Globethics Repository



Las concepciones de la política social
[The conceptions of social policy]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Ocampo, José Antonio
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-05 13:43:58
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218103

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **Nueva Sociedad** Nº 215, mayo-junio de 2008, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.

Las concepciones de la política social: universalismo *versus* focalización

El debate entre las dos grandes concepciones de la política social ha resurgido. Este artículo argumenta que, aunque la focalización tiene ventajas, una estrategia basada en la universalidad y la solidaridad es la más adecuada para atacar la desigualdad y la pobreza. La evidencia estadística demuestra que los efectos redistributivos del gasto público social son más importantes cuanto mayor es la cobertura; en otras palabras, que la mejor focalización es una política universal. Pero una estrategia de este tipo implica un esfuerzo fiscal importante, por lo que será necesario revisar los esquemas tributarios de la región y, sobre todo, trabajar en la construcción de sistemas más progresivos.

José Antonio Ocampo

La pugna entre dos concepciones de la política social ha revivido 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, pone el énfasis en la focalización de los subsidios del Estado hacia los sectores más

José Antonio Ocampo: ex-ministro de Hacienda y Agricultura de Colombia, fue secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y secretario general adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales. Actualmente es profesor de la Universidad de Columbia.

Palabras claves: igualdad, pobreza, política social, focalización, universalidad, sistemas tributarios, América Latina.

Nota: este artículo fue elaborado sobre la base de un trabajo preparado para la Corporación Andina de Fomento (CAF) y presentado en el taller sobre política social organizado en Caracas el 18 de enero de 2008. El autor agradece 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. Las múltiples interacciones con Luis Miguel Castilla, economista jefe de la CAF, en torno del informe de la CAF 2007, así como con Rebeca Grynspan, directora regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (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.

pobres y el diseño de esquemas público-privados, la segunda defiende la necesidad de cimentar firmemente la política social sobre diversos principios, entre los que se destacan los de universalidad y solidaridad. Esta última concepción recupera las raíces sobre las cuales se desarrolló la política social en la posguerra –y en algunos casos desde antes–, política que, sin embargo, tuvo un avance limitado en América Latina, debido fundamentalmente al alcance restringido del empleo formal al cual se asoció su desarrollo.

Este ensayo revisa ese debate y se inclina por la concepción universalista y solidaria sobre la base de una visión de ciudadanía social. Argumenta 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 reflexiones sobre los crecientes problemas de segmentación en los sistemas de política social en la región. Sin embargo, señala que la plena aplicación de estos esquemas genera una alta demanda de recursos fiscales, que enfrenta a la mayoría de los países con un problema endémico: la debilidad de sus estructuras tributarias. Por lo tanto, el avance hacia esquemas universales de política social, acordes con una visión de derechos ciudadanos, exigirá esfuerzos mucho mayores por aumentar y mejorar la estructura de los ingresos tributarios.

El ensayo está dividido en cuatro partes. En la primera se revisa el debate conceptual y se presentan los argumentos fundamentales en favor de una política social universal. En la segunda se analiza la evidencia disponible sobre la focalización del gasto público social. Luego se desarrolla someramente el tema de la tributación. Finalmente, se presentan las principales conclusiones e implicaciones. Aunque amplio en su enfoque, conviene resaltar que el ensayo dirige su atención hacia 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 por parte de los Estados liberales de la necesidad de extender la educación pública básica, laica y universal, además de 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, tanto directamente 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 gradualmente en los países industrializados a lo largo del siglo XIX y, sobre todo, del siglo XX, con 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 para financiarlo.

En América Latina, estas tendencias se expresaron de manera más limitada. Los avances más tempranos se lograron en un puñado de países, sobre todo del Cono Sur y Costa Rica. Fue el reflejo de un progreso económico igualmente temprano pero también, durante algunas fases de la historia de estos países, de un fuerte compromiso con el desarrollo social. Las reformas impulsadas por José Batlle en Uruguay a mediados de la década de 1910 constituyen el desarrollo más destacado.

En la mayoría de los países latinoamericanos el avance hacia sistemas de educación pública básica universal y de salud pública solo se concretó definitivamente después de la Segunda Guerra Mundial

Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos el avance hacia sistemas de educación pública básica universal y de salud pública solo se concretó definitivamente 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 al empleo asalariado formal, debido a la influencia del principio bismarckiano de asociar seguridad social con empleo formal en economías donde el alcance de este fue siempre limitado. Además, la fuerza dispar de distintos grupos de trabajadores asalariados se tradujo en grandes diferencias en los beneficios que recibían. La combinación del alcance limitado del empleo formal con estos elementos corporativos[1] permite caracterizar el sistema que se desarrolló en la región como un Estado de bienestar segmentado e incompleto (Ocampo).

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

De esta manera, aunque inspirada por los mismos principios universales que habían impulsado el desarrollo de los Estados de bienestar en los países industrializados, la política social de la región avanzó en forma muy parcial. 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 (incluidos los trabajadores del sector fabril moderno, que en general pertenecen a estos sectores) 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. Además, los sectores más pobres se concentraban en las zonas rurales, donde el alcance de la política social fue mucho más limitado.

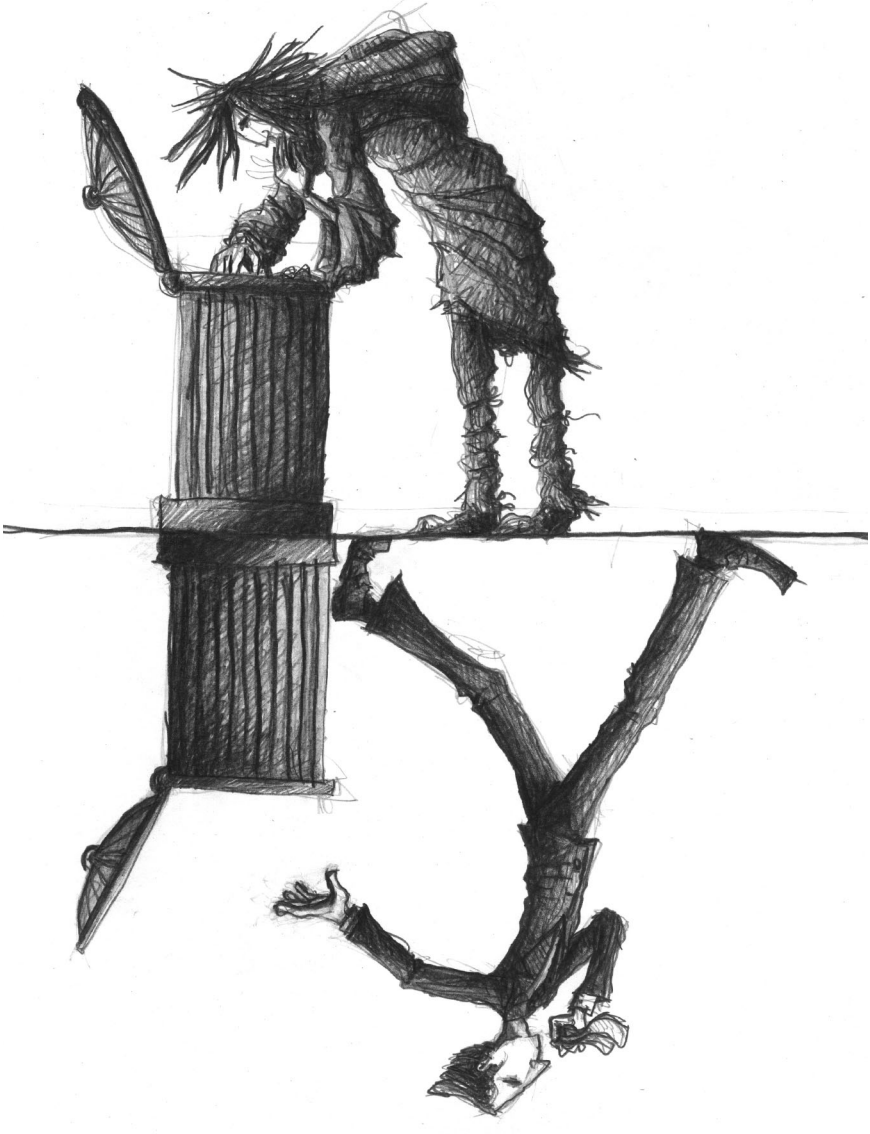
Las reformas económicas de los 80 y 90 –y en algunos países como Chile, desde antes– reconocieron este problema. Tales reformas, desarrolladas bajo la influencia del Banco Mundial (BM) en el marco de la penuria fiscal que se desató con la crisis de la deuda, condujeron a una visión alternativa cimentada en tres instrumentos básicos: focalización, participación privada apoyada con subsidios a la demanda y descentralización. El primero de estos instrumentos, la focalización, buscó una consistencia entre el imperativo de racionalizar el gasto público y la necesidad de lograr que la política social llegara efectivamente a los sectores más pobres. Uno de los elementos más novedosos fue el diseño de sistemas de identificación de beneficiarios. Los otros dos instrumentos buscaron racionalizar el aparato del Estado, ya sea mediante el desarrollo de esquemas público-privados como a través de la descentralización para acercar a los beneficiarios a las autoridades estatales encargadas de la provisión (o la asignación) de los subsidios. A estos instrumentos se agregaron programas específicos para poblaciones vulnerables o para hacer frente a los costos del ajuste estructural, entre los cuales se destacan 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 dominante. Los esquemas de participación público-privada apoyados en subsidios a la demanda (becas), como los que se implementaron en Chile, avanzaron así en forma limitada. Por el contrario, en salud y especialmente en pensiones, los sistemas de participación público-privada –e incluso la privatización de los sistemas de pensiones– se impusieron en diversos países, aunque en otros continuaron predominando los esquemas públicos, que fueron sujetos a una racionalización tendiente a hacerlos financieramente viables. En cualquier caso, aun en

los países en que se privatizaron, el Estado mantuvo la responsabilidad regulatoria sobre los sistemas de pensiones y salud, así como sobre la sostenibilidad y otras obligaciones financieras (pensiones mínimas y subsidios en materia de salud). Por su parte, la focalización logró su mejor desarrollo mediante los programas de subsidios condicionados, que fueron diseñados originalmente como mecanismos de emergencia social (como el programa Progresa en México) o como instrumento complementario de la universalización de los servicios educativos (como Bolsa Escola en Brasil), pero evolucionaron gradualmente hacia programas de cobertura amplia de apoyo a través de la transferencia de ingresos a los sectores más pobres (Oportunidades en México y Bolsa Familia en Brasil) y luego aplicados en muchos otros países de la región. Por otra parte, la descentralización avanzó más en los dos países de fuerte tradición federal (Argentina y Brasil), así como en dos formalmente centralistas pero con «vocación federal» (Bolivia y Colombia), pero también, con diferente intensidad, en muchos otros.

El resultado de todo ello es que hoy coexisten tres tipos de esquemas de política social, que obedecen de alguna manera a los tres modelos de Estado de bienestar de Gøsta Esping-Andersen (1990), pero que se combinan en muchos casos en un mismo país –y que han tendido a perder, en grado sin duda variable, el atributo tan resaltado en el trabajo de este autor de la «desmercantilización»–. El primero es un sistema con vocación estrictamente universal y organización predominantemente pública, aunque con grados diferentes de descentralización, que se encuentra en la educación primaria y secundaria y, en competencia con instituciones privadas, también en la educación universitaria. El segundo es un esquema segmentado y con diferentes elementos de corporativismo, que predomina en la seguridad social en un sentido amplio (pensiones, salud y seguros profesionales). El tercero es un esquema estrictamente focalizado, cuyo mejor ejemplo son los programas de subsidios condicionados, pero que tiene expresiones en muchas otras políticas dirigidas a grupos sociales determinados. De hecho, la proliferación de programas específicos, que en muchos casos tienen una estructura de «capas geológicas» (nuevos planes introducidos como innovaciones por gobiernos nuevos, pero que con frecuencia se superponen parcialmente a programas antiguos que no desaparecen), parece ser una característica destacada de la política social en las últimas décadas[2].

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



© Nueva Sociedad / Sebastián Santana Camargo 2008

El excesivo énfasis en los instrumentos, más que en los principios que la deben guiar, terminó derrotando la visión estratégica de la política social

Pese a las innumerables reformas –y, en algunos casos, útiles innovaciones–, la política social parece haber perdido la unidad y el carácter estratégico propio de los Estados de bienestar de los países industrializados y de los mejores desarrollos del pasado en América Latina. Fernando Filgueira et al. (2006, p. 37) han caracterizado la política social en la región como un «corporativismo persistente combinado con una reforma liberal» que carece de un pilar de prestaciones sociales no contributivas claramente definidas. Una forma de expresar esta pérdida es que el excesivo énfasis en los tres instrumentos mencionados –focalización, esquemas público-privados y descentralización–, más que en los principios que la deben guiar, terminó derrotando la visión estratégica de la política social.

El retorno de la visión universalista. No en vano, por lo tanto, el retorno a una visión estratégica 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 derivaciones de las formulaciones sobre derechos y ciudadanía social y, como tales, ponen la política social en el centro del pacto y la cohesión sociales.

Esta visión tiene una larga tradición. Cabe recordar que, paralelamente al desarrollo del Estado de bienestar, se formuló un nuevo cuerpo de derechos humanos (en su mayoría, derechos de segunda generación), que fue finalmente consagrado en los artículos 22 a 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, posteriormente, 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 de los derechos civiles y políticos, formulados claramente desde fines del siglo XVIII, especialmente 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 públicas (Cepal 2000a).

Es interesante recordar que este cuerpo de derechos económicos, sociales y culturales es considerado en el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos como una extensión del principio de la libertad. Dicho

preámbulo señala, en efecto, que 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, y se asocia, a su vez, al concepto de ciudadanía social de T.H. Marshall (1992) y, en épocas más recientes, al de «desarrollo como libertad» de Amartya Sen (1999). Uno de sus correlatos es la visión de democracia como extensión de la ciudadanía, en su triple dimensión de ciudadanía civil, política y social, que difundió en América Latina el informe del PNUD (2004). Cabe agregar que la visión de ciudadanía social –o de «Estado social de derecho»– está presente en las constituciones de varios países de la región, entre ellos Brasil, Colombia y 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 Cepal (2000a), donde se establecen los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad. El primero de ellos se asocia al concepto de los servicios sociales básicos que provee el Estado como *derechos* de los ciudadanos. Según esta concepción, por lo tanto, la educación, la salud y la protección social son más que servicios o mercancías. El segundo principio alude a lo que es obvio, particularmente en sociedades altamente desiguales: que la garantía del acceso de los sectores más desfavorecidos 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 –eficiencia– señala la necesidad de utilizar mejor los recursos públicos para lograr mayores beneficios, en tanto que el último –integralidad– alude a las fuertes interrelaciones que existen entre las distintas dimensiones del desarrollo social (o, por el lado negativo, las múltiples dimensiones de la pobreza).

Esta formulación nos remite a dos dimensiones ciertamente 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»[3], o del derecho a la educación y a la seguridad social[4], no permite

3. Artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
4. Artículos 26.1 y 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

crear riqueza o repartir lo inexistente. En ese sentido, como he señalado en un ensayo anterior:

> Su instrumentación debe ser compatible 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.* (2004, p. 159.)

El intento de exigir en abstracto derechos sin tener en cuenta lo que una sociedad puede darles a *todos* los ciudadanos puede terminar distribuyendo los recursos escasos hacia unos pocos

Esto implica que la exigibilidad de los derechos económicos y sociales está sujeta a los límites de lo que es posible, en un momento determinado y 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 darles a *todos* los ciudadanos puede terminar distribuyendo los 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 quizás incluso más– importante la exigibilidad *política*: la especificación, por parte de la autoridad política (la Asamblea Constituyente o el Congreso) 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, pero también del principio de que se debe alcanzar lo «máximo entre lo realizable». En torno de eso se estructura, por supuesto, el debate político entre distintas opciones democráticas, así como también sobre la generación de los recursos necesarios para garantizar la provisión de los servicios básicos que la sociedad, a través de las autoridades políticas, define como esenciales en un momento determinado.

Esta visión se asocia al concepto de «universalismo básico» de Carlos Molina (2006)[5], que alude a una serie de prestaciones sociales básicas y de cobertura

5. Este aporte también seminal al debate surgió de un proyecto promovido por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). V., en particular, la «Introducción» a dicha obra colectiva, escrita por el editor, así como el capítulo 1 (Filgueira et al.).

de riesgos esenciales que 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 Cepal (2000a) tradujo –alternativa y correctamente– como «bienes de valor social»; es decir, aquellos bienes y servicios que la sociedad considera que deben recibir todos sus miembros en tanto ciudadanos. Estos bienes y servicios pueden entenderse, por lo tanto, como una expresión concreta de los derechos económicos y sociales y manifiestan auténticas preferencias de la sociedad, que van más allá de las preferencias individuales.

El alcance de esos «bienes de valor social» debe obedecer no solo al nivel de desarrollo sino a las demandas de un modelo específico de organización económica 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 extensión de la sociedad del conocimiento y los elevados requisitos de educación y capacitación que hoy demandan la economía y la sociedad. La segunda es la mayor inseguridad económica que genera una sociedad que enfrenta cambios acelerados en un contexto de 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 Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) (Rodrik). Esto es, por lo demás, consistente con diversas visiones del Estado de bienestar escandinavo, en el sentido de que un sistema de protección social más elaborado es esencial en economías más abiertas, ya que tales prestaciones son una alternativa a la protección al trabajo basada en barreras al comercio exterior (Thalen).

Por último, cabe señalar que esta formulación busca también corregir uno de los mayores peligros que enfrenta la política social: la segmentación. Este problema tiende a agudizarse en los esquemas de políticas focalizadas, pero también se registra en sistemas en los cuales existen múltiples proveedores de servicios, algunos de los cuales tienden a «descremar» el mercado o a discriminar entre los distintos demandantes de acuerdo con su nivel de ingreso o su localización espacial. El sistema educativo es una fuente especial de preocupación. Suele decirse que la educación es un mecanismo de igualación social –un principio que, como ya señalé, tiene profundas raíces liberales– y que los dispares logros educativos son uno de los determinantes fundamentales de la desigualdad en la distribución del ingreso. Pero cabe recordar que, sobre todo en sociedades altamente desiguales, el aparato educativo es también un poderoso mecanismo de segmentación social, que tiende a reproducir las

desigualdades existentes e incluso, en ciertos casos, a difundir ideas y prácticas que separan a las elites del resto de los ciudadanos. Así como este problema se manifiesta en sistemas que generan educación para ricos y educación para pobres, hay también una tendencia a generar sistemas de salud para ricos y sistemas de salud para pobres, así como segmentación espacial en las ciudades y muchos otros mecanismos que reproducen o amplían estas diferencias.

El paradigma universalista ha sido objeto de dos críticas: que exige muchos recursos y que, dados presupuestos públicos escasos, esto puede generar sistemas de política social en los que los recursos terminan mal focalizados. La primera de estas críticas es válida, pero la segunda no

El paradigma universalista ha sido objeto de dos críticas fundamentales: que exige muchos recursos tributarios y que, dados presupuestos públicos escasos, esto puede generar sistemas de política social en los que los recursos terminan mal focalizados. Como veremos más adelante, la primera de estas críticas es válida, pero la segunda no. De hecho, se puede formular la afirmación exactamente opuesta: la mejor focalización es una política social universal.

Esta segunda crítica –que las políticas universales generan una mala focalización de los recursos– se asocia, en algunas formulaciones, a la visión de las clases medias como sectores que cuentan con capacidad para lograr que los recursos públicos se distribuyan a su favor, excluyendo así a los sectores más desfavorecidos. Esto se realizaría 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.

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 los sectores medios, los sistemas democráticos generan una presión para que esos beneficios se generalicen posteriormente a toda la población. Esta es, de hecho, la historia de los Estados de bienestar de los países industrializados. En ese contexto, como veremos, los gastos marginales orientados a extender la cobertura de los servicios sociales son altamente 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 homogénea (Grynspan). Además, es esencial para que la clase media apoye los niveles de tributación necesarios para financiar el alto gasto público social imprescindible para sostener estos sistemas, como señalan los estudios referentes a los países industrializados (Korpi/Palme). Por lo demás, con contadas excepciones, la propuesta de algunos defensores de la focalización de redistribuir los recursos públicos de los sectores medios hacia los más pobres carece de realismo político.

En segundo lugar, en América Latina muchos de los hogares pertenecientes a los sectores «medios» perciben ingresos relativamente bajos. Esto resulta evidente cuando se mira a los quintiles 3 y 4 de la distribución del ingreso. En efecto, según las estimaciones de la Cepal[6], en los países con un ingreso per cápita más bajo (como Bolivia, Honduras o Nicaragua), algunos de los hogares del quintil 3 pertenecen a la población pobre. En estos países, la mayor parte de las familias de ambos quintiles recibe ingresos inferiores al equivalente a dos líneas de pobreza, lo que las hace muy vulnerables a caer en esa situación. En los países con un ingreso per cápita similar al promedio regional, como Colombia o República Dominicana, casi todos los hogares ubicados en dichos quintiles ganan menos del equivalente a 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 4 obtiene ingresos superiores al equivalente a tres líneas de pobreza.

Esto refleja, a su vez, un hecho ampliamente reconocido: que la mala distribución del ingreso típica de América Latina está asociada a la concentración en el decil más rico (v., por ejemplo, Cepal 2006b, cap. I). Es posible, incluso, que dichos sectores medios se encuentren entre los que experimentaron 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 a la contracción que experimentó el empleo formal hasta comienzos del nuevo siglo.

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» es que su capacidad de convocatoria de la ciudadanía ha resultado limitada, entre otras cosas porque no ofrece lo mínimo que la sociedad espera del Estado: una propuesta para toda la sociedad y no solo para algunas de sus partes.

6. Véase al respecto Cepal (2007), cuadro anexo 6.

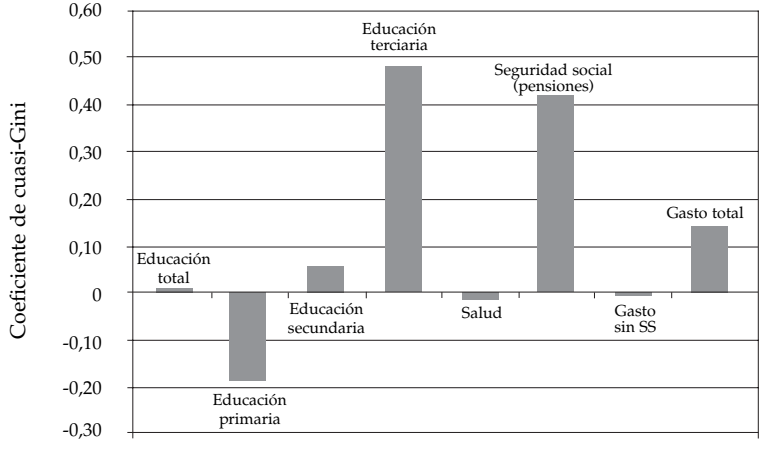
Universalidad y focalización

Los efectos redistributivos del gasto público social. Distintos trabajos de la Cepal (2000a, 2000b, 2006c y 2007) proporcionan síntesis comparadas de los estudios sobre los efectos redistributivos del gasto público social (en el caso de las publicadas en Cepal, 2006c, con base en las investigaciones realizadas por el BID). Los gráficos 1 y 2 resumen los dos estudios más recientes, que corresponden en su mayoría a estimaciones basadas en el gasto público de fines de los 90 y comienzos de la década actual.

Estos estudios indican que los efectos distributivos difieren significativamente entre distintos tipos de gasto, que pueden agruparse en tres grandes categorías. La primera incluye los gastos más redistributivos: los programas de asistencia social y aquellas áreas de la política social con coberturas universales o cuasi-universales, como la educación primaria y algunos servicios de salud. La segunda categoría comprende servicios con cobertura intermedia, tales como la educación secundaria y los gastos en vivienda y saneamiento; en este caso, la distribución no es generalmente progresiva (salvo en algunos países), pero no se aleja significativamente de la equidistribución y, por ende, es mucho mejor que la distribución del ingreso primario. El gasto en salud se encuentra entre las dos categorías mencionadas: es ligeramente progresivo,

Gráfico 1

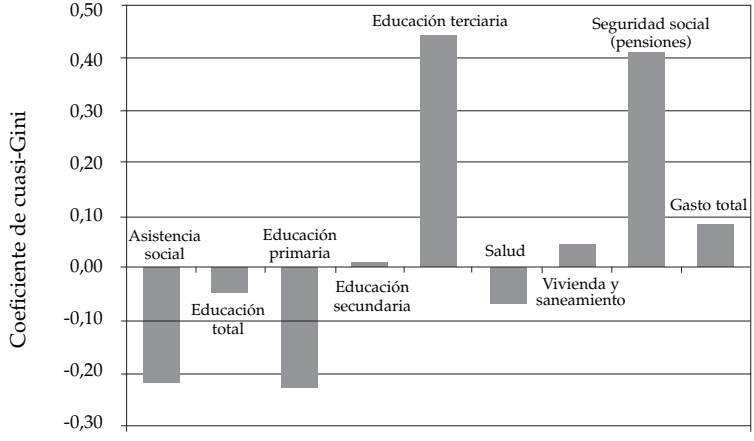
Efecto redistributivo del gasto social, ca. 2000



Fuente: Cepal (2006b), cuadro II.10, y Cepal (2007), cuadros II.16 a II.19.

Gráfico 2

Efecto redistributivo del gasto social, ca. 2002



Fuente: Cepal (2006b), cuadro II.10, y Cepal (2007), cuadros II.16 a II.19.

particularmente en el estudio más reciente. Finalmente, la tercera categoría incluye la seguridad social (pensiones) y la educación universitaria, en las que los beneficios tienden a estar concentrados en los deciles más altos. Pero incluso en estos casos dicha distribución es, en promedio, ligeramente mejor que la del ingreso primario (aunque en algunos casos es peor).

Aunque es cierto que los programas de asistencia confirman las apreciaciones de los defensores de la focalización en el sentido de que una mayor selectividad implica un mejor efecto redistributivo, en realidad el impacto es limitado pues los montos asignados a ellos son relativamente modestos. Los programas de subsidios condicionados (como Bolsa Familia y Oportunidades) son la innovación más importante en este campo, pero hay otros programas que también generan efectos altamente redistributivos, especialmente los programas de nutrición dirigidos a la población infantil. Sin embargo, los programas focalizados que generan un mayor impacto son aquellos que se caracterizan precisamente 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 utilizan las transferencias como palanca para hacer que los sectores beneficiarios hagan uso de los programas sociales universales de educación y salud.

Como estos programas absorben pequeñas proporciones del gasto público social, contribuyen con menos de la quinta parte del efecto redistributivo de dicho gasto (Cepal 2007, cuadro II.20). Así, el mayor 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. Más aún, la ampliación de estos programas, de una cobertura limitada a una más amplia o universal, confirma una conclusión que hizo evidente el estudio pionero sobre este tema en Colombia (Selowsky): el gasto social es en estos casos altamente redistributivo *en el margen*.

Aunque los estudios sobre este tema no son estrictamente comparables, sirven para ilustrar este punto. El cuadro 1 muestra una comparación entre 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 1992 (Selowsky; Vélez)[7]. Como se observa, el gasto en educación primaria ya era altamente progresivo en 1974, pero se hizo aún más progresivo en los años siguientes. En cuanto a los beneficios de la educación secundaria, en 1974 se concentraban en los sectores medios, pero con la ampliación de la cobertura se desplazaron hacia los sectores de bajos ingresos. Y los beneficios de la educación universitaria, que eran altamente regresivos en 1974, en 1992 ya estaban menos concentrados que el ingreso primario, gracias a la ampliación de cobertura. Esto implica que gastos que antes se consideraban

Cuadro 1

Colombia: distribución del subsidio educativo según quintiles de la distribución del ingreso, 1974 y 1992 (en porcentajes)

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 (1996), cuadro 3.6.

7. Los datos estimados para Colombia por la Cepal (2007, cuadro II.16), correspondientes a 2003, no difieren significativamente de los que el cuadro 1 muestra para el año 1992.

de carácter regresivo se convirtieron en progresivos a medida que se extendió la cobertura. Este es, en particular, el caso de la educación secundaria, pero también de otros servicios, como los acueductos y el alcantarillado. En ambos, el gasto *marginal* fue, por lo tanto, altamente redistributivo.

La conclusión de este análisis es que las políticas incluidas en la segunda categoría mencionada, educación secundaria y los gastos en vivienda y saneamiento –es decir, los servicios sociales que están en proceso de universalización–, adquirirán una mayor progresividad en la medida en que se logren mayores niveles de cobertura. En todos ellos, la *expansión* del gasto asociada a la ampliación de cobertura –o sea, el gasto *marginal*– es fuertemente progresiva, quizás 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, de carácter muy diferente. El primero es quizás el caso más claro en el cual los criterios redistributivos deberían primar más que en el pasado, mediante el diseño de un sistema de becas asociado al ingreso de las familias de los estudiantes. Este sistema de financiamiento se diferenciaría de los esquemas de educación gratuita, que deben primar claramente en la educación primaria y secundaria. Esta afirmación debe matizarse, sin embargo, en dos sentidos diferentes. Por una parte, la universidad es también una fuente de producción de conocimiento y, por ende, debe recibir recursos apropiados para ello. Por otra, la universidad pública puede ser un fuerte mecanismo de «desegmentación social» en países en los que los espacios de encuentro entre los ciudadanos son muy limitados. En los países industrializados –y, en particular, en los europeos– la universidad pública 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 fuertemente erosionada. Una manera de manejar este problema, que es 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 las universidades públicas.

Además de la educación universitaria, la segunda área incluida dentro de esta categoría es la seguridad social (pensiones). En este punto, hay que señalar que las estimaciones exageran su impacto regresivo en la distribución. La

primera razón para ello es que en general no se deducen las contribuciones (presentes y pasadas) de quienes se benefician del sistema. Para ponerlo de una manera simple: si el gasto es regresivo porque 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 normalmente y es posible que los subsidios incorporados a estos sistemas sean progresivos, incluso altamente progresivos[8]. Además, una parte importante de los que aparecen como aportes presupuestarios 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 de este trabajo sigue siendo válida: la progresividad del gasto –o, quizás mejor, la menor regresividad– está asociada a una mayor cobertura. La mayor progresividad se alcanzará a través de una política dirigida a universalizar el acceso a la seguridad social. Como ha analizado extensamente la Cepal (2006a), en economías en las que una importante 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.

Los mayores niveles de progresividad del gasto público están relacionados estrechamente con la extensión de la cobertura. Por lo tanto, la mejor focalización es la universalización

La conclusión general que se deriva de este análisis es clara: los mayores niveles de progresividad del gasto público están relacionados estrechamente con la extensión de la cobertura. Por lo tanto, la mejor focalización es la universalización. La focalización –o, quizás mejor, la selectividad, para eliminar el fuerte contenido conceptual e incluso ideológico que ha adquirido el término– debe jugar en este esquema un papel subsidiario. Sin embargo, puede cumplir tres funciones particulares. En primer lugar, en países donde los niveles de pobreza son todavía muy elevados, los programas

8. Aunque referido a la seguridad social en salud, el estudio de Vélez (1996) ilustra muy bien este punto. Así, si bien la cobertura de dicho sistema era ligeramente regresiva en Colombia en 1992, los subsidios netos eran altamente progresivos, con un cuasi-Gini de -0,345, de hecho no muy diferente del de la educación primaria.

de asistencia social pueden tener efectos redistributivos importantes y deben ser, por lo tanto, un pilar del sistema. Un requisito que deben cumplir estos programas, en el marco de los principios de la política social que hemos formulado, es su *vocación universal* hacia los grupos sociales que se consideran objetivos (programas de nutrición, subsidios condicionados y pensiones a ancianos indigentes, entre otros). Pero dichos programas deben considerarse como subsidiarios de una política social básica de carácter universal y, por ese motivo, deben integrarse, en la medida de lo posible, a dicha política. La segunda función de los programas focalizados es permitir el diseño de planes especiales adaptados a algunas poblaciones (como los indígenas) 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 sectores con dificultades para acceder a los servicios sociales básicos universales puedan obtener dicho acceso. En todos estos casos, la focalización (o selectividad) debe ser vista como un instrumento de la universalización, nunca como un sustituto de ella[9].

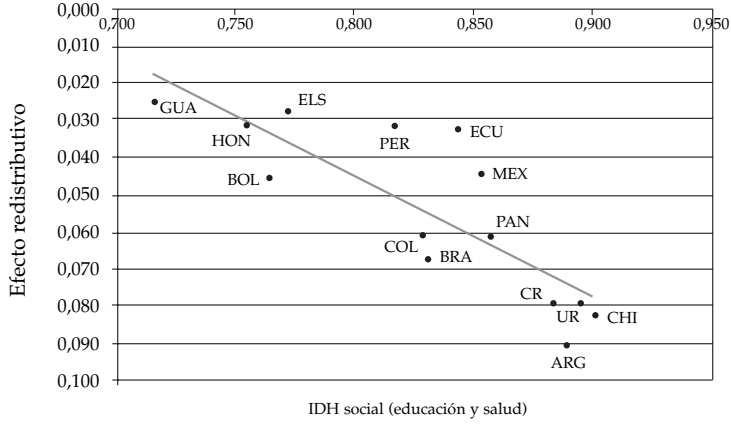
La progresividad del gasto en distintos países. Las estimaciones sobre el efecto redistributivo total del gasto público social en América Latina corroboran estas apreciaciones. El gráfico 3 muestra la relación entre el efecto redistributivo del gasto social en los distintos países (estimado como puntos del coeficiente de Gini) y un indicador agregado del desarrollo de la política social, el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, aunque tomando en cuenta únicamente los componentes de educación y salud de dicho índice. La primera de estas variables incluye no solo el impacto de la focalización en el sentido estricto, sino también el 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– está asociada a sistemas más universales, la magnitud del gasto debe ser también mayor, como se explica más adelante.

Los datos indican, en efecto, que los países en los cuales el gasto público tiene un mayor efecto redistributivo son aquellos que desarrollaron más tempranamente los servicios sociales del Estado y los que han logrado las mayores extensiones de cobertura de sus sistemas de educación y salud: Argentina,

9. 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. V., entre otros, Giovanni Cornia y Frances Stewart (1995), Thandika Mkandawire (2007) y Amartya Sen (1995).

Gráfico 3

Relación entre el efecto distributivo del gasto social y el índice de desarrollo humano social



Fuente: PNUD (2007), Anexo Estadístico, cuadro 1, y Cepal (2007), cuadros II.16 a II.19.

Chile, Costa Rica y Uruguay (a ellos se debe agregar Cuba, que no se suele incluir en los análisis sobre este tema). Nótese que en algunas estimaciones orientadas a analizar exclusivamente la focalización, el efecto redistributivo del gasto público en Chile sobresale como el más redistributivo[10], cosa que no acontece, sin embargo, cuando se combina el impacto conjunto de la focalización con el de la magnitud del gasto[11]. El gráfico indica que los países con un grado de desarrollo intermedio de sus políticas sociales, como Brasil, Colombia y Panamá, generan también impactos redistributivos del gasto social intermedios, en tanto que el menor impacto redistributivo se alcanza en naciones de menor desarrollo relativo, como Bolivia, El Salvador, Honduras y Guatemala. Otros países, como Ecuador, México y Perú, se destacan porque, con indicadores medios de desarrollo humano, tienen un limitado impacto redistributivo de sus políticas sociales[12].

10. V., por ejemplo, los estimativos de Cepal (2006c).
11. En términos estrictos, los datos correspondientes a ese país no son comparables a los de otros, porque 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 contemplar 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.
12. 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 ampliamente la magnitud de gastos sociales que estima corrientemente la Cepal para dicho país.

Cuadro 2

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

	Formalidad laboral ca. 2005 (en %)	Número de dependientes por trabajador formal	Efecto redistributivo del gasto en seguridad social (cuasi-Gini)	
			ca. 2000	ca.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: v. gráficos 1 y 2 y Cepal (2007).

Una mirada a los datos específicos correspondientes a la seguridad social (pensiones) permite captar mayores complejidades. En este caso, la relación 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 que el gasto es más redistributivo cuando el acceso es mayor, medido a través del grado de formalidad laboral. Sin embargo, existen excepciones notorias, tanto positivas como negativas. Entre las positivas sobresalen Bolivia y Brasil, que han desarrollado pensiones básicas universales de carácter no contributivo. Por el lado negativo, algunos sistemas han logrado una muy limitada cobertura del régimen 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). El dato del impacto redistributivo correspondiente a Argentina en 2002 se refiere solo a las pensiones no contributivas y, por ende, no es estrictamente comparable con el resto.

Las conclusiones de este análisis, así como las de la sección anterior, coinciden con lo que Korpi y Palme (1998), 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 aplican criterios de focalización (particularmente 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 sistemas más universales, esencial para obtener el respaldo de dichos sectores a los elevados niveles de tributación necesarios para financiarlos.

Vale la pena señalar, por otra parte, que el efecto redistributivo estimado se refiere en su mayor parte a transferencias indirectas a los hogares equivalentes al 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 en comparación con la de los países de la OCDE (Banco Mundial, cap. 5; OCDE, cap. 1).

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 activa ■

Conviene anotar, por último, que los datos del gráfico 3 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 corroboran claramente 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 activa (Alesina/Glaeser). 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, sistemas elaborados de transferencias de ingresos–.

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 debilitarse con el deterioro distributivo que experimentaron en las últimas décadas casi todos los países de la región con un grado avanzado de desarrollo humano, como parte de la tendencia que la Cepal (2006b) definió como la «convergencia hacia una mayor inequidad». De los cuatro países con un mayor impacto distributivo 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, apoyo a los sistemas democráticos), pese a que el primero ha experimentado un deterioro distributivo en las últimas décadas. Argentina, en cambio, experimentó la tendencia más profunda al deterioro distributivo entre los 70 y comienzos de la década actual y, pese a su mejoría reciente, sigue teniendo niveles de desigualdad no muy diferentes del promedio regional. Chile también experimentó un deterioro distributivo en los 70 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 la demanda de recursos públicos. Una de las ventajas de la focalización –y quizás por ello uno de sus grandes atractivos políticos– es que requiere menos recursos. No en vano, su difusión estuvo asociada a los esfuerzos por racionalizar el gasto público. Este hecho obliga a prestarle atención a una de las debilidades fundamentales del desarrollo latinoamericano: la fragilidad de su estructura tributaria y el peso de los sistemas 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 Cepal (1998), que eleve significativamente el ingreso público y convierta la política tributaria en un instrumento progresivo.

Los trabajos de la Cepal (1998), el BM (2006, cap. 5) y la OCDE (2007, cap. 1) corroboran estas apreciaciones. El estudio de la OCDE muestra que la carga tributaria media en América Latina es apenas la mitad de la de la OCDE (17% contra 36% del PIB). Las grandes disparidades se dan en los impuestos directos (5% en América Latina contra 15% en la OCDE) y en las contribuciones a la seguridad social (3% en América Latina contra 9% en la OCDE). El BM estima a su vez que, dados los patrones internacionales de relación entre tributación y niveles de ingreso, América Latina debería recaudar cuatro puntos adicionales del PIB, sobre todo en concepto de impuesto a la renta, especialmente a las personas naturales. Como señalan estos estudios, la tributación indirecta no muestra, por el contrario, rezagos similares. Esto confirma que los países de

la región tienen estructuras más regresivas que los países de la OCDE y que avanzar en materia de tributación directa puede contribuir a reducir las excesivas disparidades distributivas que caracterizan a la región.

En este marco, un tema controvertido son las contribuciones a la seguridad social y los impuestos para financiar otro tipo de programas públicos (como los 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 trabajo formal y profundiza la informalidad laboral. Esta apreciación es, sin duda, correcta, y ha llevado a propuestas para financiar parcialmente estos beneficios con impuestos de carácter general. Sin embargo, no parece posible ni conveniente que todo el sistema de política social descanse sobre los 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 se recaudan por esta vía. Pero, además de no ser financieramente viable, un sistema sustentado solo en impuestos generales eliminaría un elemento de economía política esencial: los sistemas contributivos generan un sentido de pertenencia del trabajador al Estado de bienestar que es irremplazable y que implica no solo derechos (prestaciones) sino también deberes (contribuciones).

Por este motivo, la idea de desatar el financiamiento de la política social de las contribuciones a la nómina salarial cobra fuerza en aquellos casos en los que se generan bienes públicos o externalidades importantes (programas para prevenir enfermedades transmisibles o de capacitación laboral, por ejemplo) y 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 acontece 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 deberá contemplar, por lo tanto, una mezcla cuidadosa de los pilares contributivo y no contributivo del sistema (Cepal 2006a), pero no la eliminación del primero.

La importancia de la tributación se corrobora, finalmente, en las tendencias del gasto público social verificadas en América Latina. En efecto, una de las tendencias más positivas de los 90 fue el aumento significativo del gasto público social, que se elevó, en promedio, de 12,8% a 15,5% del PIB, gracias en parte a la sustitución de otros tipos de gasto. El aumento, aunque generalizado,

fue más notorio en los países que se encontraban más rezagados. Sin embargo, esta tendencia fue seguida, en los últimos años, por un avance mucho más pausado, ya que en 2004-2005 dicho gasto se ubicaba en 15,9% del PIB (Cepal, 2007, cuadro II.6).

Los avances en materia de política fiscal en América Latina pasan irremediablemente por un cambio en la tributación y, especialmente, en la tributación directa y las contribuciones a la seguridad social

En suma, los avances en materia de política fiscal en América Latina pasan irremediablemente por un cambio en la tributación y, especialmente, en la tributación directa y las contribuciones a la seguridad social. Este es uno de los aspectos en los que se podrá comprobar si el retorno de la equidad a la agenda de desarrollo de la región tiene raíces profundas o se sitúa solo en un terreno retórico.

Conclusiones

Este ensayo argumenta que los enfoques de la política social que han prevalecido en las últimas décadas, con su énfasis en la focalización, deben dejar su lugar a esquemas basados en el concepto de ciudadanía social y, por ende, en los principios de universalidad y solidaridad. El resultado de ello será el desarrollo de servicios y prestaciones sociales que se puedan efectivamente universalizar, al tiempo que dicha universalización debe ser el principal instrumento para lograr una mayor focalización del gasto público hacia los sectores de menores ingresos.

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 tres funciones básicas: desarrollar programas de asistencia social con vocación universal dentro de ciertos grupos sociales, adaptar los programas a las características específicas de algunos sectores y servir como puente hacia los programas universales, como ocurre con los subsidios condicionados.

Un tema adicional es la importancia de combatir la segmentación en el acceso de distintos grupos sociales a diferentes servicios y prestaciones. Como ya 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 discriminar entre los distintos

demandantes. Una fuente especial de preocupación en tal sentido son los elevados niveles de segmentación que caracterizan los sistemas educativos, lo cual implica que los sistemas en los cuales participa una multiplicidad de actores requieren normas más estrictas orientadas a corregir estos problemas.

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 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 los avances de la política social serán mucho más exigentes en el futuro en términos fiscales de lo que fueron en el pasado.

Bibliografía

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

Banco Mundial: *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*, Banco Mundial / Mayol Ediciones, Washington, D.C.-Bogotá, 2006.

Corporación Andina de Fomento (CAF): *Reporte de economía y desarrollo 2007/2008. Oportunidades en América Latina*, CAF, Caracas, 2007.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, Libros de la Cepal Nº 47, Santiago de Chile, 1998.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Cepal / Alfaomega, Bogotá, 2000a.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Cepal, Santiago de Chile, 2000b.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*, Cepal, Santiago de Chile, 2006a.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama social de América Latina 2004*, Cepal, Santiago de Chile, 2006b.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama social de América Latina 2005*, Cepal, Santiago de Chile, 2006c.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama social de América Latina 2007*, Cepal, Santiago de Chile: versión preliminar, noviembre de 2007.

Cornia, Giovanni Andrea y Frances Stewart: «Two Errors of Targeting» en Dominique van de Walle y Kimberly Nead (eds.): *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Johns Hopkins University Press, Baltimore-Londres, 1995, pp. 350-386.

Esping-Andersen, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990. [Hay edición en español: *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Alfons el Magnànim, Valencia, 1993.]

Filgueira, Fernando, Carlos Gerardo Molina, Jorge Papadópulos y Federico Tobar: «Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida» en Carlos G. Molina: *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta, Washington, D.C., 2006, pp. 19-55.

Grynspan, Rebeca: «Universalismo básico y Estado: principios y desafíos» en Carlos G. Molina: *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta, Washington, D.C., 2006, pp. 75-81.

Korpi, Walter y Joakim Palme: «The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries» en *American Sociological Review* vol. 63 Nº 5, 10/1998, pp. 661-687.

Marshall, Thomas Humphrey: «Citizenship and Social Class» [1950] en T.H. Marshall y Tom Bottomore: *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, Londres, 1992.

Mkandawire, Thandika: «Targeting and Universalism in Poverty Reduction» en José Antonio Ocampo, K.S. Jomo y Sarbuland Khan (eds.): *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, Orient Longman, Himayatnagar; Zed Books, Londres y Third World Network, Penang, 2007, pp. 305-333.

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

Ocampo, José Antonio: *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Grupo Editorial Norma / Cepal, Bogotá, 2004.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Centro de Desarrollo: *Perspectivas económicas de América Latina 2008*, OCDE, París, 2007.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar / Altea / Taurus / Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008*, PNUD / Grupo Mundi-Prensa, Nueva York-Madrid, 2007.

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

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

Sen, Amartya: «The Political Economy of Targeting» en Dominique van de Walle y Kimberly Nead (eds.): *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Johns Hopkins University Press, Baltimore-Londres, 1995, pp. 11-24.

Sen, Amartya: *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1999. [Hay edición en español: *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000.]

Thalen, Ingela: «Equidad y economía global: un comentario desde Suecia» en Heraldo Muñoz (ed.): *Globalización XXI. América Latina y los desafíos del nuevo milenio*, Aguilar Chilena de Ediciones, Santiago de Chile, 2000.

Vélez, Carlos Eduardo: *Gasto social y desigualdad: logros y extravíos*, Departamento Nacional de Planeación, Misión Social, Bogotá, 1996.

REVISTA MEXICANA DE POLÍTICA EXTERIOR

Febrero de 2008 México, D.F. Nº 82

MEDIO ORIENTE: **Ana Luisa Fajer Flores**, Medio Oriente. Una ventana de oportunidad para México. **María de Lourdes Sierra Kobeh**, Líbano en la encrucijada: las repercusiones de la guerra Israel-Hezbollah. **Luis Mesa Delmonte**, La capacidad disuasiva israelí y la guerra del Líbano de 2006. **Luis Ortiz Monasterio C.**, Descifrar a Persia. Algunas reflexiones sobre el Irán de hoy. **Rodrigo Azaola**, Afganistán: a siete años del inicio de la reconstrucción. **Juan Manuel Portilla Gómez**, Islam, terrorismo y derechos humanos. **Federico Perazza**, Uruguay y el conflicto en Medio Oriente.

Revista Mexicana de Política Exterior *es una publicación cuatrimestral del Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, Ricardo Flores Magón 2, 1º piso, ala "A", Col. Guerrero, Delegación Cuauhtémoc. México D.F., CP 06300. Tel.: 3686.5047 y 3686.5100 extensiones 2785 y 4720. Fax: 36 86 50 41 extensión 4467.*