

LAS CONCEPCIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL

José Antonio Ocampo

La pugna entre dos concepciones de la política social se ha revivido de nuevo en los últimos años. Mientras la primera de ellas, que ha servido como base fundamental para la reforma de la política social en las últimas décadas, hace énfasis en la focalización de los subsidios del Estado hacia los sectores más pobres de la población y el diseño de esquemas público-privados para la provisión de servicios sociales; la segunda pone énfasis sobre la necesidad de cimentar la política social sobre diversos principios, entre los que se destacan los de universalidad y solidaridad. Esta última concepción retorna a las raíces sobre las cuales se desarrolló la política social en la posguerra —y en algunos casos desde antes— que, sin embargo, tuvo un avance limitado en nuestra región, debido al alcance restringido del empleo formal sobre el cual se cimentó su desarrollo.

Este ensayo revisa este debate y se inclina hacia la segunda de estas concepciones sobre la base de una visión de ciudadanía social. Argumenta, además, con base en la información existente, que la mejor focalización es una política social universal y, aún más, que la focalización debe visualizarse no como un sustituto sino como un complemento —y, de hecho, como un instrumento— de la universalización. Presenta, además, unas anotaciones sobre los problemas crecientes de segmentación que se pueden estar generando en los sistemas de política social

* Profesor de la Universidad de Columbia. Este trabajo fue preparado para la Corporación Andina de Fomento y presentado en el taller sobre política social organizado en la sede de la CAF en Caracas, el 18 de enero de 2008. Agradezco a Horst Grabe, Julio Bolvinik, Alfredo Sfeir y otros participantes en el taller, así como a Martín Hopenhayn y Juan Carlos Ramírez por sus comentarios a la versión anterior de este ensayo. Las múltiples interacciones con Luis Miguel Castilla, economista jefe de la CAF, en torno al informe reciente de la CAF (2007), así como con Rebeca Grynspan, directora regional para América Latina y el Caribe del PNUD, a lo largo de varios años, han servido para afinar algunos de los conceptos expresados en el ensayo. Estas concepciones son, como es obvio, responsabilidad exclusiva del autor. Véase: CAF (2007). *Reporte de Economía y Desarrollo 2007/2008: Oportunidades en América Latina*. Caracas: Corporación Andina de Fomento.

en la región. Sin embargo, señala al mismo tiempo que la plena aplicación del segundo de estos esquemas genera una alta demanda de recursos fiscales, que enfrenta un problema endémico de la mayoría de los países de la región: la debilidad de sus estructuras tributarias. Por lo tanto, el avance adicional hacia esquemas universales de política social, acordes sobre una visión de derechos ciudadanos, exigirá mayores esfuerzos por aumentar y mejorar la estructura de los ingresos tributarios.

El ensayo está dividido en tres partes. En la primera se revisa el debate conceptual y se presentan los argumentos fundamentales a favor de una política social universal. En la segunda se revisa la evidencia disponible sobre focalización del gasto público social y se ingresa al terreno de la tributación. La tercera presenta las principales conclusiones e implicaciones del ensayo. Aunque amplio en su enfoque, conviene resaltar que el ensayo enfoca su atención sobre la política social como tal y deja, por lo tanto, de lado el amplio terreno de las relaciones entre la política económica y la política social, sobre los cuales he centrado mi atención en otros trabajos.

La pugna entre dos concepciones de la política social

Los esquemas de política social del pasado y el impacto de las reformas de mercado

Las concepciones modernas de la política social como responsabilidad del Estado tienen su origen en el reconocimiento de los estados liberales de la necesidad de extender una educación pública básica, laica y universal, y algunos servicios básicos de salud como servicios sociales inherentes al progreso de las sociedades modernas. A ello se agregó desde fines del siglo XIX la visión bismarckiana de la seguridad social y el surgimiento de un movimiento obrero que, de manera directa, así como a través de sus expresiones políticas, demandó no solo el desarrollo de una legislación protectora y promotora del trabajo, sino también un sistema integral de política social. Estas ideas se extendieron en los países industrializados a lo largo del siglo XIX y, sobre todo, del siglo XX, cuando se expresó en el desarrollo del Estado de Bienestar. El correlato de este proceso fue la expansión sin precedentes del tamaño del Estado y la consecuente demanda de recursos tributarios para financiarla.

En América Latina estas tendencias también se expresaron, pero su alcance fue mucho más limitado. Los avances más tempranos se lograron en un puñado de países, sobre todo del Cono Sur y Costa Rica, como reflejo de un progreso económico temprano, pero también durante algunas fases de la historia de estos países, de un fuerte compromiso con el desarrollo social. El caso de las reformas

impulsadas por Batlle en Uruguay a mediados de la década de 1910 es, en tal sentido, el desarrollo temprano más destacado.

En la mayoría de los países, el avance hacia un sistema universal de educación pública básica y de sistemas de salud pública solo despegó después de la Segunda Guerra Mundial. Por su parte, el alcance de la seguridad social, tanto en materia de pensiones como de salud y riesgos profesionales, estuvo siempre limitado por el avance del empleo asalariado formal, debido a la reproducción de los principios bismarckianos de asociar seguridad social y empleo asalariado formal a economías donde el alcance de este último fue siempre limitado. Además, la fuerza dispar de distintos grupos de trabajadores asalariados se tradujo en grandes disparidades en los beneficios que recibían. La conjunción del alcance limitado del empleo formal con estos elementos corporativos¹ permite caracterizar el sistema que se desarrolló como un Estado de Bienestar segmentado e incompleto².

De esta manera, aunque inspirada por los principios universales que habían permeado el desarrollo de los estados de Bienestar en los países industrializados, la política social de la región avanzó en forma muy parcial hacia su aplicación. Uno de los corolarios de ello fue que, a fines de la etapa de industrialización dirigida por el Estado, la política social solo alcanzaba, en la mayoría de los casos, a sectores de ingresos medios de la población —incluyendo a los trabajadores del sector fabril moderno, que en general pertenecen en la región a sectores de ingresos medios— y seguía marginando, por lo tanto, a los sectores más pobres, especialmente en materia de educación media o de acceso a los sistemas más avanzados de protección social. Los sectores más pobres se concentraban, además, en las zonas rurales, donde el alcance de la política social fue mucho más limitado que en las urbanas.

Las reformas económicas de los años ochenta y noventa —y, en algunos países, como Chile, desde antes— reconocieron este problema. Tales reformas, que se desarrollaron bajo la fuerte influencia del Banco Mundial y en el marco de la penuria fiscal que se desató con la crisis de la deuda, condujeron al desarrollo de una visión alternativa, cimentada en tres instrumentos básicos: focalización, participación privada apoyada con subsidios a la demanda y descentralización. El primero de estos instrumentos buscó hacer consistente la racionalización del

¹ Usaré aquí el concepto de «corporativo», como lo hacen otros autores en la literatura sobre sistemas de bienestar social, para referirse a la tendencia de dichos sistemas a ofrecer prestaciones diferentes para diferentes grupos de trabajadores. Cabe resaltar que este concepto difiere del uso que tiene en la ciencia política. De esta manera, no hace alusión a la existencia o no de sistemas políticos corporativistas.

² Ocampo, José Antonio (2004). *Reconstruir el futuro: Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*. Bogotá: Grupo Editorial Norma y CEPAL.

gasto público con la necesidad de lograr que el gasto social llegara a los sectores más pobres de la población. Uno de los elementos más novedosos para ello fue el diseño de sistemas de identificación de beneficiarios. Los otros dos instrumentos buscaron, por su parte, racionalizar el aparato del Estado, ya sea mediante el desarrollo de esquemas público-privados como de la cercanía entre las autoridades estatales encargadas de la provisión —o la asignación de los subsidios— y los beneficiarios de los servicios sociales. A estos instrumentos se agregó también el diseño de programas específicos para poblaciones vulnerables o para hacer frente a los costos del ajuste estructural; los más destacados en tal sentido fueron los fondos de emergencia social, en sus diferentes variantes.

Las reformas que se pusieron en marcha combinaron en forma variable estos instrumentos con los viejos esquemas de política social. En el caso de la educación básica, la educación pública siguió siendo el sistema dominante. Los esquemas de participación público-privada apoyados en subsidios a la demanda — como las becas— que lideró Chile avanzaron de manera limitada. Por el contrario, en salud y sobre todo en pensiones, los sistemas de participación público-privada, e incluso la privatización de los sistemas pensionales, salieron triunfantes en diversos países, aunque en otros continuaron predominando los esquemas públicos de seguridad social, que fueron sujetos a una racionalización tendiente a hacerlos financieramente viables. En cualquier caso, aún en los casos en los que se privatizaron, el Estado mantuvo la responsabilidad regulatoria, así como sobre la sostenibilidad y otras obligaciones financieras, como pensiones mínimas y subsidios en materia de salud. Por su parte, la focalización logró su mejor desarrollo en los sistemas de subsidios condicionados, que fueron diseñados originalmente como mecanismo de emergencia social —el programa Progresá en México— o como instrumento complementario de la universalización de los servicios educativos —Bolsa Escola en Brasil—, pero que evolucionaron hacia programas de apoyo de ingresos a los sectores más pobres de la población de cobertura más amplia —Oportunidades y Bolsa Familia, respectivamente— y fueron difundidos a muchos otros países de la región. La descentralización avanzó mucho más en los dos países con más fuerte tradición federal, es decir, Argentina y Brasil, en dos países centrales pero con «vocación federal», como Bolivia y Colombia, y también en muchos otros en diversos grados.

El resultado de todo ello es que hoy en día coexisten, en grado variable, tres tipos de esquemas de política social, que obedecen de alguna manera a los tres modelos de estados de Bienestar de Esping-Andersen³, pero que se combinan en muchos casos en un mismo país —y que han tenido a perder, en grado sin duda variable, el

³ Esping-Andersen, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare*. Capitalism Princeton: Princeton University Press.

atributo, tan resaltado en el trabajo de este autor, de «des-mercantilización»—. El primero es un sistema con vocación universal y organización pública, aunque con grados diferentes de descentralización, que predomina en la educación primaria y secundaria y, en competencia con instituciones privadas, en la educación universitaria. El segundo es un esquema segmentado y con elementos variables de corporativismo, que predomina en la seguridad social en un sentido amplio —pensiones, salud y seguros profesionales—. El tercero es un esquema focalizado, cuyo mejor ejemplo son los esquemas de subsidios condicionados, pero que tiene expresiones en muchos otros programas dirigidos a grupos específicos de la población. De hecho, la proliferación de programas específicos, que en muchos casos tienen una estructura de «capas geológicas» —nuevos programas introducidos como innovaciones por gobiernos nuevos, pero que en muchos casos duplican parcialmente programas antiguos que no desaparecen—, parece ser también una característica destacada de la política social en las últimas décadas⁴.

Pese a las innumerables reformas y en algunos casos útiles innovaciones, la política social parece haber perdido la unidad y carácter estratégico que alcanzaron en los estados de Bienestar de los países industrializados y en sus mejores desarrollos del pasado en América Latina. Filgueira *et al.* ha caracterizado el sistema de política social en la región como un «corporativismo persistente combinado con una reforma liberal»⁵ que carece de un pilar de prestaciones sociales no contributivas definidas. Una forma de expresar esta pérdida es que el excesivo énfasis en tres *instrumentos* de política —focalización, esquemas público-privados y descentralización—, más que en los principios que la deben guiar, terminó derrotando la visión estratégica del papel de la política social.

El retorno de la visión universalista

No en vano, por lo tanto, el retorno a visiones estratégicas de la política social subordina los instrumentos de dicha política a los principios sobre los cuales esta se debe cimentar. Estos, a su vez, se conciben como derivadas de las formulaciones sobre derechos y ciudadanía social y, como tales, ponen la política social en el centro del pacto y la cohesión sociales.

⁴ Esta clasificación no es necesariamente exhaustiva, pero se usa aquí porque permite una comparación directa con el conocido esquema conceptual de Esping-Andersen.

⁵ Filgueira, Fernando; Carlos Gerardo Molina; Jorge Papadópulos; y, Federico Tobar (2006). Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. En Carlos Gerardo Molina (editor). *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta (2006), capítulo 1, pp. 19-55.

Esta visión tiene una larga tradición. Cabe recordar, al respecto, que un desarrollo paralelo al del Estado de Bienestar fue la formulación de un nuevo cuerpo de derechos humanos —de «segunda» generación en su mayoría—, que fue consagrado en los artículos 22 a 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y luego en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. En las concepciones modernas, este cuerpo de derechos, que expresa los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación, se considera indivisible a los derechos civiles y políticos, formulados claramente desde fines del siglo XVIII, sobre todo en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de la Revolución Francesa, que garantizan los derechos de las personas frente al poder del Estado y a la participación en las decisiones públicas⁶.

Es interesante recordar que este cuerpo de derechos económicos, sociales y culturales es visualizado en el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos también como una extensión del principio de la libertad. Dicho preámbulo señala, en efecto, que a través de la Declaración, las Naciones Unidas buscan «promover el progreso social y [...] elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad», reproduciendo un concepto que ya había sido adoptado en la Carta de las Naciones Unidas. Esta concepción tiene sus raíces directas en las visiones políticas de Franklin D. Roosevelt, que inspiraron la Carta de las Naciones Unidas, y se asocia, a su vez, al concepto de ciudadanía social de T. H. Marshall⁷ y, en épocas más recientes, al de «desarrollo como libertad» de Amartya Sen⁸. Uno de sus correlatos es la visión de democracia como extensión de ciudadanía, en su triple dimensión de ciudadanía civil, política y social, que difundió en nuestra región el informe del PNUD de 2004 sobre la democracia en América Latina⁹. Cabe agregar que la visión de ciudadanía social —o de «Estado social de derecho»— ha permeado la Constitución Política de varios países de la región, entre ellos Brasil, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela.

Una de las formulaciones más precisas de estas ideas es el capítulo sobre principios de política social del documento *Equidad, desarrollo y ciudadanía* de la CEPAL¹⁰. Los cuatro principios que allí se formulan son los de universalidad,

⁶ CEPAL (2000a). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Bogotá: CEPAL y Alfaomega.

⁷ Marshall, T. H. (1992). *Citizenship and Social Class*. En T. H. Marshall y Tom Bottomore. *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Press; donde se reproduce el ensayo original de 1950.

⁸ Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. Nueva York: Alfred A. Knopf.

⁹ PNUD (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara S. A. Véase también, Ocampo. Ob. cit.: ensayo n° 3.

¹⁰ CEPAL. Ob. cit.

solidaridad, eficiencia e integralidad. El primero de ellos se asocia con el concepto de los servicios sociales básicos que provee el Estado, como los *derechos* de los ciudadanos. En esta concepción, por lo tanto, la educación, la salud y la protección social son más que servicios o mercancías: son derechos. El segundo postula lo que es obvio, sobre todo en sociedades desiguales: que la garantía del acceso de los sectores más desfavorecidos de la población a dichos derechos exige la aplicación del principio de solidaridad, que además expresa un objetivo social básico: la necesidad de construir sociedades más integradas. El tercero señala la necesidad de utilizar mejor los recursos públicos para lograr mayores beneficios sociales, en tanto que el último refleja las fuertes interrelaciones que existen entre distintas dimensiones del desarrollo social —o, por el lado negativo, las múltiples dimensiones de la pobreza.

La formulación de los derechos sociales nos remite a dos dimensiones adicionales pero interrelacionadas: la relación entre los derechos económicos y sociales y el nivel de desarrollo económico de un país, por una parte, y la exigibilidad de dichos derechos, por otra. Sobre el primero, cabe señalar que la sola declaración política de que «Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios»¹¹, o del derecho a la educación y a la seguridad social, que consagran los artículos 26.1 y 22 de la misma Declaración, no permiten crear riqueza o repartir lo inexistente. En este sentido, como lo he señalado en un ensayo anterior:

Su instrumentación debe ser compatible, por lo tanto, con el nivel de desarrollo alcanzado y [...] con el “pacto fiscal” imperante en cada sociedad, para así evitar que se traduzca en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales a los cuales se busca proteger. Equidad, en este sentido, debe entenderse como el establecimiento de metas que la sociedad sea efectivamente capaz de alcanzar, dado su nivel de desarrollo. Es decir, su punto de referencia es lo *realizable*, pero no menos de ello y, por ende, como lo han recogido los debates sobre derechos económicos y sociales, *lo máximo entre lo realizable*¹².

Esta formulación indica que la exigibilidad de los derechos económicos y sociales está sujeta a los límites de lo que es posible en un momento determinado, dado el desarrollo económico de un país. De hecho, el intento de exigir en abstracto derechos sin tener en cuenta lo que una sociedad puede darle a *todos* los ciudadanos en un momento determinado puede terminar distribuyendo los

¹¹ Artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

¹² Ocampo. Ob. cit.: 159.

recursos escasos hacia unos pocos. Por lo tanto, aunque ciertos niveles de exigibilidad *jurídica* son inherentes a cualquier formulación de derechos, en el caso de los económicos y sociales es igualmente —o quizá incluso más— importante la exigibilidad *política*: la especificación, por parte de la autoridad política —la Asamblea Constituyente o el Congreso de la República—, de cuáles son los logros en materia de derechos económicos y sociales que una sociedad determinada espera alcanzar, dentro de las restricciones que impone el nivel de desarrollo de un país, pero también del principio de que se debe alcanzar lo «máximo entre lo realizable». En torno a eso se estructura, por supuesto, el debate político entre distintas opciones democráticas, así como sobre la generación de los recursos públicos necesarios para garantizar la provisión de los servicios básicos que la sociedad, a través de las autoridades políticas, define como esenciales para una sociedad en un momento determinado.

Esta visión se asocia también al concepto de *universalismo básico* de Molina¹³ y colaboradores, en un aporte también seminal a este debate que surgió de un proyecto promovido por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo¹⁴. Este concepto hace relación a la formulación de una serie de prestaciones sociales básicas y de cobertura de riesgos esenciales, las cuales deben hacerse extensivas a *toda* la población, con estándares de calidad homogéneos y prestados sobre la base del principio de ciudadanía. Esto nos remite, además, al concepto de *merit goods* de la teoría del bienestar, que la CEPAL¹⁵ tradujo alternativa y correctamente como *bienes de valor social*, y que se refiere a aquellos bienes y servicios que la sociedad considera que deben recibir todos los miembros de la sociedad en cuanto ciudadanos, ya sea porque influyen sobre el desarrollo de sus capacidades, como sobre su bienestar. Estos bienes y servicios pueden entenderse, por lo tanto, como una expresión concreta de los derechos económicos y sociales y expresan auténticas *preferencias de la sociedad*, que van más allá de las preferencias individuales que sirven de partida al análisis de la economía de bienestar.

La formulación del alcance de dichos «bienes de valor social» debe obedecer no solo al nivel de desarrollo, sino a las demandas que un modelo específico de organización económica hace sobre sus ciudadanos. En tal sentido, las economías contemporáneas generan dos demandas específicas, adicionales a aquellas que la política social ha reconocido desde hace muchas décadas. La primera se deriva de la

¹³ Molina, Carlos Gerardo (editor) (2006). *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta.

¹⁴ Véase, en particular, la introducción a dicha obra colectiva, escrita por el editor, así como el capítulo 1. Filgueira *et al.* Ob. cit.

¹⁵ CEPAL. Ob. cit.

extensión de la sociedad del conocimiento y hace alusión a los elevados requisitos de educación y capacitación que demandan la economía y sociedad contemporáneas. La segunda es la mayor inseguridad económica que genera una sociedad que enfrenta cambios acelerados y una mayor competencia. Por este motivo, algunos autores han señalado que debe existir una asociación positiva entre apertura económica y gasto social, como sucede en los países de la OCDE¹⁶. Esto es, por lo demás, consistente con diversas visiones del Estado de Bienestar escandinavo, que desarrolló el concepto de que un sistema de protección social más elaborado es esencial en economías más abiertas y, en tal sentido, que dichas prestaciones son una alternativa a la protección al trabajo basada en barreras al comercio exterior¹⁷.

Por último, cabe señalar que esta formulación de la política social busca también corregir uno de los mayores peligros que enfrenta la política social: la segmentación. Este problema tiende a ser agudo en las políticas focalizadas, pero también es el resultado de sistemas en los cuales hay múltiples proveedores de servicios, algunos de los cuales tienden a «descremar» el mercado o a discriminar entre los distintos demandantes por nivel de ingreso o localización espacial. En tal sentido, el sistema educativo es una fuente especial de preocupación. Mucho se ha dicho que la educación es un mecanismo de igualación social —un principio que, como ya lo señalé, tiene profundas raíces liberales— y que los logros educativos dispares son uno de los determinantes fundamentales de la desigualdad en la distribución del ingreso. Pero cabe recordar que, con particular fuerza en sociedades altamente desiguales, el aparato educativo es también un poderoso mecanismo de segmentación social, que tiende a reproducir las desigualdades sociales existentes e incluso, en ciertas instituciones, a difundir ideas y prácticas que segmentan a las elites del resto de los ciudadanos. Pero así como este problema se expresa en sistemas que generan educación para ricos y educación para pobres, hay también una tendencia a generar sistemas de salud para ricos y de salud para pobres, segmentación espacial en las ciudades, y muchos otros mecanismos que reproducen o amplían la segmentación. Lo que es más grave, en décadas recientes los espacios de encuentro de los ciudadanos de distintas clases sociales, que no han sido abundantes en sociedades desiguales como las nuestras, pueden estarse reduciendo aún más. En términos de los objetivos de cohesión social, esta tendencia es preocupante.

¹⁶ Rodrik, Dani (1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Washington D. C.: Institute of International Economics..

¹⁷ Thalen, Ingela (2000). Equidad y economía global: un comentario desde Suecia. En Herardo Muñoz (editor). *Globalización XXI: América Latina y los desafíos del nuevo milenio*. Santiago: Aguilar Chilena de Ediciones.

Las dos críticas fundamentales que se pueden hacer al paradigma de política social basado en el universalismo es que es muy exigente en términos de recursos tributarios y que, dados unos recursos públicos escasos, pueden generar sistemas de política social donde los recursos públicos terminan mal focalizados. Como veremos más adelante, la primera de estas críticas es válida. Por el contrario, la segunda no lo es. De hecho, como veremos en la sección siguiente, se puede hacer la afirmación opuesta, que la mejor focalización es una política social universal.

La segunda de estas críticas se asocia, en algunas formulaciones, a la visión de las clases medias como sectores que cuentan —a través, por ejemplo, de las asociaciones sindicales (que, como ya señalé, en países con sistemas de empleo formal limitado corresponden en general a sectores de ingresos medios) o de su influencia sobre los partidos políticos— con la suficiente capacidad de asignar recursos públicos a su favor, excluyendo a los sectores más desfavorecidos. Esta visión es deficiente, al menos por tres razones diferentes.

En primer término porque, si bien la extensión de los beneficios sociales puede verse en gran medida como una «conquista» de sectores medios, los sistemas democráticos generan una presión para que dichos beneficios se generalicen a toda la población. Esta es, de hecho, la historia de los estados de Bienestar modernos de los países industrializados. En este contexto, como veremos, los gastos marginales orientados a extender la cobertura de los servicios sociales son progresivos. Una forma complementaria de concebir este tema es que la capacidad de la política social de atraer a la clase media puede verse como evidencia y garantía de una política que provee servicios de calidad homogénea¹⁸. Esta es, además, esencial para que la clase media apoye la tributación necesarias para financiar el alto gasto público social, como lo han señalado los estudios referentes a los países industrializados¹⁹. Por lo demás, con contadas excepciones, la propuesta de algunos defensores de la focalización de redistribuir los recursos públicos asignados a sectores medios hacia los más pobres, carece de realismo político.

En segundo lugar, en los países latinoamericanos, muchos de los hogares pertenecientes a los sectores «medios» tienen bajos ingresos. Esto es evidente cuando se mira a los quintiles 3 y 4 de la distribución del ingreso. En efecto, según las

¹⁸ Grynspan, Rebeca (2006). Universalismo básico y Estado: principios y desafíos. En Carlos Gerardo Molina (editor). *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta, capítulo. 3, pp. 75-81.

¹⁹ Korpi, Walter y Joakim Palme (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, vol. 63, pp. 661-687.

estimaciones de la CEPAL²⁰, en los países de ingreso per cápita más bajo —Bolivia, Honduras o Nicaragua, por ejemplo—, algunos de los hogares del quintil 3 pertenecen a la población pobre y el grueso de los hogares de ambos quintiles tiene ingresos inferiores a dos líneas de pobreza, lo que los hace muy vulnerables a caer en dicha situación. En los países con ingreso per cápita similar al promedio regional —como Colombia o República Dominicana—, casi todos los hogares de dichos quintiles ganan menos de tres líneas de pobreza. Solo en cuatro países —Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay— se puede decir que el grueso de los hogares del quintil cuatro tiene ingresos superiores a tres líneas de pobreza.

Esto refleja, a su vez, un hecho reconocido: que la mala distribución del ingreso, típica de América Latina, está asociada a la alta proporción del ingreso concentrado en el decil más rico de la distribución del ingreso²¹. Es posible, incluso, que dichos sectores medios hayan sido algunos de los que han experimentado algunas de las tensiones más fuertes en las últimas décadas, asociadas, por ejemplo, a los retornos decrecientes de la educación secundaria en términos de mayores ingresos, o la contracción que experimentó el empleo formal hasta comienzos de la década actual.

Por último, una política social coherente con la promoción de una mayor cohesión social debe ofrecer una propuesta al *conjunto* de la sociedad. De hecho, uno de los grandes problemas del «Estado focalizador», para ponerle un nombre, es que su capacidad de convocatoria ha resultado limitada, entre otras cosas porque no ofrece lo mínimo que la sociedad espera del Estado: una propuesta al conjunto de la sociedad y no sólo a algunas de sus partes.

Universalidad y focalización

La evidencia sobre los efectos redistributivos del gasto público social

Distintos trabajos de la CEPAL²² han proporcionado resúmenes comparados de distintos estudios sobre los efectos redistributivos del gasto público social —en el caso de los publicados en CEPAL (2006c) con base en las investigaciones realizadas por el BID—. El gráfico 1 resume los dos estudios más recientes, que

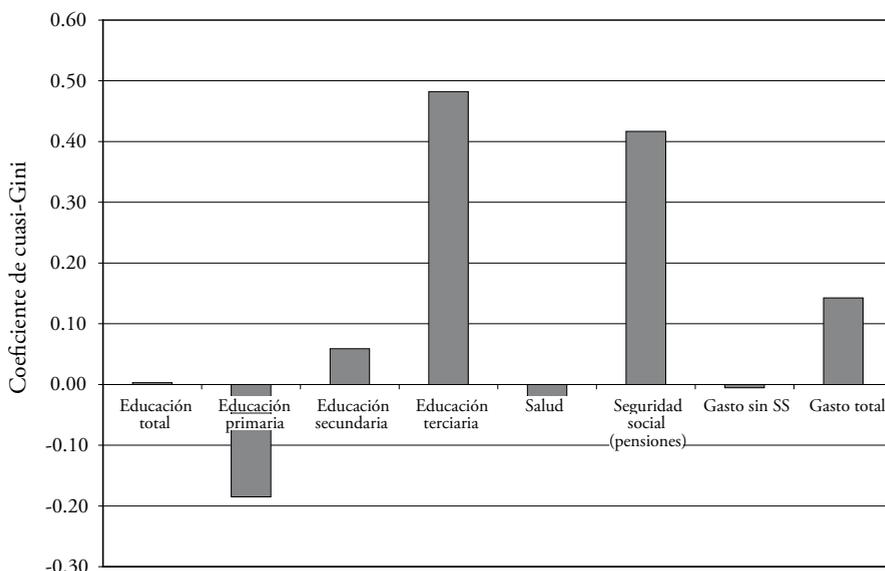
²⁰ Véase al respecto CEPAL (2007). *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago: CEPAL, versión preliminar, noviembre, en especial el anexo 6.

²¹ Véase, por ejemplo, CEPAL (2006b). *Panorama Social de América Latina 2004*. Santiago: CEPAL, capítulo 1.

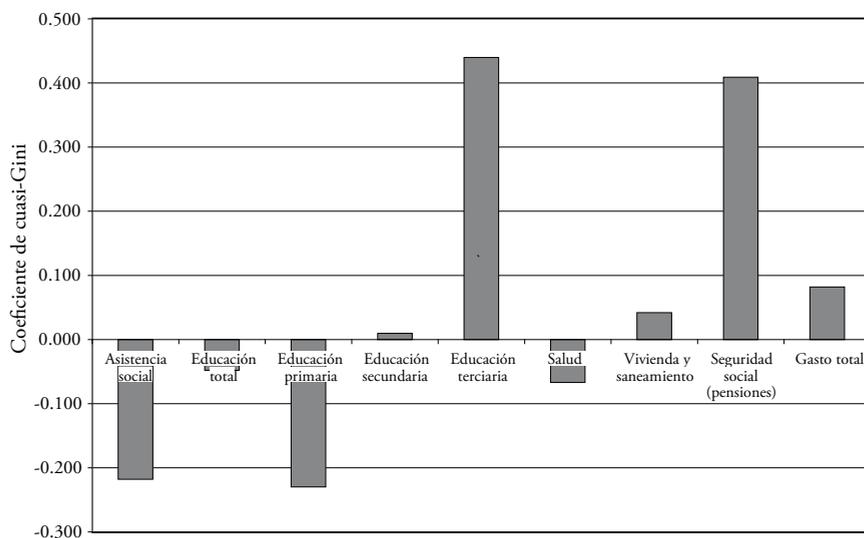
²² CEPAL. Ob. cit.; CEPAL (2000b). *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*. Santiago: CEPAL; CEPAL (2006c). *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago: CEPAL; y, CEPAL (2007). Ob. cit.

corresponden en su mayoría a estimaciones basadas en el gasto público de fines de los años noventa y comienzos de la década actual, respectivamente.

Gráfico 1
A. Efecto redistributivo del gasto social, c. 2000



B. Efecto redistributivo del gasto social c. 2002



Fuentes: CEPAL (2006b). Ob. cit.: cuadro II.10; y CEPAL (2007). Ob. cit.: cuadros II.16 a II.19.

Estos estudios indican que estos efectos difieren entre tres categorías de gasto público social. La primera incluye los gastos más redistributivos: los programas de asistencia social y aquellas áreas de la política social que tienen niveles universales o casi universales de cobertura, como la educación primaria y algunos servicios de salud. La segunda categoría comprende servicios con cobertura intermedia, como la educación secundaria y los gastos en vivienda y saneamiento; en este caso, la distribución no es progresiva —salvo en algunos países—, pero no se aleja de la equi-distribución y, por ende, es mucho mejor que la distribución del ingreso primario. Los de gastos en salud se encuentran entre las dos categorías mencionadas, indicando que es progresivo —sobre todo en el estudio más reciente—. La tercera categoría incluye la seguridad social —pensiones— y la educación universitaria, donde los beneficios tienen a estar concentrados en una proporción alta en los deciles más altos de la distribución del ingreso. Aún en estos casos, sin embargo, dicha distribución es, en promedio, mejor que la del ingreso primario —aunque en algunos casos es peor—.

Solo los programas de asistencia social confirman las apreciaciones de los defensores de la focalización. Sin embargo, el impacto redistributivo de dichos gastos es limitado, porque los montos asignados a ellos son modestos. Los programas de subsidios condicionados —entre los que se destacan, como ya señalé, los programas Bolsa Familia de Brasil y Oportunidades de México— son la innovación más importante en este campo, pero hay otros programas con efectos también redistributivos, especialmente los programas de nutrición dirigidos a la población infantil. Sin embargo, aquellos programas que muestran el mayor impacto se caracterizan por la ampliación de su cobertura, es decir, por la tendencia a «universalizar» sus beneficios dentro de su población objetivo. Además, una de sus grandes virtudes es que usan las transferencias como palanca para hacer que las poblaciones correspondientes hagan uso de los programas sociales de educación y salud con vocación universal.

Como estos programas absorben pequeñas proporciones del gasto público social, contribuyen con menos de la quinta parte del efecto redistributivo de dicho gasto²³. El grueso del impacto redistributivo proviene de los programas de educación y salud de amplia cobertura. En efecto, de acuerdo con todos los estudios existentes, estos son los programas que tienen un mayor impacto sobre el ingreso efectivo de los sectores más pobres de la población. Más aún, la ampliación de la cobertura de estos programas, de cobertura limitada hacia más amplia o universal, manifiesta una conclusión que hizo evidente el estudio

²³ CEPAL (2007). Ob. cit., versión preliminar, noviembre, cuadro II.20.

pionero sobre este tema en Colombia, el de Selowsky²⁴: el gasto social es en estos casos altamente redistributivo *en el margen*.

Aunque los distintos estudios sobre este tema que se han elaborado a lo largo del tiempo no son comparables, sirven para ilustrar este punto. El cuadro 1 muestra una comparación de los ingresos implícitos recibidos por los hogares colombianos por concepto de distintos tipos de gasto público en educación en dos momentos del tiempo, 1974 y 1992²⁵. Como se observa, el gasto en educación primaria ya era progresivo en 1974, pero se hizo aún más progresivo posteriormente. Los beneficios de los programas de educación secundaria se concentraban en sectores medios, pero con la ampliación de la cobertura se desplazaron hacia sectores de más bajos ingresos. Por su parte, los correspondientes a la educación universitaria eran regresivos en 1974 pero, gracias una vez más a la ampliación de cobertura, en 1992 ya eran menos concentrados que el ingreso primario. De esta manera, gastos que antes se consideraban de carácter regresivo se convirtieron en progresivos a medida que aumentó la cobertura. Este es, en particular, el caso de la educación secundaria, pero también de la ampliación de los servicios de acueducto y alcantarillado. En ambos, el gasto *marginal* fue, por lo tanto, altamente redistributivo.

Cuadro 1
Colombia, 1974 y 1992
Distribución del subsidio educativo según quintiles de la distribución del ingreso

Quintil	Educación primaria		Educación secundaria		Educación superior	
	1974	1992	1974	1992	1974	1992
1	32.1%	39.3%	16.8%	20.6%	0.9%	5.1%
2	26.8%	26.2%	21.8%	26.8%	4.6%	9.4%
3	20.5%	19.4%	21.1%	25.3%	10.7%	18.6%
4	14.5%	10.8%	24.6%	17.7%	23.5%	33.1%
5	6.2%	4.3%	15.6%	9.6%	60.3%	33.9%

Fuente: Vélez. Ob. cit.: cuadro 3.6.

²⁴ Selowsky, Marcelo (1979). *Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia*. Nueva York: Banco Mundial.

²⁵ Selowsky. Ob. cit.; Vélez, Carlos Eduardo (1996). *Gasto social y desigualdad: logros y extravíos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Misión Social. Los datos estimados para Colombia por la CEPAL (Ob. cit.: cuadro II.16), correspondientes al 2003, no difieren significativamente de los que el cuadro 1 muestra para el año 1992.

La implicación de este análisis es que la segunda categoría mencionada, que abarca la educación secundaria y los gastos en vivienda y saneamiento, contiene los servicios sociales que están en proceso de universalización, en los cuales la mayor progresividad del gasto se alcanzará en la medida en que se logre mayor cobertura. En todos ellos, la «expansión» del gasto, asociada a la ampliación de cobertura —o sea, el gasto «marginal»—, es fuertemente progresiva, quizá no menos progresiva que los gastos incluidos en el primer grupo —educación primaria y servicios básicos de salud—.

La tercera categoría incluye dos tipos de servicios sociales, la educación universitaria y la seguridad social —pensiones—, que son de carácter diferente. El primero es quizá el caso más claro en el cual los criterios redistributivos deberían primar mucho más de lo que ha sido típico en el pasado, mediante el diseño de un sistema de becas en el cual el acceso esté asociado al ingreso de las familias de los estudiantes. Este sistema de financiamiento se diferenciaría de los esquemas de educación gratuita, que deben primar en los casos de la educación primaria y secundaria. Esta afirmación debe matizarse, sin embargo, en dos sentidos diferentes. Por una parte, la universidad es también fuente de generación de conocimiento y, por ende, debe recibir recursos apropiados para la generación de los bienes públicos correspondientes. Por otra, la universidad pública puede ser un fuerte mecanismo de «des-segmentación social» en sociedades en que los espacios de encuentro entre los ciudadanos son muy limitados. En los países industrializados y, en particular, en los europeos, la educación pública universitaria ha jugado, en efecto, dicho papel. Por lo tanto, un sistema de becas corre el peligro de eliminar esta función de la universidad pública; es posible, de hecho, que esta función ya haya sido erosionada. Una manera de manejar este problema, aplicable a otros sectores de la política social, sería mantener un sistema más competitivo, con agentes públicos y privados, pero otorgar a los públicos subsidios de carácter general para que aumenten su atractivo. Este es, de hecho, el diseño del sistema universitario en Estados Unidos. En este caso, se lograría también, a través de la competencia, un control de calidad sobre la oferta de los agentes públicos.

Por su parte, los estimativos correspondientes a la seguridad social —pensiones— exageran su impacto regresivo. La primera razón para ello es que no deducen las contribuciones —presentes y pasadas— de quienes se benefician del sistema. Para ponerlo de una manera simple, si el gasto es regresivo, debido a que el acceso es limitado, las contribuciones que las financian son, por esa misma razón, progresivas, porque recaen sobre sectores de mayores ingresos. En estas condiciones, el efecto regresivo «neto» es mucho más bajo del que se estima y es posible que los subsidios incorporados a estos sistemas sean progresivos —incluso

altamente progresivos—²⁶. Además, una parte importante de lo que aparecen como aportes presupuestales son, en realidad, las contribuciones patronales que el Estado hace sobre sus trabajadores. Este aporte aparece como regresivo debido a la alta proporción de trabajadores con educación universitaria en el sector público. El efecto distributivo de la seguridad social debería estimarse, por lo tanto, con base en los subsidios que otorga el Estado con cargo al presupuesto general, neto de sus contribuciones patronales. Incluso en este caso, como veremos en la sección siguiente, la hipótesis central sigue siendo válida: la progresividad del gasto —o, quizá mejor en este caso, la menor regresividad— está asociada a la mayor cobertura. Por lo tanto, aunque la reducción o eliminación de los subsidios —especialmente pensionales— dirigidos a los estratos más altos debe continuar limitándose, la mayor progresividad se alcanzará a través de una política dirigida a universalizar el acceso a la seguridad social. Como lo ha analizado la CEPAL²⁷, en economías en que una alta proporción del empleo es informal, esto exigirá combinar el sistema contributivo existente con un pilar no contributivo. En un esquema de esta naturaleza, los subsidios netos del Estado tendrán, por definición, un efecto altamente progresivo.

La conclusión general que se deriva de este análisis es clara: los mayores niveles de progresividad del gasto público están relacionados con el grado de cobertura de los servicios. En este sentido es que podemos afirmar que la mejor focalización es una política de universalización del acceso a los servicios y prestaciones sociales. La focalización —o, selectividad, para eliminar en fuerte contenido conceptual e incluso ideológico que ha venido a adquirir el concepto de focalización— debe jugar en este esquema un papel subsidiario, pero puede cumplir tres funciones particulares. En primer lugar, en países donde los niveles de pobreza son todavía muy elevados, los programas de asistencia social pueden tener efectos redistributivos importantes y deben ser, por lo tanto, un pilar del sistema. Un requisito que deben cumplir los programas correspondientes, dentro de los principios de la política social que hemos formulado, son su vocación universal hacia los grupos sociales que se consideran objetivos de los programas correspondientes —programas de nutrición, subsidios condicionados y pensiones a ancianos indigentes, entre otros—. Dichos programas deben, en cualquier caso, considerarse como subsidiarios y nunca como sustitutos de una política social

²⁶ Aunque referido a la seguridad social en salud, el estudio de Vélez (Ob. cit.) ilustra muy bien este punto. Así, aunque la cobertura de dicho sistema era regresiva en Colombia en 1992, los subsidios netos eran progresivos, con un cuasi-Gini de -0,345, de hecho no muy diferente al de la educación primaria.

²⁷ CEPAL (2006a). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago: CEPAL.

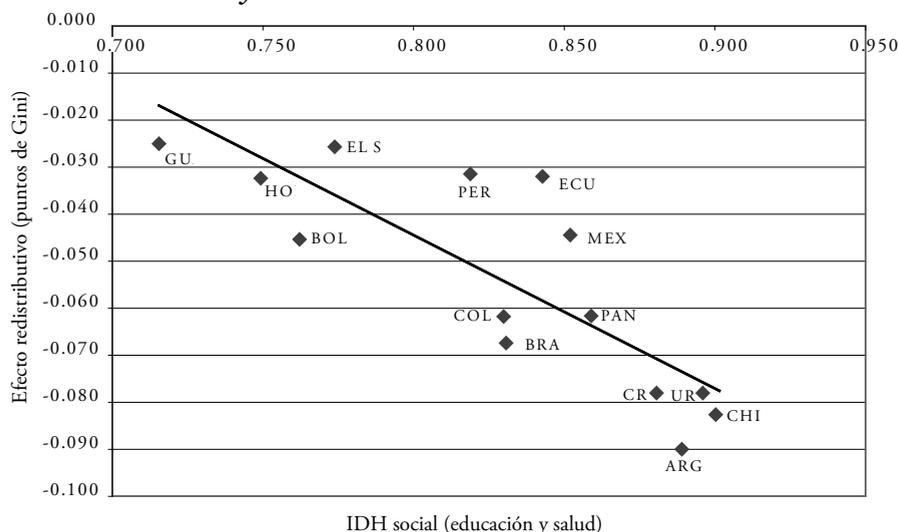
básica de carácter universal y, por ese mismo motivo, deben integrarse, en la medida de lo posible, a dicha política. La segunda función es permitir el diseño de programas especiales dirigidos a adaptar los programas a características específicas de algunas poblaciones —indígenas, en particular— o grupos específicos de la población, por ejemplo, sistemas de pensiones que tengan en cuenta la actividad reproductiva de las mujeres. La tercera función es servir de puente para garantizar que poblaciones que tienen dificultades para acceder a los servicios sociales básicos universales puedan tener dicho acceso. En todos estos casos, la focalización —o selectividad— debe ser vista como un instrumento de la universalización y nunca como un sustituto de ella²⁸.

La progresividad del gasto en distintos países

Los estimativos sobre el efecto redistributivo total del gasto público social en América Latina corroboran estas apreciaciones. El gráfico 2 muestra la relación que existe entre el efecto redistributivo del gasto social en los distintos países —estimado como puntos del coeficiente de Gini— y un indicador agregado del desarrollo de la política social, el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, aunque solo toma en cuenta los componentes de educación y salud del índice. La primera de estas variables incluye no solo el impacto de la focalización en el sentido estricto, sino también de la magnitud del gasto social. Ambos factores se refuerzan, ya que, en la medida en que la mejor focalización y, por ende, el mayor impacto redistributivo están asociados a sistemas más universales, la magnitud del gasto debe ser también mayor (véase más adelante).

²⁸ Nótese que estos argumentos, así como los que se presentan en la sección siguiente, tienen un sentido positivo: tratan de mostrar que los criterios de universalización son netamente superiores en términos de impacto redistributivo. Existe, además, una literatura crítica sobre la focalización que señala los errores de información, las distorsiones en los incentivos y los problemas de estigmatización que caracterizan dichos sistemas. Véanse, entre otros, Cornia, Giovanni Andrea y Frances Stewart (1995). *Two Errors of Targeting*. En Dominique van de Walle y Kimberly Nead (editores). *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore y Londres: John Hopkins University Press, capítulo 13, pp. 350-386; Mkandawire, Thandika (2007). *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. En José Antonio Ocampo; Jomo K. S.; y, Sarbuland Khan (editores). *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*. Himayatnagar, London y Penang: Orient Longman, Zed Books y Third World Network, capítulo 13, pp. 305-333; y, Sen, Amartya (1995). *The Political Economy of Targeting*. En Dominique van de Walle y Kimberly Nead (editores). *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore y Londres: John Hopkins University Press, capítulo 2, pp. 11-24.

Gráfico 2
Relación entre el efecto distributivo del gasto social y el Índice de desarrollo humano social



Fuentes: PNUD (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008*. Nueva York y Madrid: PNUD y Grupo Mundi-Prensa, anexo estadístico, cuadro 1; y CEPAL (2007). Ob. cit.: cuadros II.16 a II.19.

Los datos correspondientes indican, en efecto, que los países en los cuales el gasto público tiene un mayor efecto redistributivo son aquellos que desarrollaron en forma temprana los servicios sociales del Estado y que han logrado los mayores niveles de cobertura de sus servicios básicos de educación y salud: Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay; a ellos se debe agregar Cuba, que no se incluye en las estimaciones corrientes sobre este tema. Nótese que en algunas estimaciones enfocadas a analizar exclusivamente la focalización, el efecto redistributivo del gasto público en Chile sobresale como el más redistributivo²⁹, cosa que no acontece cuando se combina el impacto conjunto de la focalización y la magnitud del gasto. En términos estrictos, los datos correspondientes a ese país no son comparables a los de otros, debido a que excluyen los sistemas contributivos de salud y pensiones que maneja el sector privado y que en otros países siguen a cargo del Estado. Un corolario de ello es que los cálculos sobre el efecto redistributivo del gasto deberían comprender en el futuro los recursos y prestaciones que manejan las entidades privadas o solidarias participantes en los sistemas de política social o, lo que es equivalente, deben ser estimados netos de todas las contribuciones de quienes acceden a los sistemas correspondientes.

²⁹ Véanse, por ejemplo, los estimativos de CEPAL (2006c). Ob. cit.

El mismo gráfico indica que los países con grados intermedio de desarrollo de sus políticas sociales —Brasil, Colombia y Panamá— tienen también impactos redistributivos del gasto social intermedios, en tanto que el menor impacto redistributivo se alcanza en sistemas de menor desarrollo relativo —Bolivia, El Salvador, Honduras y Guatemala en el gráfico—. A niveles intermedios de los indicadores de desarrollo humano, Ecuador, México y Perú se destacan por el limitado impacto redistributivo de sus políticas sociales³⁰.

Una mirada a los datos específicos correspondientes a la seguridad social —pensiones— muestra mayores complejidades. En este caso, la asociación evidente es entre el impacto redistributivo, medido por el cuasi-Gini del gasto correspondiente, y el grado de formalidad laboral (cuadro 2). En general, los datos corroboran la apreciación de que el gasto es más redistributivo cuando hay mayor acceso, medido a través del grado de formalidad laboral. Sin embargo, existen excepciones notorias, tanto por el lado positivo como negativo. En el primer caso, sobresalen los casos de Bolivia y Brasil, que han desarrollado pensiones básicas de carácter universal no contributivo. Por el lado negativo, algunos sistemas han logrado un grado muy limitado de cobertura del sistema de pensiones, dado su grado de formalidad laboral. Honduras y Colombia son los casos más destacados; Guatemala también lo es, pero la razón de ello puede ser el bajo grado de formalidad laboral. Nótese que el dato del impacto redistributivo correspondiente a Argentina en 2002 se refiere a las pensiones no contributivas y, por ende, no es estrictamente comparable con el resto.

Es interesante resaltar que las conclusiones de este análisis, así como los de la sección anterior, coinciden con lo que Korpi y Palme³¹, al analizar los sistemas de protección social de los países industrializados, han denominado «la paradoja de la redistribución»: que el efecto redistributivo total del gasto público social es mayor en países con sistemas universales que en aquellos que usan criterios de focalización, en particular los anglosajones. De acuerdo con estos autores, una de las razones fundamentales para ello es el fuerte apoyo político de las clases medias al gasto público social en los países con los sistemas más universales, lo que es necesario para obtener el apoyo de dichos sectores sociales para los elevados niveles de tributación necesarios para financiarlos.

Vale la pena señalar, por otra parte, que el efecto redistributivo estimado se refiere en su mayoría a transferencias indirectas a los hogares equivalentes al

³⁰ Hemos excluido los datos referentes a Nicaragua, que muestran el efecto opuesto, porque el monto del gasto social que se incorpora en los cálculos correspondientes excede la magnitud de gastos sociales que estima la CEPAL para dicho país.

³¹ Korpi y Palme. Ob. cit.

Cuadro 2
Relación entre la formalidad laboral y el efecto redistributivo del gasto en seguridad social

	Formalidad laboral c. 2005	Número de dependientes por trabajador formal	Efecto redistributivo del gasto en seguridad social (cuasi-Gini)	
			c. 2000	c. 2002
Argentina	62.4	4.0	0.21	-0.176
Bolivia	34.8	9.6	0.28	0.276
Brasil	68.6	3.8	0.40	0.396
Colombia	55.2	4.8	0.68	0.680
Costa Rica	63.3	3.9	0.29	0.471
Ecuador	47.2	8.5	0.40	0.396
Guatemala	46.8	7.5	0.65	0.648
Honduras	45.5	9.4		0.710
México	62.2	4.9	0.38	0.377
Panamá	64.4	4.7		0.552
Perú	41.7	7.7		0.605
Uruguay	57.4	4.2	0.46	0.346

Fuente: Ver gráfico 1 y CEPAL (2007). Ob. cit.

costo de provisión de los servicios sociales que reciben del Estado. Solo en unos pocos casos se asocian a transferencias directas de ingreso —pensiones y algunos programas de asistencia social—. Algunos estudios recientes han resaltado que el atraso de América Latina en el desarrollo de dichas transferencias directas es una de las explicaciones más importantes de los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso en la región *versus* aquellos que caracterizan a los países de la OCDE³².

Conviene anotar, por último, que los datos del gráfico 2 se refieren al impacto de la política social sobre la distribución secundaria del ingreso. Un argumento adicional que conviene destacar se refiere al efecto de la política social sobre la distribución primaria del ingreso. La mejor ilustración sobre este tema la proporcionan los análisis correspondientes a los países industrializados. Dichos análisis

³² Banco Mundial (2006). *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Washington D. C. y Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones S. A., capítulo 5; Centro de Desarrollo (OCDE) (2007). *Perspectivas económicas de América Latina 2008*. París: OCDE, capítulo 1.

corroboran que los países de Europa continental, que cuentan con sistemas de bienestar de corte más universal, tienen una mejor distribución del ingreso que los países donde el principio de focalización se utiliza en forma más activa³³. La causalidad es, sin duda, de doble vía: las sociedades más igualitarias reclaman sistemas universales de política social, y estos contribuyen, a su vez, a generar sociedades más igualitarias. Si la política social va a contribuir a reducir la excesiva desigualdad en la distribución del ingreso que caracteriza a América Latina, debe apostar, por lo tanto, a una política social de corte universal —incluyendo, tal como lo señalan los estudios del Banco Mundial y la OCDE mencionados, sistemas elaborados de transferencias de ingresos—.

Nótese que esta asociación entre el desarrollo de los sistemas de política social y la distribución primaria del ingreso no es extraña a América Latina, pero ha tendido a borrarse con el deterioro distributivo que experimentaron casi todos los países con grado avanzado de desarrollo humano en las últimas décadas, como parte de la tendencia que la CEPAL³⁴ denominó en su momento la «convergencia hacia una mayor inequidad». Entre los cuatro países que tienen el impacto distributivo más acentuado de la política social, los casos de Costa Rica y Uruguay tienden a corroborar todavía la asociación entre política social y mejor distribución del ingreso —y, podría agregarse, de apoyo a los sistemas democráticos de gobierno—, pese a que Costa Rica ha experimentado un deterioro distributivo en las últimas décadas. Argentina experimentó la peor tendencia al deterioro distributivo en la región entre los años setenta y comienzos de la década actual y, pese a su mejoría reciente, sigue teniendo niveles de desigualdad no muy diferentes al promedio regional. Chile también experimentó en deterioro distributivo en los años setenta y se encuentra desde entonces entre los países con mayores niveles de desigualdad.

Los requisitos fiscales

La restricción fundamental para una política social de corte universal es, como he señalado, la demanda sobre recursos públicos. Una de las ventajas de la focalización —y quizá, por ello, uno de sus atractivos políticos— es que demanda menos recursos fiscales. No en vano, su difusión en la práctica de la política social estuvo asociada a los esfuerzos por racionalizar el gasto público. Este hecho desplaza la atención hacia una de las debilidades fundamentales del desarrollo

³³ Alesina, Alberto y Edward L. Glaeser (2004). *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Nueva York: Oxford University Press.

³⁴ CEPAL (2006b). Ob. cit.

latinoamericano: la fragilidad de su estructura tributaria, así como el sesgo de la tributación hacia ingresos tributarios de carácter indirecto. El avance hacia una política social de corte universal no será posible, por lo tanto, sin un nuevo «pacto fiscal» —para utilizar el término acuñado por la CEPAL³⁵— que eleve significativamente los niveles de ingresos públicos y torne a la política tributaria en un instrumento más progresivo.

Los trabajos de la CEPAL, el Banco Mundial y la OCDE corroboran estas apreciaciones³⁶. El estudio de la OCDE muestra que la carga tributaria media en América Latina es apenas la mitad de la OCDE —17% *versus* 36% del PIB—, y que las grandes disparidades se dan en los impuestos directos —5% *versus* 15%— y en las contribuciones a la seguridad social —3% *versus* 9%—. El Banco Mundial estima, a su vez, que dados los patrones internacionales entre tributación y niveles de ingreso, América Latina debería recaudar cuatro puntos adicionales del PIB en ingresos tributarios, concentrados en su mayoría en impuesto a la renta, sobre todo a las personas naturales. Como lo señalan todos estos estudios, la tributación indirecta no muestra, por el contrario, rezagos similares. Esto indica que la estructura tributaria tiene, además, una estructura más regresiva que en los países de la OCDE y que la disminución del atraso en materia de tributación directa puede contribuir a reducir las excesivas disparidades distributivas que caracterizan a la región.

Un tema controversial en este campo se refiere a las contribuciones a la seguridad social e impuestos para financiar otro tipo de programas públicos —v.gr., programas de capacitación laboral— que se cobran sobre la nómina salarial. La crítica fundamental a estas contribuciones es que constituyen un impuesto al empleo que reduce, por lo tanto, la generación de empleo formal y acrecienta la informalidad laboral. Esta apreciación es, sin duda, correcta, y ha llevado a lo largo de mucho tiempo a propuestas para financiar parte de los beneficios correspondientes con impuestos de carácter general.

Sin embargo, no parece posible ni conveniente hacer descansar todo el sistema de política social sobre impuestos de carácter general. Una mirada somera a los datos de la OCDE muestra, en efecto, que los países industrializados no podrían financiar los altos beneficios de la seguridad social sin los nueve puntos del PIB que recaudan, en promedio, por esta vía. Aparte de no ser financieramente viable, dicho sistema eliminaría, además, un elemento de economía política esencial: los sistemas contributivos generan un sentido de pertenencia del trabajador al

³⁵ CEPAL (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago: Serie Libros de la CEPAL, n° 47.

³⁶ Esping-Andersen, Gosta. Ob. cit.

Estado de bienestar que es irremplazable y que implica no solo derechos —prestaciones— sino también deberes —contribuciones—.

Por este motivo, el argumento más fuerte a favor de desatar el financiamiento de la política social de las contribuciones a la nómina salarial se da en aquellos casos en los que se generan bienes públicos o externalidades importantes —programas para prevenir enfermedades transmisibles o de capacitación laboral—. No existe una relación directa entre quien contribuye —o contribuye la empresa en nombre del trabajador— y quien recibe los beneficios. Pero cuando se aplica el principio de beneficio, como sucede en la seguridad social en un sentido amplio, las contribuciones atadas a la nómina son irremplazables. La clave para el avance de la protección social en un contexto en el que el empleo formal sigue siendo limitado será, por lo tanto, la mezcla cuidadosa de los pilares contributivo y no contributivo del sistema³⁷, no la eliminación del primero.

La importancia de tributación se corrobora, finalmente, en las tendencias del gasto público social. En efecto, una de las tendencias más positivas de los años noventa fue el aumento significativo del gasto público social, que se elevó en promedio del 12,8% al 15,5% del PIB, gracias en parte a la sustitución de otros tipos de gasto. El aumento, aunque generalizado, fue además más notorio en los países que se encontraban más rezagados en esta materia. Sin embargo, esta tendencia fue sucedida por un avance mucho más pausado durante la década actual, ya que dicho gasto se colocaba en el 15,9% del PIB en 2004-2005³⁸.

Lo que este análisis indica es que los avances adicionales en materia de política fiscal pasan en América Latina por un cambio en la tributación y, especialmente, en la tributación directa y contribuciones a la seguridad social. Este es, por lo tanto, uno de los terrenos donde se manifestará si el retorno de la equidad a la agenda de desarrollo de la región tiene raíces profundas o se sitúa solo en el terreno de la retórica.

Conclusiones

Este ensayo argumenta que los enfoques de la política social que han prevalecido en las últimas décadas, con su énfasis sobre la focalización, deben dar paso a esquemas basados en el concepto de ciudadanía social y, por ende, en los principios de universalidad y solidaridad que deben sustentar la política social. Los corolarios más importantes de ello son, por un parte, que la prioridad de la política social será el desarrollo de servicios y prestaciones sociales que se puedan universalizar

³⁷ CEPAL (2006a). Ob. cit.

³⁸ CEPAL (2007, cuadro II.6). Ob. cit.

y que esto debe ser el principal instrumento para lograr una mayor focalización del gasto público hacia los sectores de menores ingresos o, como se formula en el ensayo, que la mejor focalización es una política social universal.

En un esquema como el propuesto, la focalización —o, mejor, selectividad— debe ser vista como un instrumento de la universalización más que como un sustituto de ella. Puede cumplir, sin embargo, tres funciones básicas: desarrollar programas de asistencia social con vocación universal dentro de sus grupos objetivos; adaptar los programas a características específicas de algunos grupos sociales; y servir de puente hacia el acceso a los programas universales, como se ha logrado en los programas de subsidios condicionados. Un corolario importante es también que los programas de beneficencia, aunque esenciales, nunca deben ser vistos como un sustituto de la política social básica y deben integrarse a sistemas universales de protección social.

Un tema adicional que surge de este ensayo es la importancia de combatir la segmentación en el acceso de distintos grupos de población a diferentes servicios y prestaciones sociales. Como lo he señalado, este problema tiende a ser agudo en las políticas focalizadas, pero también es el resultado de sistemas en los cuales hay múltiples proveedores de servicios, algunos de los cuales tienden a «descremar» el mercado o a discriminar entre los distintos demandantes por nivel de ingreso o localización espacial. Una fuente especial de preocupación es, en tal sentido, los elevados niveles de segmentación que caracterizan a los sistemas educativos de la región. El corolario más importante de ello es que la regulación estatal de los sistemas en los cuales participa una multiplicidad de actores requiere de normas estrictas orientadas a corregir los problemas de segmentación.

Por último, un requisito fundamental en el giro hacia una concepción universalista de la política social es fortalecer los sistemas tributarios y hacerlos más progresivos. Por lo tanto, el avance hacia una política social de corte universal no será posible sin un nuevo «pacto fiscal» en la región, que refuerce en particular la tributación directa. Más aún, dado el ritmo mucho más pausado de aumento del gasto público social durante la década actual, los esfuerzos por profundizar en la región los avances de la política social serán mucho más exigentes hacia delante en términos fiscales de lo que fueron en pasado.