.F., UAM-Iztapalapa.
- PETERS, G. 2003. "La capacidad para gobernar: ¿Retrocediendo hacia el centro?". En: *Reforma y Democracia*, 27, Caracas.
- POLANYI, K. 1992. *La gran transformación*. México, Fondo de Cultura Económica.
- PORTES, A. y K. HOFFMAN. 2003. "Latin American Class Structures: Their Composition and Change During the Neoliberal Era". En: *Latin American Research Review*, Vol. 38, 1: 41-82.
- PREAL. 1982. *Mercado de trabajo en cifras: 1950-1980*. Santiago de Chile, OIT.
- PREAL -GTD. 2005. *Boletín*, 10, septiembre (www.preal.cl/GTD).
- PREBISCH, R. 1970. *Transformación y desarrollo*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, BRASIL. 2005. *Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento*. Brasília.
- PRIBBLE, J., E. HUBER y J.D. STEPHENS. 2005. "The Politics of Poverty in Latin America". Informe presentado en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, San Juan de Puerto Rico, marzo 15-18.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). 2004. *The State of Democracy in Latin America*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____. 2005a. *Informe sobre desarrollo humano, 2005*. Nueva York, PNUD.
- _____. 2005b. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2005. Cooperação internacional numa encruzilhada: ajuda, comércio e segurança num mundo desigual*. Lisboa, Ana Paula Faria Editora.
- _____. 2005c. *Report on the World Social Situation, 2005. The Inequality Predicament*. Nueva York, Naciones Unidas.
- PRZEWORSKI, A. 1991. *Democracy and the Market. Political and Economic Change. Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. et al. 2000. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge, London, New York, Cambridge University Press.
- QUIJANO, A. 1973. "Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina". En: *Populismo, marginalización y dependencia*. Lima, Educa, 1973.
- RAMA, G. y R. OPPERTTI. 2000. *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999*. Montevideo, ANEP, CO.DI.CEN.
- RAMA, G. 2001. *Alternativas de reforma de la educación secundaria*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad de Educación.
- RAWLINGS, L. B. 2004. *A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs*. Social Protection Discussion Paper Series. Washington D.C., Banco Mundial.
- REIMERS, F. 1999. "Educational Opportunities for Low-income Families in Latin America". En: *Prospects*, Vol. XXIX, 4.
- _____. (Ed.). 2000 *Unequal Schools, Unequal Chances: The Challenges to Equal Opportunity in the Americas*. Cambridge, DRCLAS-Harvard University.
- REPETTO, F. 2004. *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Documento de Trabajo I-52. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, INDES.

- ____ y G. ALONSO. 2004. *La economía política de la política social argentina: Una mirada desde la desregulación y la descentralización*. Serie Políticas Sociales, 97. Santiago de Chile, CEPAL.
- ____ y L. ANDRENACCI. 2006. "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina". En: ANDRENACCI, L. (Comp.). *Problemas de política social argentina*. Buenos Aires, Prometeo-UNGS, en prensa.
- REY DE MARULANDA, N. y J. GUZMÁN. 2003. *Inequidad, desarrollo humano y política social; importancia de las condiciones iniciales*. Washington D.C., INDES, BID.
- ____, J. UGAZ y J. GUZMÁN. 2005. "La orientación del gasto social en América Latina". Documento que será publicado en: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Panorama Social 2004-2005*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, INDES.
- REZK, E. 2005. "Public Expenditure and Optimal Government Size in an Endogenous Growth Model: An analysis of the Argentine Case". VII Banca D' Italia Workshop on Public Finance, Perugia, Italia y 38 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, Argentina.
- ____ y M. C. AVRAMOVICH. 2005. "Estimaciones de evasión en los principales impuestos del sistema tributario argentino". Seminario Interno del Instituto de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- RIVERA, R. y C. SOJO. 2002. "Cultura tributaria". En: *El sistema tributario costarricense. Contribuciones al debate nacional*. San José, Contraloría General de la República.
- ROBINSON, W. 2003. *Transnacional Conflicts. Central America, Social Change and Globalization*. Londres, Verso.
- RODRÍGUEZ, J. 2004. "Tendencias recientes de las uniones consensuales en América Latina". En: ARRIAGADA, I. y V. ARANDA (Comps.). *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*. Serie Seminarios y Conferencias, 42, Santiago de Chile, CEPAL.
- ROSANVALLON, P. 1995. *La nueva cuestión social*. Buenos Aires, Manantial.
- ROSENWURCEL, G. 2000. "Fiscal Reform and Macroeconomic Stabilization in Argentina". En: PERRY, G., J. WHALLEY y G. MCMAHON (Eds.). *Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries*. Vol. 1. Londres, Macmillan Press, 26-58.
- RUESCHEMEYER, D., E. H. STEPHENS y J. D. STEPHENS. 1992. *Capitalist Development & Democracy*. Chicago, University of Chicago Press.

- SAGASTI, F., F. PRADA y M. BAZÁN. 2004. "Social Policy in a Development Context. Peru Report". En: INSTITUTO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO SOCIAL (UNRISD). *Social Policy in a Development Context*. UNRISD.
- SAMUELSON, P. A. 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure". En: *Review of Economics and Statistics*, noviembre.
- SANTOS, W. G. dos. 1979. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro, Editora Campus.
- SCAVINO, J. 2004. "El funcionamiento de los intereses corporativos en la economía política de la salud: Una aproximación a partir de la conflictividad en el sector salud en la región de las Américas". Trabajo comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo para integrar los estudios preparatorios de la Estrategia de Salud.
- SCHARPF, F. W. y V. A. SCHMIDT (Eds.). 2000. *Welfare and Work in the Open Economy: From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford, Oxford University Press.
- SCHICK, A. 2004. "El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación aun esta pendiente". En: *Reforma y Democracia*, 30, Caracas.
- SCHMITTER, P., C. WAGEMANN y A. OBYDENKOVA. 2005. "Democratization and State Capacity". Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre.
- SCHNEIDER F. y R. KLINGLMAIR. 2004. *Shadow Economies around the World: What Do We Know?* CESifo Working Paper 1167, University of Linz.
- SCOTTISH EXECUTIVE. MINISTRY FOR EDUCATION AND YOUNG PEOPLE. 2004. *A Curriculum for Excellence*. Edimburgo, The Curriculum Review Group.
- SEN, A. 1999a. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras.
- _____. 1999b. *Sobre Ética e Economia*. São Paulo, Companhia das Letras.
- _____. 2000. *Desarrollo y libertad*. Bogotá, Editorial Planeta.
- SOJO, C. 2000. "Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social". En: GACITÚA, M. E., C. SOJO y S. DAVIS. *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. San José, FLACSO-Banco Mundial.
- _____. (Ed.). 2003. *Social Development in Latin America: Issues for Public Policy*. Washington, D.C., FLACSO y Banco Mundial.
- _____. 2005. "Hiper mundo y Preciudadanía. Reflexiones en torno a etnicidad y exclusión social en el contexto latinoamericano actual". Ponencia pre-

- sentada en el Seminario del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, del Banco Interamericano de Desarrollo, Ciudad de Guatemala, 29 de marzo de 2005.
- SOLDANO, D. y L. ANDRENACCI. 2006. "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En: ANDRENACCI, L. (Comp.). *Problemas de política social argentina*. Buenos Aires, Prometeo-UNGS, en prensa.
- SOLIMANO, A. 2005. "Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales". En: *Revista de la CEPAL*, 87, Santiago de Chile, diciembre.
- SPOSATI, A. 2002. "Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio". En: *Socialis. Reflexiones Latinoamericanas sobre Política Social*, vol.1: 51-68.
- _____. 2003. "Néolibéralisme et régulation sociale tardive: le modele d'état social latino américain". En: *Mondialisation & régulation sociale*. XIII Journées de l'Association d'économie sociale. Paris, L'Harmattan, tomo 1: 299-310.
- _____. 2003. "Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio". En: *Intervenção Social. Revista do Instituto Superior de Serviço Social*, Lisboa y Beja, 27: 63-88.
- _____. 2005. "A gestão da assistência social na cidade de São Paulo (2001-04)". En: *Revista de Administração Pública*, 3.
- STEPHENS, J. D. 2005. "Democratization and Social Policy Development in Advanced Capitalist Societies". Documento preparado para el proyecto UNRISD sobre Política Social y Democratización. Disponible en el sitio web del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social: www.unrisd.org.
- STOTSKY J. y A. WOLDE-MARIAM. 2002. *Central America Tax Reform: Trends and Possibilities*. Working Paper 02-227, Washington, Fondo Monetario Internacional.
- STRASSER, C. 2002. "América Latina: Participación cívica, instituciones democráticas, buen gobierno. Los obstáculos y las cuestiones". En: SOJO, C. (Ed.). *Desarrollo social en América Latina. Temas y desafíos para las políticas públicas*. San José, FLACSO-Banco Mundial.
- SUPLICY, E. M. 2002. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo, Cortez Editora y Editora Fundação Perseu Abramo.
- TABOR, S. R. 2002. *Direct Cash Transfers*. Washington D.C., World Bank Institute.

- TANZI, V. y H. ZEE. 2000. *Tax Policies for Emerging Markets. Developing Countries*. Working Paper 00/35. Fondo Monetario Internacional.
- TITMUS, R. 1958. *Essays on the Welfare State*. Londres, Allen and Unwin.
- _____. 1974. *Social Policy*. Nueva York, Pantheon Books.
- TOBAR, F. 2005. “Estratégia e construção de políticas sociais: o caso da Secretaria de Assistência Social do município de São Paulo”. En: *Revista de Administração Pública*, 3.
- TOKMAN, V. E. 1998. “Jobs and Welfare: Searching for New Answers”. En: TOKMAN, V. E. y G. O’DONNELL (Eds.). *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- _____. y D. MARTÍNEZ. 1999. *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*. Lima, OIT.
- _____. 2004. “Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad”. En: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Serie financiamiento del desarrollo*, 150, Santiago de Chile.
- _____. 2006. *Inserción Laboral, mercados de trabajo y protección social*. CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 170, Santiago de Chile.
- TOWNSEND, P. 2004. “From Universalism to Safety Nets: The Rise and Fall of keynesian influence on social development”. En: MKANDAWIRE, T. (Org.). *Social Policy in a Development Context*. Basin Gstroke-Palgrave: 37-62.
- _____. 2005. “Poverty and Human Rights”. Presentado en la Conferencia The Many Dimensions of Poverty. Brasília, agosto 29-31.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. 2005. *Avaliação do TCU sobre o Programa Bolsa Família*. Brasília, TCU.
- UNESCO. 2005. *Informe mundial de seguimiento de las metas de educación para todos. La exigencia de la calidad* (publicación original en francés). París, UNESCO.
- UTHOFF, A. y D. TITELMAN. 2002. “Incertidumbre económica, seguros sociales y solidaridad”. Presentado en el Seminario de Políticas Macroeconómicas y Vulnerabilidad Social.
- VAILLANT, D. 2004. *Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates*. Documento de Trabajo 31. Santiago de Chile, PREAL. (www.preal.cl/GTD).
- VAN PARIJS, P. 1993. *¿Qué es una sociedad justa? Introducción a la práctica de la filosofía política*. Barcelona, Editorial Ariel S.A.
- VEGAS, E. e I. UMANSKY. 2005. *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por*

- medio de incentivos. ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?* Washington D.C., Banco Mundial.
- WEITZMAN, M. 1984. *The Share Economy: Conquering Stagflation*. Cambridge, Harvard University Press.
- ____ y D. KRUSE. 1990. "Profit Sharing and Productivity". En: BLINDER, S.A. (Ed.). *Paying for Productivity*. Washington D.C., The Brookings Institution.
- WELLER, J. 2001. *Economic Reforms, Growth and Employment*. CEPAL.
- WEYLAND, K. 1996. *Democracy Without Equity: Failures of Reform in Brazil*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- WILLIAMSON, J. (Ed.) 1990. *Latin American Adjustment: How much has happened?* Washington D.C., Institute for International Economics.
- WOLFF L., E. SCHIEFELBEIN y P. SCHIEFELBEIN. 2003. *La educación primaria en América Latina: la agenda inconclusa*. Documento de Trabajo 24. Santiago de Chile, PREAL.
- WURGAFT, J. 1993. *Fondos de Inversión Social: América Latina*. Santiago de Chile, Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Universalismo básico

Acerca de los autores

Luciano Andrenacci

De nacionalidad argentina, es licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) y doctor en Estudios Sociales Latinoamericanos por la Universidad de París III Sorbonne-Nouvelle (Francia). Se desempeñó como profesor de grado y posgrado, y como investigador en las áreas de ciudadanía y política social en varias universidades de su país. Desde 2003 trabaja como docente y coordinador residente del Programa de Capacitación en Gerencia Social del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) y del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) de Perú.

E-mail: lucianoandrenacci@yahoo.com.ar

Fernando Filgueira

Doctor en Sociología por la Northwestern University, se desempeña como coordinador académico del programa de investigación sobre integración, pobreza y exclusión social (IPES) de la Universidad Católica de Uruguay, y como investigador senior del Centro de Informaciones y Estudios de ese país. Ha publicado artículos sobre desarrollo, políticas sociales, y desigualdad y pobreza en libros y en revistas especializadas de Estados Unidos, Europa y América Latina. Su obra incluye el primer informe de desarrollo humano de Uruguay. En la actualidad se encuentra trabajando en un libro sobre descentralización educativa en América Latina y en otro sobre las tensiones estructurales del desarrollo en la región. Ha sido consultor de varios organismos internacionales en las áreas de educación, economía política de las reformas sociales, evaluación del impacto de programas y políticas sociales, y estudios diagnósticos sobre vulnerabilidad y pobreza nacional y regional.

E-mail: fefi@chasque.net

Rebeca Grynspan

Nacida en Costa Rica y con un master en Economía por la Universidad de Sussex (Reino Unido), actualmente se desempeña como directora del Programa

de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para América Latina. Es autora de una gran variedad de publicaciones propias y en colaboración con otros autores, entre las que se incluyen las más recientes: “Tendencias económicas y sociales en Latinoamérica: hacia una agenda con perspectiva de género” y “Pobreza, informalidad y exclusión social en América Latina”. Ha sido vicepresidenta de Costa Rica y ocupado diversos cargos públicos así como la titularidad de varios ministerios.

E-mail: rebeca.grynspace@undp.org

Evelyn Huber

Nacida en Estados Unidos y con un Ph.D. en Ciencia Política por la Universidad de Yale, se desempeña como profesora de Ciencias Políticas en la Universidad de Carolina del Norte (Estados Unidos). Ha publicado una gran cantidad de libros y artículos. Obtuvo el primer premio al mejor libro publicado en 2001 (galardón otorgado por la Sección de Políticas Económicas de la Asociación Norteamericana de Ciencias Políticas) por su libro *El desarrollo y la crisis del Estado de bienestar social: partidos y políticas en los mercados globales*. Entre otros libros de su autoría cabe citar *Los modelos del capitalismo: lecciones para Latinoamérica* y *Estructuras agrarias y el poder político en Latinoamérica*.

E-mail: ehuber@email.unc.edu

Aldo Isuani

Nacido en Argentina, es doctor en Ciencia Política graduado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh, Pennsylvania (Estados Unidos). Actualmente se desempeña en su país como profesor de Sociología Política y Análisis de Políticas Públicas en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de Políticas Sociales en la Universidad de San Andrés. Además es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Fue director adjunto del UNICEF en Argentina y secretario de Desarrollo Social del gobierno de su país. Es autor, coautor y editor de diversos libros y artículos, y ha asesorado a varios organismos internacionales.

E-mail: aldo@isuani.com

André Medici

Especialista brasileño, doctor en Historia Económica de la Universidad de São Paulo (USP) y maestro en Economía por la Universidad Estatal de Campinas (Brasil). En 1996 se incorporó al BID y desde 2002 se encuentra trabajando en el Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS). Ha publicado ocho libros y más de 200 artículos en revistas especializadas, en temas de economía, salud pública, políticas sociales y estudios de la población.

E-mail: andrem@iadb.org

Carlos Gerardo Molina

De nacionalidad colombiana, es doctor en Economía Matemática por la Universidad de París I Panthéon-Sorbonne (Francia). En 1996 se incorporó al BID como docente y especialista social del INDES. Es autor y editor de varios artículos y textos sobre temas relacionados con la política social, las reformas educativas y de salud, y el gasto social en la región.

E-mail: carlosmo@iadb.org

Renato Opertti

Sociólogo y con un master en Investigación Educativa, desde 2006 es coordinador del Programa de Construcción de Capacidades Curriculares de la Oficina Internacional de Educación (OIE, Ginebra) de la UNESCO. Entre 1987 y 2005 trabajó en la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP, Uruguay) como experto en planeamiento, así como también en la dirección de programas de reforma en educación media y formación docente. Ha sido consultor de varios organismos internacionales en educación y políticas sociales, y ha escrito más de un centenar de trabajos sobre políticas sociales, entre los que cabe considerar varias publicaciones internacionales. Desde 1987 se desempeña como docente en Metodología de la Investigación y en Políticas Sociales y Educativas (desde 1997 realiza esta actividad en la Universidad ORT de Uruguay).

E-mail: r.opertti@unesco.org

Jorge Papadópulos

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Pittsburgh, Pennsylvania (Estados Unidos), actualmente es investigador senior del Centro de Informaciones y

Estudios del Uruguay (CIESU). Asimismo se desempeña como asesor del gobierno uruguayo en temas de políticas sociales, y ordenamiento y desarrollo territorial. Fue coordinador académico del Departamento de Ciencia Política de la Universidad ORT de Uruguay, docente del INDES en São Paulo y docente visitante de la misma institución en República Dominicana y Guatemala. Ha investigado, enseñado, realizado consultoría y publicado trabajos sobre temas de democratización, aprendizaje institucional, política previsional y políticas sociales.

E-mail: j_papadopulos@yahoo.com

Fabián Repetto

De nacionalidad argentina, es doctor en Investigación en Ciencias Sociales (FLACSO, México). Actualmente se desempeña como profesor del INDES en Washington, D.C. (Estados Unidos). Fue director de *SOCIALIS. Revista Latinoamericana de Política Social*, y ha publicado más de 30 artículos en revistas y libros especializados, además de ser autor del libro *Gestión pública y desarrollo social en los noventa* y editor de otros dos libros.

E-mail: fabianr@iadb.org

Ernesto Rezk

Especialista argentino, M. Phil. en Economía por la Universidad de York (Reino Unido). Actualmente se desempeña en su país como director del Instituto de Economía y Finanzas de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y profesor de Política Fiscal en la carrera de Economía de la misma institución. Cuenta con una extensa producción de artículos y proyectos de investigación sobre temas de desarrollo económico regional, economía pública, federalismo fiscal, política fiscal, economía y política agrícola, y promoción de las exportaciones.

E-mail: ernerezk@eco.unc.edu.ar

Armando Simões

Especialista brasileño, con un master en Política Social y Planificación en Países en Desarrollo de la Escuela de Economía de Londres (Reino Unido). En la actualidad ocupa el cargo de director del Departamento de Proyectos Educativos de la Secretaría de Educación Básica del Ministerio de Educación de Brasil.

E-mail: armandosimoes@mec.gov.br; simoesa@terra.com.br

Carlos Sojo

De nacionalidad costarricense, Ph.D. en Ciencias Sociales por la Universidad de Utrecht (Holanda), se desempeña como director de la Sede Académica en Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Es autor y editor de varios libros, entre los que se destacan: *Desafíos del desarrollo social en Centroamérica* (San José, FLACSO, 2004); *Social Development in Latin America: Issues for Public Policy* (San José, FLACSO-Banco Mundial, 2003), y *Desarrollo social en América Latina: temas y opciones para las políticas públicas* (San José, FLACSO-Banco Mundial, 2002).

E-mail: csojo@flacso.or.cr

Aldaíza Sposatti

Especialista brasileña, doctorada en Servicio Social por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (Brasil) y posdoctorada en la Facultad de Economía de la Universidad de Coimbra (Portugal). Desde 1987 se desempeña como profesora titular de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo y coordinadora del Centro de Estudios sobre Desigualdades Socioterritoriales (CEDEST). Entre 1993 y 2002 fue veedora de la ciudad de São Paulo, y entre 2002 y 2004, Secretaria municipal de Asistencia Social de la Prefectura de la misma ciudad. Es autora, coautora y editora de múltiples libros, entre los que cabe destacar *Mapa de inclusión/exclusión social de la ciudad de São Paulo* (Ed. EDUC, 1996) y *Protección social de la ciudadanía. Inclusión de las personas con deficiencia en el Brasil, Francia y Portugal* (Ed. Cortez, 2004).

E-mail: asposati@terra.com.br

Federico Tobar

Es licenciado en Sociología por la UBA y doctor en Ciencia Política por la Universidad de El Salvador (USAL, Argentina), con un master en Administración Pública de la Fundação Getúlio Vargas (Brasil). Se ha desempeñado como consultor internacional en políticas sociales y sanitarias en Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay. Es investigador del CIESU y del Doctorado en Ciencias Económicas de la UBA, y ha sido fundador del Programa de Investigación Aplicada de la Fundación Isalud. Asimismo se desempeñó como jefe de gabinete del Ministerio de Salud de Argentina y coordinador del Programa Remediar y del Programa de Gerencia Social del INDES en la ciudad de São Paulo.

E-mail: ft@federicotobar.com.ar

www.federicotobar.com.ar

Víctor Tokman

De nacionalidad argentina, es contador público por la Universidad del Litoral (Rosario, Argentina); magíster en Desarrollo Económico de Escolatina, Universidad de Chile, y D. Phil. en Economía por la Universidad de Oxford (Reino Unido). Hasta marzo de 2006 fue asesor de la presidencia de Chile. Anteriormente se desempeñó en la OIT como subdirector general para las Américas, director del Departamento de Empleo y director del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC). En la actualidad es consultor internacional vinculado a la CEPAL y otros organismos y gobiernos de la región. Es autor, coautor y editor de unos 93 libros, más de 150 artículos y diversas monografías, trabajos entre los que se incluye su obra más reciente: *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda* (Fondo de Cultura Económica, 2005).

E-mail: victor.tokman@cepal.org

Esta obra se terminó de imprimir en noviembre de 2006
en Litográfica Ingramex, S.A. de C.V.
Centeno 162-1, Col. Granjas Esmeralda
México, D.F.