

Universalismo básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina¹

*Fernando Filgueira
Carlos Gerardo Molina
Jorge Papadópulos
Federico Tobar*

Introducción

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

La manera como se fueron desarrollando las nuevas acciones fue 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 –que, valga decirlo, no es 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, durante los últimos años se perdió de vista la importancia de los servicios de derecho universal y la responsabilidad que le cabe al Estado para proveerlos. La

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, queremos agradecer las valiosas contribuciones de todos los participantes a este encuentro: Armando Amorin, Rebeca Grynspan, Evelyne Huber, Aldo Isuani, Andre Medici, Jose Antonio Ocampo, Renato Opertti, Ernesto Rezk, Carlos Sojo, Aldaiza Sposati y Victor Tockman. Asimismo, queremos agradecer 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 las mismas son instrumentos y dispositivos de des-mercantilización y des-familiarización 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 estructuran los esfuerzos nacionales en políticas sociales: educación, salud, pensiones, y asistencia social, las cuales se complementan y pujan entre sí por recursos y que históricamente no siguen el mismo recorrido ni se mueven en las mismas arenas político-institucionales.

³ Véase Nohra Rey de Marulanda (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.

forma como empezaron a proveerse los servicios, más que avanzar hacia la cohesión social, lo que hizo fue incrementar su fragmentación.

Esta nueva tendencia surgió a partir de los escasos logros alcanzados por los modelos anteriores de política social, que aunque en teoría de corte universalista, nunca lograron obtener lo que se propusieron. Dichos modelos tuvieron el acierto de promover una visión universal en gran medida apoyada por el Estado. Pero pronto, dada la economía política y las limitaciones fiscales e institucionales de nuestros Estados, en la práctica sus expresiones terminaron siendo, o bien corporativas⁴, tal 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? Creemos que sí y que no sólo es necesario, 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, las cuales aquí llamaremos *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: la cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, asegurando el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad, que sean otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía, es decir, distanciándose del principio de selección de beneficiarios de servicios según prueba de recursos y de necesidad que predomina en la región, y buscando que éstos sean concebidos a la vez como derechos y 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, lo propone para un conjunto limitado de prestaciones básicas que incluye las prestaciones esenciales de derecho universal, conjunto que variará con las posibilidades y definiciones propias de cada país. Se trata de una propuesta realista que entiende las limitaciones presupuestarias e institucionales de nuestra región. Es desafiante a la vez, 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 por 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 propias entre demandas sociales y restricciones fiscales.

Guarde el lector la siguiente advertencia en mente: para entender el espíritu de este documento debemos hacer un esfuerzo al que la urgencia del presente nos tiene poco

⁴ Es decir, que incorporan fragmentadamente a los distintos grupos sociales en función de la inserción de los mismos al 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 las corporaciones.

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

acostumbrados. Los tiempos que involucra la implementación de esta estrategia son el mediano y el largo plazo. No quiere esto decir que se desconsideren necesidades, urgencias, acciones, metas y aún obstáculos de corto plazo, pero el premio de este programa es para las generaciones futuras, puesto que no creemos que haya atajos mágicos para construir órdenes sociales más humanos.

La política social en la región⁶

Cambios en los modelos de política social

Podríamos 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, éste nos permite presentar a *grosso modo* cómo ha evolucionado la protección social de la región hasta la época reciente, época que corresponde a la segunda etapa y va desde los inicios de la década 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 tiempo de ingreso 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 protección de tipo corporativo, es decir, modelos que incorporan fragmentadamente a los distintos grupos sociales, de arriba hacia abajo, y tienden a estratificar el menú de servicios y la calidad de los mismos: 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 agravaba 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.

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 rasgos 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, dejando 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

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, hemos preferido no hacer, salvo contadas excepciones, alusiones individuales. De alguna manera, esto también nos permite obviar errores de omisión o de interpretación. Damos, pues, un reconocimiento a los múltiples autores “implícitos” que nos han servido de apoyo.

diferencias y matices entre países y sectores. En efecto, la intensidad y calidad de la participación es variable entre países, dependiendo de la visión de política social, grado de desarrollo, grado de inclusión social y tipo de economía política⁷ que haya detrás de la formación de las políticas públicas. Entre sectores, la educación pudo tener un carácter algo más universal, pues, aunque fuera 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, el cual 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 comienza 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 a lo largo de toda la década 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 prerrequisitos⁹ para la construcción de economías de mercado efectivas. Pero en países socialmente segmentados como los nuestros, con grandes sectores de población (como los pobres extremos, los indígenas, algunos 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 nuestros países.

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 nuestras sociedades, al romper los ya escasos vasos comunicantes de solidaridad que antes pudieron existir entre los grupos que participan eficazmente de la economía formal y los que no están 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 en Uruguay, las transformaciones que sufren los sistemas de partidos alteran el paisaje político e ideológico de la región.

⁷ Este es un tema que de nuevo está en la agenda y discusión reciente de las políticas públicas. Ver, entre otros, documento IPES-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 .

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 Argentina) e inclusive 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, en buena parte de la región nos enfrentamos a una amenaza contra la estabilidad política, bien sea por el debilitamiento o la revitalización de viejas identidades colectivas, por las profundas transformaciones sufridas por los sistemas de representación y 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 nuestras sociedades. 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 en el acceso y en el usufructo de los servicios sociales, asegurando la calidad de los mismos.

Aunque los resultados sociales cambian por sectores sociales 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 muestran una mayor contribución a la disminución de los niveles de desigualdad. Sin embargo, sus contribuciones son menores cuando su calidad es inferior a 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, promoviendo que su alcance sea universal y asegurando su debida calidad.

En el paradigma reciente, la focalización, la privatización, la mezcla público-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, de la formación de mercados internos y mercados de aseguradoras de salud, y de cupones educativos para prestadores privados y la terciarización¹¹ de prestadores de educación, como luego veremos.

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. 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

¹⁰ En este punto vale la pena recordar como los procesos de democratización en Europa central y oriental condujeron a la ola de nacionalismos que inclusive alteró el mapa de las nacionalidades de la región con episodios de gran violencia.

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

corporativos del antiguo edificio del estado social se mantuvo¹². Las reformas no reconocieron, y esto es lo más grave, salvo contadas excepciones, la importancia de un componente no contributivo para quienes no pudieran acceder a los servicios, vía mercado o vía contribuciones directas, a 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 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 de la década –y de comienzos de siglo- y una equivocada concepción de lo social, promueven 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 venido 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 está condicionada 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/Progresá en México, Familias en acción en Colombia, Programa Puente en Chile, Bono de Desarrollo Humano en Ecuador. Estos programas son muy diferentes de aquellos que se denominaron fondos de emergencia social. Si bien son temporales como aquellos y se apoyan parcialmente en el endeudamiento, se orientan más hacia un traspaso de renta directo 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 transferencias monetarias a cambios en comportamientos de los hogares para que dichas 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 lo necesitan acudiendo 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

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.

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 atrayendo la atención de sus formuladores. Otros problemas vigentes en dichos programas son cómo asegurar una adecuada coordinación entre los prestadores de los servicios, siempre fortaleciendo la institucionalidad vigente, cómo proveer una respuesta efectiva y sostenible a la demanda creciente y cómo asegurar los mecanismos que le dan carácter temporal y no permanente a estas transferencias. Estos problemas están siendo discutidos actualmente y hacen parte de los desafíos recientes. En función de cómo se solucionen y si tales cambios apuntaran 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 treinta años dos movimientos se han manifestado de forma muy acentuada en las áreas sociales: el desplazamiento del poder desde los niveles centrales a la periferia de los sistemas y el desplazamiento de la lógica organizacional y la provisión de servicios desde el sector público hacia el privado¹³. Los servicios sanitarios, educativos y de asistencia social¹⁴, debido a su intensidad en mano de obra, tienen costos fijos relativamente altos. Esto los ha convertido en el blanco principal de las críticas, las cuales les atribuyen una ineficiencia que, supuestamente, se solucionaría por la vía de la descentralización y privatización de la prestación, aunque vale la pena notar, 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 toda la arquitectura del viejo edificio de la seguridad social desde un modelo de reparto intergeneracional y de redistribución intra-generacional 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, tal como 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 descentralizados de la región, pueden estar tan sólo diluyéndose las responsabilidades localmente, sin la debida articulación y sostenibilidad que exige la gestión pública en su

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, se desplazó la noción de derechos sociales por la de concesión de los 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 ONGs dejen de ser un mercado filantrópico para constituirse en verdaderas socias del Estado en la construcción de ciudadanía.

conjunto. A continuación, cuando nos referimos a la descentralización, lo haremos teniendo en mente aquella modalidad descentralizadora que no ha sabido equilibrar debidamente los recursos de poder y que al abogar tan sólo por aumentar las responsabilidades locales, ha descuidado el rol protagónico que le cabe al Estado central. Así mismo, cuando nos refiramos a la privatización estaremos indicando por ella una modalidad donde los proveedores privados actúan con una lógica dominante de mercado, e incluso en algunos casos, los actores privados que actúan con ánimo de lucro, sin que medie regulación estatal. Es esta forma de privatización que cuestionamos y no aquella donde pueda haber asociaciones virtuosas en la provisión pública/privada siempre respondiendo a las directrices públicas (para esta última ver p.e. Sposatti, 2005).

La descentralización y la privatización, con las precisiones antes anotadas, adquirieron características matriciales configurándose como una mega-tendencia para las políticas sociales. Las dos, privatización y descentralización, dada la dirección de los cambios recientes, se combinan entre sí para darle curso a las reformas de mercado o de cuasi-mercados de competencia pública, promoviendo con ello que la provisión de los servicios sociales se individualice. De esta mega-tendencia se desprenden, a la vez, cuatro tendencias que bien vale la pena explorar:

1. Recorte en las responsabilidades del Estado
2. Mercantilización de los servicios
3. Focalización
4. 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, desafíos de los cuales se ocupará el universalismo básico.

Recorte de 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 los servicios y a beneficios para los sectores más pobres y estratificación de la calidad de los servicios ofrecidos. La caracterización de estos aspectos varía entre 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 dicha 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 en salud han debido conformarse con sistemas públicos sin la adecuada

financiación, con dificultades de acceso por sobrecarga del sistema y con servicios de mala calidad.

Los viejos modelos, algunos de ellos con expresiones corporativas, otros con expresiones duales y excluyentes aunque de retórica universalista, quedaron atrapados por la economía política de nuestros países, 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, lo que hicieron fue exacerbarla, 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 mercado.¹⁵

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 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 lo hemos venido señalando. 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 y 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: a) 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, b) 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, c) relacionado con lo anterior, los beneficios mayores de los servicios sociales, en tanto servicios públicos, no provienen c) relacionado con lo anterior, los beneficios mayores de los servicios sociales, en tanto servicios públicos, no provienen tanto del intercambio individuo-proveedor,

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.

sino del hecho 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 d) por lo antes anotado, 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 era 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 y han permitido este desarrollo, 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 la financiación a través de presupuestos históricos e incrementales y reemplazarla por mecanismos de distribución vinculados a las actividades de producción.

En el fondo, el desafío que subyace 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 éstos 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, siendo este 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 descansa en la idea de hacer más con menos y aumentar los aspectos progresivos del gasto social al dirigir los esfuerzos públicos a quienes más lo necesitan. Si bien en muchos casos las técnicas de focalización lograron dirigir los esfuerzos a la población propuesta, no siempre fue así; algunas veces trajeron consigo 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

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 que 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 la asignación de los mismos 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.

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 “pobres 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 resultó exenta de problemas. Aunque los mecanismos actuales de focalización han aportado 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 quiebra de la solidaridad.

El énfasis que se hace 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, 2002). 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 nuestros 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 o beneficiarse de los servicios. 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 nuestras sociedades.

Así, las críticas efectuadas 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, dadas las limitaciones fiscales y las estrategias de mediano y largo plazo, puede y debe ser utilizada, 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, la cual concentra los esfuerzos de inversión en determinadas áreas o regiones para lograr equiparar sus resultados y condiciones sociales. Otra posibilidad consiste en utilizar un co-pago 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, como por ejemplo el basado en la capacidad de pago de la población, puede tener efectos muy distintos, dependiendo del fin perseguido: en el caso de la salud por ejemplo, la diferenciación por ingresos puede utilizarse para asegurar que todos puedan obtener

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 una 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 desde acciones institucionalizadas como Planes Nacionales de Largo Plazo y servicios permanentes, hacia la implementación de “proyectos” considerados como experiencias pilotos 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 efectuadas a los modelos de prestación anteriores, las cuales deben ser bienvenidas y preservadas en un modelo de universalismo básico. Las acciones estatales (o aún 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 consigo los principios de eficacia y eficiencia del accionar de organizaciones públicas y con ello buena parte de lo que se constituye en la esencia del “*accountability*”.

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, ¿porqué 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 pasamos 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 neo-patrimonial, 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 deben perder de vista el horizonte final que es contribuir a crear sociedades más justas y homogéneas, y que a través de sus acciones contribuyan a resolver estructuralmente los problemas del desarrollo creando condiciones de sostenibilidad. Esta construcción debe darse tanto desde el Estado como desde la sociedad, a través 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 claves 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 nuestros países deben aprender a caminar. Contar con técnicos y funcionarios orientados hacia 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 incorporados 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 alcanzar esa construcción de largo plazo 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 de buena parte de las sociedades latinoamericanas.

La política social actual de la región: a manera de síntesis

En conclusión, las políticas sociales en América Latina han ido avanzando rumbo a 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 de aquella 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 que 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 dicho orden impone a las sociedades de la región.

Sintéticamente, puede afirmarse que América Latina:

- presenta 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, y
- 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, seguimos manteniendo 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:

- 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 aun 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 de 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 pujan para que ésta 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.
- 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, o 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 es efectuada a través del mercado. En consecuencia, debe 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.
- Tensión institucional y de gestión:** es clara la falta de agencias reguladoras de las nuevas lógicas de mercado y de buenos sistemas de información y de capacidad de gestión y administración, los cuales son 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. Por demás, 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 ésta no sólo es la mejor, sino la única forma de construir equidad y ciudadanía, que son 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, es de la esencia misma del universalismo básico que *la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales que lo definen sea universal y que alcance a las 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; y que el universalismo básico ofrezca un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales.*

Características básicas del universalismo básico

A continuación se describen las características del universalismo básico, enfatizando en sus diferencias con los modelos anteriores de política social en la región¹⁷:

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 llena estas características y allí radica su fuerza: permite reconstruir un enfoque de política social que construya sociedad, otorgándole un nuevo estatus y ofreciendo un nuevo imaginario compartido de sociedad. 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, ellos son: contribuye al fortalecimiento de la ciudadanía activa, reconoce y garantiza un conjunto de derechos fundamentales, instituye el principio de inclusión bajo un principio de búsqueda de equidad (y por ende de reducción de la desigualdad social), promueve

¹⁷ Esta caracterización del universalismo básico se fundamenta en los aportes de un grupo de colegas del Instituto Interamericano de Desarrollo (INDES) y de la región, invitados a discutir un primer borrador sobre la propuesta. Ellos fueron mencionados al inicio del texto y de nuevo agradecemos a todos sus contribuciones.

una cultura pública de redistribución y solidaridad¹⁸ 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 dichas condiciones a fin de 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 de universalismo básico debe responder a esos distintos niveles de desarrollo y particularidades, para lo cual tendrá que incluir diversas estrategias que respondan a umbrales diferenciados de universalismo básico (Sojo, 2005). En algunos casos, se tratará de afianzar y fortalecer la base de las prestaciones universales ya existentes, mientras que en otros habrá que iniciar casi desde cero el camino hacia éstas. Dependiendo de estos umbrales, cambiarán las estrategias de comunicación, el diálogo entre actores, el papel del Estado y la financiación misma. Así, en ciertos casos, el énfasis deberá hacerse en la construcción del imaginario-visión, en otros en fortalecer capacidades para ponerlo en ejecución, 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 éstas lleguen a todos los ciudadanos con calidad aceptable. En particular, el Estado deberá cumplir con las funciones de dirección,

¹⁸ Al respecto, véase también y de manera complementaria CEPAL, 2000.

regulación, evaluación y financiación 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 que más bien promueva un papel en el que combine, articule y apoye variados mecanismos de provisión que le permitan garantizar el cumplimiento de la provisión universal y de calidad.

Prestaciones esenciales del universalismo básico

Con respecto a la delimitación del conjunto de prestaciones que constituyen el universalismo básico, tal delimitación 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 las respalden acuerdos sociales que sean viables económica e institucionalmente; que permitan a nuestras sociedades crecer y fortalecerse bajo el principio de mayores y mejores activos y oportunidades para todos; y que, así mismo, las prestaciones seleccionadas 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 una verdadero norte de desarrollo. Es de la esencia del Universalismo que se insista 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 aportes de la racionalidad técnica. Así, por ejemplo, hay evidencias sobre las ventajas diferenciales que tiene invertir más en educación inicial y básica que en educación universitaria y sobre todo de postgrado. De la misma manera, en salud hay intervenciones más costo-efectivas que otras o cuya provisión colectiva presenta claras ventajas sobre la provisión individual, tal 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, buscando asegurar complementariedad e integralidad 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 el núcleo familiar.

Estas nuevas y viejas prestaciones deben ser provistas de acuerdo con el ciclo de vida de las personas, enfatizando en acciones que permitan superar los factores que reproducen la pobreza inter-generacionalmente, promoviendo a la vez igualdad de oportunidades presentes y futuras y contribuyendo 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 re-conceptuación 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, alejándose del enfoque instrumental y funcional de los servicios, diferenciándose con ello 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 enfrentarlas de una manera renovada. Busca, por ejemplo, que las reformas educativas se centren en recuperar el papel estratégico de la educación, tanto en su función de formadora de capacidades, como también de formadora de ciudadanía democrática y de sociedades más cohesionadas y equitativas¹⁹ y que ciertamente la educación básica se constituya en una de las prestaciones esenciales (Operti, 2005).

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 principios del universalismo básico en salud, entendidos como medios de una política que busca asegurar cobertura, promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación de salud en grupos poblacionales que se encuentran en etapas vulnerables del ciclo de vida (niños, madres, adultos mayores, desempleados); acceso a servicios de calidad homogénea garantizado por el Estado a todos los miembros de estos grupos, pudiendo su organización y/o provisión ser pública o privada; e 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. Tales prestaciones se ampliarán en la medida que sean sostenibles, socialmente consensuadas y viables institucionalmente (Medici, 2006), (Tobar, 2006) .

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) su eficacia depende de la existencia de servicios públicos accesibles, universales y de calidad; (v) deben ser parte integrante de las políticas sociales y no la única forma de asignación de recursos; (vi) en tanto son focalizados, los programas no pueden ser un fin en sí mismos (Simões, 2005).

Igualmente, pueden aparecer otras transferencias que aseguren que la demanda tenga las condiciones necesarias para usufructuar debidamente los servicios que le son ofrecidos

¹⁹Ello 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 dan cuenta de lo anterior (Operti, 2005): 1. Diálogo político para definir el valor de la educación en el desarrollo equitativo de la sociedad; 2. Restablecimiento de la relación entre políticas económicas y sociales para reposicionar la educación en dicho marco; 3. Énfasis en la formación ciudadana y en modelos curriculares que permitan comprender y ejercitar los roles de la ciudadanía; 4. Ampliación del concepto de escolaridad básica y la renovación curricular permanente para apoyar dicha ampliación; 5. Universalización del egreso en tiempos variables de escolaridad, a ser fijados 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; 6. Perfiles de formación y de carrera docente necesarios y deseables para atender la educación universal; 7. Gestión institucional adecuada para avanzar en la visión de universalismo básico en educación; y 8. Enfoque preventivo que mejore la logística y el gasto e inversión en educación.

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 que le presten al fortalecimiento de sus activos. Prevenir y mitigar los factores que impiden el incumplimiento 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 más propensos a hacer que algunos grupos vulnerables dejen de usufructuar los servicios sociales básicos²⁰. 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 provisional y los jóvenes desocupados en riesgo educativo.

Pero la actuación de 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 que son fundamentales para la cohesión social: el pleno empleo y la solidaridad sistémica (Tockman, 2005). En América Latina, estos pilares funcionaron con incompatibilidades debidas a problemas estructurales, que pronto se tradujeron en altos de niveles de informalidad, empleo de baja calidad y en ocasiones de alto desempleo. Lo anterior tuvo como resultado baja cobertura de la protección social formal, así como de los riesgos emergentes. Como tales diferencias no son transitorias y tienden a agravarse con los nuevos riesgos, es preciso innovar en materia de protección social para hacerle frente a estos desafíos²¹. Las principales estrategias diseñadas para este fin giran alrededor de la formalización de los informales, aplicando un conjunto de derechos fundamentales y rediseñando mecanismos de acceso al conjunto de prestaciones básicas. Este enfoque de “formalización” es también un componente de inclusión social importante.

En consecuencia, el universalismo básico, debido a los énfasis que hace en sus 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 lo nuevos riesgos, producto de 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, etc., deberán estar cubiertos por una o varias prestaciones esenciales en un régimen de universalismo básico.

²⁰ Como ejemplo ver tanto a Huber, 2006 como Isuani, 2006.

²¹ Los nuevos riesgos están relacionados con la nueva forma de funcionamiento económico: inestabilidad, competitividad y flexibilidad; y a sus efectos mayores: (i) mayor vulnerabilidad al desempleo y a la inestabilidad ocupacional; (ii) cambios en la estructura del empleo: privatización en el sentido que el sector público no es un generador de nuevos empleos, terciarización-como provisión privada con financiación pública, 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. Frente a las insatisfacciones con el consenso de Washington, por los niveles de crecimiento, inestabilidad y desigualdad que ha favorecido en la región, se insiste en la idea de reafirmar, renovar y completar las reformas.

Calidad de las prestaciones

La calidad en 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 de dichas prestaciones responde, sin embargo, a características propias de cada país y forma parte del mismo proceso de delimitación del conjunto de prestaciones al que nos referimos 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 a 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 sobre la población. Un buen ejemplo de esto es la educación. Este sector, que es el que más ha avanzado en la universalidad en la región, se queda corto 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, o 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 uso de servicios, de manera que se produzcan los resultados deseados, y que además estos tengan una calidad básica de la cual todos se beneficien. Hacerlo puede requerir de esfuerzos y de oferta de servicios diferenciada (dentro de una matriz esencialmente homogénea). La cara opuesta de esto es que deben suprimirse las prestaciones de privilegio con cargo a los recursos públicos. Para conseguirlo se requerirá del concierto decidido del Estado.

La 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 del universalismo básico 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 a ser provistos (Rezk, 2005). 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 o 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; (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 sociales²² 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 (Sojo, 2005). En este contexto, los umbrales sociales están marcados por la correlación entre recursos disponibles y necesidades (ej. nivel de la inversión social -que en la región es bastante deficitario para las dos terceras partes de los países²³-, 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 (ej., 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 (ej., 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 indigencia; en segunda instancia, enfrenta la reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión; y tercero, 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.

²² Por ejemplo, el universalismo básico busca involucrar y promueve 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.

²³ En la región, la inversión social por habitante es equivalente a 3 dólares diarios en tres países, a un 1 dólar diario en otros tres países; y a 35 centavos diarios en nueve países.

Universalismo básico, orden político, capacidad institucional y orden económico

La propuesta de 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 fundadora de una nueva institucionalidad y de un nuevo orden político. Si existe relación creadora entre Estado, mercado, sociedad, régimen político y sistema de políticas sociales, es claro que la nueva realidad de América Latina ya no exige 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 lograr avanzar en la generación de dichas condiciones y creemos que lo puede hacer. Hay, sin duda, una gran oportunidad en la región para avanzar en la dirección señalada, máxime que 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 éste debería llegar a donde hoy no exista o sea extremadamente débil. La propia relación Estado-sociedad debe ser recreada o creada directamente, pero debe ser 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 mismas, 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, se requiere 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: creación de empleo e 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 nuestros países presentan una carga fiscal que varía del 10% al 15% del PIB, que comparada con las cargas fiscales de otras regiones del mundo es baja. Existe allí espacio fiscal. También, y muy importante, es posible 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 éste 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: (a) buscar los arreglos políticos necesarios para establecer pactos de gobernabilidad democrática con identidades indígenas; (b) promover la presencia del Estado y la seguridad ciudadana en las áreas “marrones” o excluidas; (c) 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 (d) establecer los arreglos institucionales necesarios para equilibrar estos mecanismos directos e indirectos de participación política.

En quinto lugar, como forma de fortalecer la presencia del Estado y desarrollar el universalismo básico, es preciso fortalecer las capacidades institucionales y de gestión del Estado. Una mejor gerencia de lo social para lo cual hay cada vez mejores comprensiones e instrumentos, buenos sistemas de información -hoy en extremo débiles y que no ofrecen oportunidades de aprendizaje y de seguimiento, pero que con una mejor comprensión de los objetivos perseguidos y con las tecnologías actuales bien pueden ser enfrentados hoy de una mejor manera-, desarrollo de un verdadero servicio civil del sector social y mecanismos de coordinación intersectorial se convierten en este punto en ejes sustantivos y no accesorios del universalismo básico.

En sexto lugar, es necesario aprender y capitalizar la experiencia, antes de destruir lo que logramos. 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 a 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 nuestros 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 hemos 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 para 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 el mismo.

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 consideramos que dichos 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 adicionalmente ¿cómo lograr articular desde el Estado diferentes formas de provisión, públicas y privadas, de manera que en efecto se asegure el universalismo, que se avance en una homogenización básica y que 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 incrementar la base fiscal del Estado y crear o recrear los monopolios o cuasi-monopolios estatales en ciertas áreas muy acotadas de prestación de servicios y bienes. Esta creación de monopolios o cuasi-monopolios no implica la ausencia de agentes privados en la prestación del servicio (terciarización). Ello 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.

Prizing-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 atractiva, 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 debe expulsar 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 dichas 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 con la prestación dada por el Estado cuando aparezcan competidores que ofrezcan dicho bien o servicio con base 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, que los conviertan de esta manera en bienes superiores y no inferiores como ha sido hasta la fecha, mecanismos que, a su vez, estén en la base de una mejor rendición de cuentas de parte del Estado a la ciudadanía. La información, y más generalmente 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. Aún 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 hemos 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 de Estado y del mercado. Con ello hemos querido avanzar en dos frentes: entender los serios problemas que caracterizan la realidad actual de nuestras políticas sociales y permitir visualizar a qué nos referimos cuando hablamos de universalismo básico. Restan sin embargo dos desafíos que, combinados con los esquemas programáticos sectoriales, deben ser abordados en una agenda futura de trabajo aun tentativa:

- el problema sustantivo de la viabilidad política, fiscal e institucional y
- 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 anotadas, como la historia de protección social y la visión o imaginario social propio a cada país.

El edificio completo del universalismo básico sólo se definirá en el resultado de la puja real de tendencias normativas, intereses concretos, poderes de actores y capacidades estatales reales. Para empezar a imaginarlo, hemos dado en este documento 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 parámetros sectoriales (especificidades de bienes, servicios y mercados).

Si se comparte el diagnóstico de los problemas que tiene la estructura actual de nuestras políticas sociales y si resulta plausible lo que hemos 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 orientado a fundamentar la necesidad de cambio, sino a 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 que han sido 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 señaladas, entiende que éstas 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 argumentación²⁴. Las variables estructurales presionan para que haya cambios pero no explican la naturaleza del cambio, pero 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, la política o la 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*”, “*idea makers*” y “*policy entrepreneurs*” 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 nos muestra que la política es el arte de hacer posible lo que a primera vista parece imposible.

²⁴ Kingdon, por ejemplo, señala que una ventana de oportunidad para que las políticas públicas sean puestas en agenda es que confluyan las “ideas”, los problemas y la agenda de los hacedores de política.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrenacci, L. y Repetto, F. 2006. “Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana”. *Universalismo Básico: Hacia una nueva política social para América Latina*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Avelino, G. 1997. “Democratización y Gasto Social en América Latina, 1980s-1990s”. En: Andrés Perez Baltodano (ed.). *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad, pp. 97-122.
- Banco Interamericano de Desarrollo, 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.
- Berry, A. 2003. “Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo”. *Revista de la CEPAL* No. 79. Santiago de Chile, Chile.
- Brachet-Márquez, V. 2004. “Nacimiento, auge y transformación del Estado benefactor mexicano (1823-2000)”. *Social Policy in a Development Context*. UNRISD Development Project. UNRISD.
- Bulmer Thomas, V. 1996. “Introduction”. En Bulmer Thomas ed.. *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*. Londres: McMillan Press.
- Bustelo, Ed. y otros. *Todos entran – Propuesta para sociedades influyentes*. Bogotá: UNICEF – Santillana.
- Bustelo, E.; S. Fleury; A. Sposati; E. Isuani; P. Salvat; A. Sarmiento Gómez; P. Bourdieu; E. Tenti Fanfani y F. Dubet. 2002. *Socialis. Reflexiones latinoamericanas sobre política social*. Facultad de Ciencias Sociales (universalismo básico); Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ediciones HomoSapiens, volumen 6.
- CEPAL. 2005. *Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: PNUD.
- CEPAL. 2000-2001 y 2001-2002. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, Chile: Publicación de las Naciones Unidas (LC/G.2138-P)
- CEPAL (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago, Chile: Naciones Unidas: Publicación de las Naciones Unidas (LC/G. 2071/Rev 1-P).
- Cominetti, R. 1994. “Gasto social y ajuste fiscal en América Latina”. En Serie *Reformas de Política Pública*, 20. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

- De Ferranti, D., G. Perry y otros. 2000. *Asegurando el futuro en una economía globalizada*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Deacon, B. 1994. "Global Institutions, Social Policy and Social Development". Working paper para el Summit de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social. Leeds, UK: United Nations Research Institute for Social Development.
- Draibe, S. 2004. "The Brazilian Developmental Welfare State: Rise Decline and Perspectives". Social Policy in a Development Context. UNRISD Development Project: UNRISD.
- Draibe, Sonia M. (2002). "Social policies in the Nineties". En: BAUMANN, Renato (ed.). *Brazil in the 1990s – An Economy in Transition*. Houndmills, UK: Palgrave Publishers (St. Antony's Series).
- Esping Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 1994. "Welfare States and the Economy". En: Smelser & Swedberg (ed.). *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press.
- Filgueira, F. 2002. "Latin America: Society and Comparative Studies". En: *International Encyclopedia of Social and Behavioural Sciences*, pp.8430-8436. SSRIC, UK.
- _____. (1998). "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada". En Brian Roberts (ed.). *Ciudadanía y Política Sociales*. FLACSO/SSRC: San José de Costa Rica.
- _____ y Filgueira, C. 2002. "Models of Welfare and Models of Capitalism: the Limits of Transferability". En: Evelyne Huber (ed.). *Welfare Regimes and State Reform in Developing Countries*. Penn University Press.
- _____ y Papadópulos, J. 1997. "Putting conservatism to good use? Neoliberal Transformations in Uruguay". En Douglas A. Chalmers, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester y Monique Segarra (eds.). *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Representation in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Fitzgerald, E. V. K. 1996. "The New Trade Regime. Macroeconomic Behaviour and Income Distribution in Latin America". En: Bulmer-Thomas (ed.) op. cit.
- Fleury, S. (1994). *Estado sin Ciudadanos*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Lugar.
- _____. 1999. *Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?* Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad, Nro. 160, 58-80.
- _____. 2001. "Universal, Dual or Plural? Health Care Models and Issues In Latin America". En: Molina, Carlos Gerardo & José Núñez del Arco org. *Health Services in Latin America And Asia*. Washington D.C.

- Fleury, S. y C. G. Molina. 2000. *Modelos de Protección Social*. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Manuscrito.
- Gryspan, R. 2006. “Universalismo Básico y Estado: Principios y desafíos”. Documento preparado para el encuentro académico: Construyendo una nueva política social en la región: el universalismo básico. Octubre, 2005. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Hicks, N. y Q. Wodon. 2000. “Economics Shocks, Safety Nets, and Fiscal Constraints: Social Protection for the Poor in Latin America”. Presentado en el Seminario sobre Política Fiscal, Santiago de Chile: CEPAL.
- Holzmann R. y S. Jorgensen. 2000. “Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá”. Documento de trabajo No. 0006 sobre protección social. Bogotá, Colombia: Ministerio de Protección Social.
- Huber, E. 2005. “Universalismo básico y el futuro de la seguridad social en la región”. Documento presentado en el encuentro académico: Construyendo una nueva política social en la región: El Universalismo Básico, octubre 5-7. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- _____ (1994). “Social Policy in Latin America: Welfare State Aspirations, Crisis and Prospects”. Mimeo. University of North Carolina.
- _____ (1996). “Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal vs Social Democratic Models”. En: Esping Andersen (ed.). *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economics*. UNRISD. London: Sage.
- Isuani, E. A. 2005. “Universalismo Básico e ingreso ciudadano”. Documento presentado en el encuentro académico: Construyendo una nueva política social en la región: El Universalismo Básico, octubre 5-7. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Katzman, R. 2005. “Activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades. Enfoque AVEO”. En: Rocío del Carmen Canudas y Marcos Lorenzelli (coordinadores). *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*. Research Department. Atlanta, Georgia, Estados Unidos: Federal Research Bank of Atlanta.
- Kingdon, W. J. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.

- Korpi, W. 1983. *The Democratic Class Struggle*. Routledge and Kegan Paul; London.
- Mkandawire, Thandika, 2005. Targeting and Universalism in Poverty Reduction. Social Policy and Development. Paper N° 23. United Nations Research Institute for Social Development. Geneva.
- Malloy, J. 1985. "Statecraft and Social Security Policy and Crisis: A Comparison of Latin America and the United States". En: Mesa Lago (ed.). *The crisis of Social Security and Health Care*. university of Pittsburgh. Pittsburgh.
- Marshall, T.H. 1964. *Class, Citizenship and Social Development: Essays*. Greenwood Publishing Group.
- Medici, A. 2006. "Consideraciones acerca del universalismo básico en salud en América Latina y el Caribe". Documento preparado para el encuentro académico: Construyendo una nueva política social en la región: el universalismo básico. Octubre, 2005. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Mesa-Lago, C. (1994). "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: CIEDESS.
- _____ (1994). *Changing Social Security in Latin America. Toward Alleviating the Costs of Economic Reform*. Boulder and London: Lynne Rienner Publisher.
- _____ (1999). *Old-Age Security and Health Care for the Poor in Latin America and the Caribbean*. Conferencia sobre protección social. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2004). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. CEPAL, *Serie Financiamiento del desarrollo* # 144.
- Miranda R., E. 1994. "Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina. Problemas y Propuestas de Solución". En: *Serie Políticas Sociales*, Nr. 5. CEPAL; Santiago de Chile.
- 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 INDES. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Muller, K. 2003. *Privatizing Old Age Security. Latin America and Eastern Europe Compared*. Edwarg Elgar, Cheltenham.

- Ocampo, J.A. 2001. Retomar la agenda de desarrollo. *Revista de la CEPAL* No. 74. Santiago de Chile.
- Opertti, R. 2005. “El universalismo básico y las reformas en educación”. Documento presentado en el encuentro académico: Construyendo una nueva política social en la región: El Universalismo Básico, octubre 5-7. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Przeworski et all (2000). *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge University Press: Cambridge, London, New York.
- Rey de Marulanda, N.; J. Ugaz y J. Guzmán. 2005. La orientación del gasto social en América Latina. Documento a ser publicado en el Panorama Social 2004-2005 de la CEPAL. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Rezk, E. 2005. “Viabilidad financiera del universalismo básico”. Documento presentado en el encuentro académico: Construyendo una nueva política social en la región: El Universalismo Básico, octubre 5-7. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Rueschemeyer, Stephens & Stephens. 1992. *Capitalist Development & Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sagasti, F; Prada, F. and Bazán, M. 2004. Social policy in a Development Context – Peru Report. UNRISD Development Project, Social Policy in a Development Cont.
- Santos, Wanderley G. dos. 1979. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro, Brasil: Editora Campus.
- Sen A. 2000. *Desarrollo y libertad*. Bogotá, Colombia: Editorial Planeta.
- Simoes, A. A. 2005. “El universalismo básico y los programas de transferencia: una complementariedad posible y deseable”. Documento presentado en el encuentro académico: Construyendo una nueva política social en la región: El Universalismo Básico, octubre 5-7. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Sposatti, A. 2006. Universalismo Básico y ciudadanía: en busca de un modelo social latinoamericano. *Universalismo Básico: Hacia una nueva política social para América Latina*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sojo, C. 2005. “¿Es posible lo necesario? Viabilidad política del universalismo básico”. Documento presentado en el encuentro académico: Construyendo una nueva política social en la región: El Universalismo Básico, octubre 5-7. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

- Sojo, C. (ed.) (2003). *Social Development in Latin America: Issues for Public Policy*. Washington, D.C., Estados Unidos: FLACSO y el Banco Mundial.
- Titmuss, Richard (1958). *Essays on the Welfare State*. Allen and Unwin; London.
- Tobar, F. 2006. “¿Qué es universalismo básico en salud?”. Documento preparado para el INDES, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Tokman, V. E. 2005. “Empleo y protección: una vinculación necesaria”. Documento presentado en el encuentro académico: Construyendo una nueva política social en la región: El Universalismo Básico, octubre 5-7. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- _____. 2004. “Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad”. CEPAL, serie financiamiento del desarrollo, No. 150. Santiago de Chile.
- Van Parijs, P. 1993. *¿Qué es una sociedad justa? Introducción a la práctica de la filosofía política*. Barcelona, España: Editorial Ariel S.A.
- Williamson, J. (ed.) 1990. *Latin American Adjustment: How much has happened?* Washington D.C.: Institute for International Economics.
- World Bank . World Development Report: 1994, 2005 y 2006. Washington, D.C., Estados Unidos.
- Wurgaft, J. 1993. *Fondos de Inversión Social: América Latina*. Santiago de Chile, Chile: PREALC/OIT.