

Los ejes cartesianos de la política social regional: fallas originales y desmantelamiento perverso en América Latina

por Fernando Filgueira, Jorge Papadópulos y Federico Tobar

Los modelos de protección social pueden ser caracterizados a través de dos variables: a) el nivel de cobertura y b) la variedad y calidad de servicios prestados (Esping-Andersen, 1990). De esta forma es posible graficar la dinámica de los diferentes modelos de protección social mediante su representación por un par de ejes cartesianos.

Así, la ruta de los modelos socialdemócratas de los países ricos (los modelos escandinavos) presenta una forma de expansión desde abajo hacia arriba que alcanza una cobertura de tipo universal con una creciente incorporación de nuevos servicios y mejoras en la calidad de estos, para luego bifurcarse levemente en alternativas de mercados y techos en la calidad y el rango de las prestaciones garantizadas por el Estado. Los modelos corporativos, típicos de los países europeos continentales, incorporan desde arriba hacia abajo y tienden a estratificar negativamente el menú de servicios y su calidad. Por su parte, los modelos liberales, característicos de los países anglosajones, aunque buscaron preservar para el mercado la función de expandir la cobertura, la variedad y la calidad, a menudo debieron conceder protecciones focalizadas. Así terminaron consolidando modelos duales: de mercado (con y sin subsidio estatal) para los sectores medios y altos, y estatales, de baja calidad y con problemas en la selección de los criterios de elegibilidad para los sectores más pobres. En este último sentido, entre la franja más pobre y los sectores medios se encuentra una amplia capa de sectores medio-bajos que carecen de medios para comprar servicios en cantidad y calidad adecuada en el mercado y que no resultan elegibles en los programas focalizados de cobertura estatal.

Fernando Filgueira. PhD en Sociología (Universidad de Northwestern). Coordinador académico del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay. Investigador senior de CIESU.

Jorge Papadópulos. PhD en Ciencia Política (Universidad de Pittsburg). Investigador senior de CIESU.

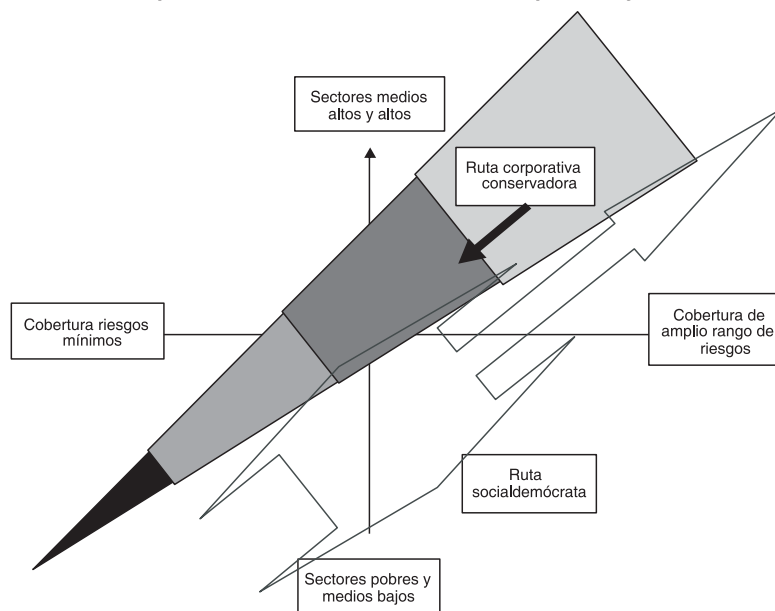
Federico Tobar. Doctor en Economía de la Salud (Fundación Getúlio Vargas, Río de Janeiro). Investigador senior de CIESU. Consultor del BID y el BM en temas de salud.

En cualquier caso, es posible ilustrar en ejes cartesianos estas alternativas que predominaron en los diferentes países desarrollados. Uno de estos ejes representa la cobertura; el otro, la calidad y variedad de servicios.¹

El modelo latinoamericano de políticas sociales se inspira —con excepción de la educación en sus inicios— en el modelo corporativo estamental (Huber, 1994, 1996). En efecto, tanto la salud como la seguridad social se constituyeron a partir de la incorporación de los sectores privilegiados en el modelo de crecimiento sustitutivo (MSI) que predominó en la región entre 1940 y 1980.

¹ Cabe consignar que la alternativa liberal no será aquí diagramada. En términos generales ella es segmentada, con modalidad mercado en el cuadrante superior derecho y modalidad focalizada tendiente al cuadrante inferior izquierdo.

Diagrama 1. Rutas de protección social en los modelos corporativo y socialdemócrata



En algunos países pioneros, como el Uruguay, este proceso se inició antes, en los albores y la primera mitad del siglo XX. Pero en ningún caso —aun aquellos que podemos calificar como regímenes de bienestar pioneros, maduros o de universalismo estratificado— se logró la cobertura de riesgos y las garantías sociales para la totalidad de la población y para el conjunto de los riesgos tradicionalmente considerados, como sí lo consiguieron los modelos europeos (Huber, 1996). Los indicadores básicos que podemos promediar para diferentes grupos de países hacia 1970 así lo constatan.

Cuadro 1. Selección de variables de política social según tipo de Estado social, circa 1970*

	% Cobertura de PEA en la seguridad social	% Cubierto por la seguridad social en el total de población	Gasto social por % del PBI	% de niños de menos de un año vacunados contra la tuberculosis	Tasas de cobertura en educación primaria	Tasas de cobertura en educación primaria
Universalismo estratificado	83,3	67,93	15,63	96	108	47,33
Dual	50,2	27,55	8,65	73	93	24
Excluyente	16,3	9,2	2,75	37,5	80,33	18

Fuente: Filgueira, 1998.

* Promedios no ponderados.

Por su parte, los indicadores sociales que acompañan a estos diferentes tipos de Estados sociales en América Latina reflejan en forma clara los alcances diferenciales de dichos Estados sociales y de sus regímenes de bienestar impactando en las magnitudes de población incluida y excluida del bienestar básico.

Cuadro 2. Selección de indicadores de desarrollo social según tipo de Estado social, circa 1970*

	<i>% de hogares debajo de la línea de pobreza</i>	<i>% de hogares debajo de la línea de indigencia</i>	<i>Tasa de analfabetismo</i>	<i>Mortalidad infantil (tasa por cada 1000 nacidos vivos)</i>	<i>Esperanza de vida al nacer</i>
Universalismo estratificado	11,67	3,67	9,53	50	67,07
Dual	41,5	18,5	29,7	77,5	61,25
Excluyente	62,5	31,33	40,4	112	54,08

Fuente: Filgueira, 1998.

* Promedios no ponderados.

Conviviendo con estas realidades se encuentran sistemas extremadamente generosos y subsidiados, cuando no enteramente costeados por el Estado, con la provisión de bienes sociales de buena calidad para sectores minúsculos o relativamente pequeños de población. Simplemente a modo de ejemplo y para evaluar la realidad más cercana, en Brasil en 1997 la población urbana de 60 años y más, con más de 10 años de educación, poseía una cobertura del 72%, contra una del 60% en la población con 5 años o menos de educación. A su vez, la diferencia en la renta media por jubilación es de 6 a 1 entre una y otra categoría de población. El promedio simple no ponderado para América Latina arroja un 34% de población urbana cubierta en niveles educativos bajos, contra 54% en niveles educativos altos, con una distancia media de 3 a 1 en las prestaciones. En el ámbito rural todos estos guarismos se ven agudizados, con la paradójica excepción de Brasil, que ya en los años setenta, con Funrural, avanzó en un modelo no contributivo de pensión rural de orientación universal.

En materia de salud, la realidad no es más alentadora. En tanto un sector pequeño, formalizado y de ingresos medios y altos de América Latina cuenta con sistemas de solidaridad vertical subsidiados por el Estado, que en muchos casos a través de cuotas moderadas garantizan el acceso a medicina de alta complejidad, amplios porcentajes de la población rural y crecientes contingentes de población urbana carecen de servicios de asistencia primaria y acceso a medicamentos.

Finalmente, en educación la realidad no resulta tampoco halagadora. Universidades gratuitas para elites se combinan con matriculación del 70% u 80% en primaria y de menos del 30% o 40% en enseñanza media. Egresos menores del 60% de primaria conviven con una estructura de oferta de centros de educación media esencialmente urbana y ubicada en los barrios donde vive el 40% de la población más rica.

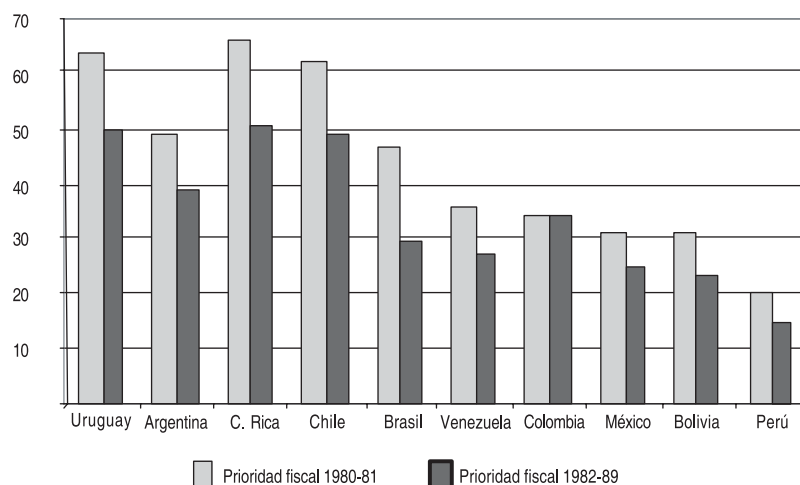
Todo esto no quiere decir que las políticas sociales en los países más avanzados de América Latina y en aquellos con avances intermedios incrementen a través de sus Estados sociales

los niveles de desigualdad que produce el mercado. Aun los países más elitistas en términos de su sistema de protección social muestran que, considerando el conjunto de las prestaciones sociales, estas tienen efectos igualadores respecto a la situación de transferencia inicial. El peso redistributivo de la educación primaria, el efecto progresivo de las pensiones no contributivas o para población de bajos ingresos, junto con las incompletas coberturas de salud y las prestaciones sanitarias básicas para la población más vulnerable, contribuyen a que, a pesar de sus componentes regresivos, el sistema en su conjunto disminuya los niveles de desigualdad de la renta primaria. Sin embargo, la reducción es por demás modesta, debido a que se ha hecho construyendo más habitaciones en los pisos superiores —es decir, incrementando los servicios y bienes para sectores medios y altos— cuando aún no se han completado los cimientos —descuidando de esta manera la cobertura universal de riesgos básicos.

Debe entenderse que el sistema de políticas sociales que caracteriza al Cono Sur y a los países más desarrollados del resto de Latinoamérica no es meramente un conjunto de políticas sociales, sino un Estado social que, articulado con el Estado empresario y el Estado regulador, constituye un orden de legitimación (autoritario, corporativo y por momentos democrático) y un orden de dominación, y que en tal orden se definen desigualdades, se las legitima y se generan las fronteras de la inclusión y exclusión social a la modernidad de la población latinoamericana. Lo que se quiebra con el fin del MSI es dicho orden, y con él sus bases fiscales y de legitimación: caen el Estado empresario, muta el Estado regulador y empieza el desmantelamiento parcial, la retirada que en una guerra de trincheras el viejo Estado social y sus clientelas libran con las nuevas condiciones y los nuevos actores del sistema global y del nuevo modelo exportador. Para esta retirada, los Estados latinoamericanos contarán con tres olas adaptativas en materia social: limitación fiscal, fondos de emergencia y finalmente reforma estructural de corte liberal.

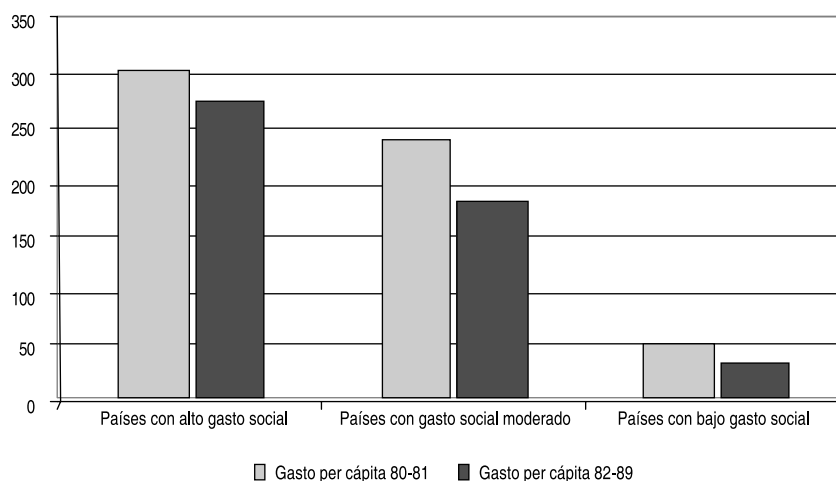
En efecto, como puede observarse en los siguientes gráficos, entre 1980 y 1989 el Estado social latinoamericano se achicó en recursos y esfuerzo fiscal, y lo hizo tanto en los países de mayor desarrollo como en aquellos con Estados sociales embrionarios (Avelino, 1997).

Gráfico 1. Prioridad fiscal del gasto social (gasto social / gasto total) en América Latina



Fuente: CEPAL, 1994.

Gráfico 2. Gasto per cápita en países con alto, moderado y bajo gasto social



Fuente: CEPAL, 1994.

Acompañó y sucedió a esta retracción fiscal del Estado social latinoamericano una proliferación de modalidades *ad hoc*, basadas en préstamos internacionales, de inversión y acción social focalizada y centrada en la provisión de infraestructura y alivio social ante las realidades de crisis fiscal y posterior ajuste estructural de las economías de la región. Estos fondos de emergencia eran por definición coyunturales y no se apoyaban en fuentes genuinas de recursos en la inmensa mayoría de los casos. Entre 1988 y 1993 pueden identificarse la creación e implementación de 45 fondos de emergencia social. Tan solo en 1990 siete países adoptaron esta modalidad, mientras en algunos (especialmente los de menor desarrollo relativo) pueden identificarse tres, cuatro y hasta cinco fondos de emergencia e inversión social parcialmente superpuestos o consecutivos en un mismo país (CEPAL, 1994; Wurgaft, 1993). El control democrático, la sustentabilidad, la eficacia y la capacidad real de focalización de los fondos fue en general pobre, y si bien contribuyeron a aliviar en algunos casos en forma importante la situación de una fracción no menor de la población vulnerable, evidenciaron a poco de andar que representaban una solución coyuntural y minimalista para un problema de raíces estructurales y grandes proporciones. Tal vez el legado más útil de estos fondos haya sido hacer patente y transparente la enorme inequidad del gasto y de los servicios sociales en América Latina e iniciar en forma tímida y entrecortada el embrión que hoy adquiere mayor legitimidad en la región o avanzar hacia la meta de universalizar la protección homogénea de riesgos básicos. Su peor legado quizá haya sido un importante endeudamiento a largo plazo, adquirido a cambio de un frágil alivio a corto plazo, combinado con la ausencia de efectos en materia de capacidad instalada en los países, lo que redundó en algunos casos en una baja eficacia en términos del impacto de la implementación de dichos programas.

La última etapa adaptativa de la región es la que estructura un paradigma liberal más consistente y ambicioso, procurando transformar la matriz de prestaciones sociales. Si bien los fondos de emergencia, de amplia aceptación en la segunda mitad de los ochenta, anunciaban este movimiento, el esplendor del paradigma liberal estructurado se ubica entre inicios de los noventa e inicios del 2000 (Draibe, 2002).

En este paradigma, focalización, descentralización, privatización y mix público-privado se combinan como piezas discursivas de un único modelo e inspiran las reformas privatistas de la seguridad social, de mercados internos y mercados de aseguradoras en salud y educación.

Ahora bien, lo que resulta más interesante de esta ola reformista es que ella fue retóricamente bastante consistente, pero muy inconsistente en su aplicación práctica. Si bien estas reformas cedieron una parte importante del *negocio social* a empresas e individuos que operaban en mercados y cuasimercados, no lograron o no quisieron quebrar una parte importante de los viejos corporativismos o privilegios estamentales del antiguo edificio del Estado social y a su vez no reconocieron, salvo contadas excepciones, la importancia de un pilar no contributivo, residual pero real, para quienes no pueden acceder a través del mercado o los aportes al servicio. Como puede observarse en el siguiente cuadro, de los nueve países con reformas privatistas de la seguridad social (hoy ya son trece), ninguno de ellos suprimió ciertos privilegios corporativos, especialmente los asociados al Estado y a las profesiones liberales, y pocos poseen hoy un pilar no contributivo robusto.

Cuadro 3. Características de los sistemas de seguridad social tras los procesos de reforma a comienzos de la década (2002)

<i>Hacia el 2002</i>	<i>Pilar de reparto</i>	<i>Pilar de capitalización</i>	<i>Protección de base corporativa (sistemas de privilegio)</i>	<i>Pilar no contributivo</i>
Uruguay	Se mantiene	Segundo pilar	Fuerzas armadas, empleados bancarios, notarios, universidad estatal.	Sí
Argentina	Se mantiene	Segundo pilar	Oficiales electos, judiciales, diplomáticos, funcionarios civiles provinciales, profesionales independientes.	Sí
Costa Rica	Se mantiene	Segundo pilar	Judiciales y maestros	Sí
Chile	Cerrado	Sustitutivo	Fuerzas armadas	Sí
México	Cerrado	Sustitutivo*	Funcionarios civiles (federales, civiles y municipales), trabajadores de la compañía petrolera.	No
Colombia	Compite	Compite	Mayoría del sector público, oficiales electos, trabajadores compañía petrolera, maestros.	No
Perú	Compite	Compite	Empleados estatales (eliminado progresivamente)	No
El Salvador	Eliminado progresivamente	Sustitutivo	Fuerzas armadas	No
Bolivia	Cerrado	Sustitutivo	Las fuerzas armadas van hacia el nuevo sistema pero con privilegios.	No

Fuentes: Mesa Lago, 1999, 2004; Muller, 2003.

Por su parte, el creciente desempleo, la informalización y el subempleo que azotan a la región desde la segunda mitad de los noventa destruyeron las bases de pertenencia de buena parte de los sectores otrora integrados a modelos corporativos de base estamental-laboral (cajas de retiro, obras sociales de salud, seguros de enfermedad por ocupación, etcétera), lo que reduce el impacto distributivo de los viejos sistemas estamentales o de los arreglos corporativos heredados.

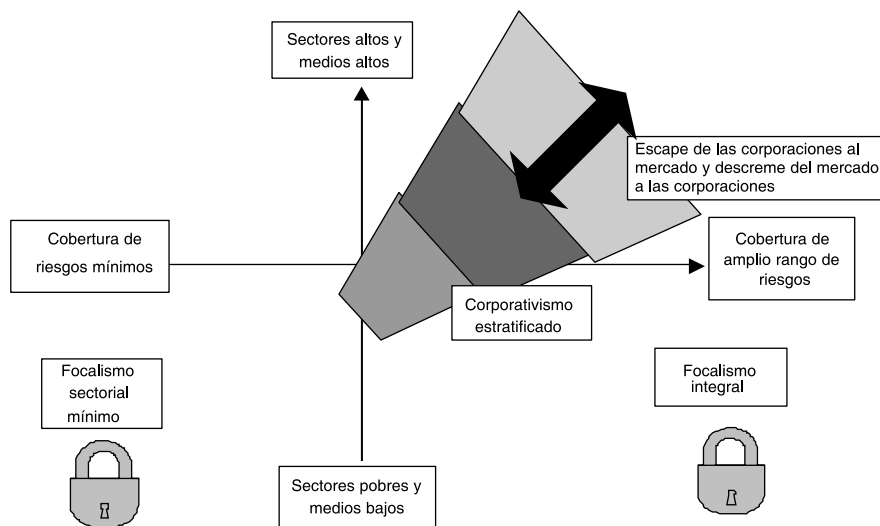
Asimismo, la promesa de incorporación de viejos sectores excluidos del antiguo MSI (trabajadores rurales e informales urbanos) tampoco se materializó en la mayoría de los países, dada la pobre *performance* del empleo y de la actividad económica de la segunda mitad de los noventa. La crisis regional de finales de década e inicios de siglo constituye el ataque final a una estructura social fragmentada que incrementa la vulnerabilidad de las viejas corporaciones y la pobreza y la exclusión de los nuevos y viejos pobres.

La respuesta de los países latinoamericanos ante esta realidad última, ha sido la creación (o mutación, en el caso de que hubieran sobrevivido los viejos fondos de emergencia social) de programas de emergencia social fuertemente focalizados, que ofrecen una renta mínima no contributiva para aliviar situaciones de indigencia, con contraprestación familiar en la modalidad de asistencia a centros de salud y educación de hijos y madres para fortalecer o recrear mecanismos mínimos de integración social (programa Jefes y Jefas en Argentina, PANES en Uruguay, Bolsa Familia en Brasil, Progresía en México, Chile Solidario). Estos programas son diferentes de los que se denominaron *fondos de inversión social*. Si bien son temporales como aquellos y se apoyan en el endeudamiento, se orientan menos a la inversión en infraestructura de servicios y saneamiento y más a un traspaso de renta directo a la familia pobre o indigente.

Así, en la actualidad parece tomar forma un edificio novedoso que surge de un cierto proceso de acumulación de *capas geológicas* de los procesos anteriores: el modelo corporativo estamental, con rasgos de focalización, de descentralización y de privatización propios de modelos liberales-residuales. Como resultado emerge un modelo con características contradictorias, con fuertes inconsistencias, que presenta problemas irresueltos en sus bases fiscales y en sus resultados distributivos. En síntesis, una suerte de criatura *mutante* hecha de partes de cadáveres, con motricidad básica pero sin raíces profundas con lo vital: el complejo orden emergente de la nueva inserción internacional y del nuevo modelo económico, y las demandas que dicho orden y desorden formulan hoy a las políticas sociales. En consonancia con los ejes cartesianos que propusimos al comienzo, este es el modelo —si así se lo puede llamar— y sus componentes y dinámicas.

Sintéticamente, pues, América Latina presenta un corporativismo persistente combinado con una reforma liberal que *descrema* o abre las puertas al descreme de los viejos mecanismos de solidaridad vertical de corte corporativo, a la vez que se percibe una marcada ausencia de un primer pilar no contributivo (sea este universal o focalizado) y una fuerte creencia en bondades de un mercado que por todo lo antedicho (ausencia de mecanismos y capacidad estatal de regulación, recursos concentrados que generan formas oligopólicas o monopólicas de gestión) dista de ser perfecto y resulta difícilmente perfectible. La respuesta interna a las crisis económicas y sociales de segunda mitad de los noventa e inicios del 2000 reflota la importancia de los modelos de asistencia de emergencia focalizados. Quedamos así con un edificio de tres pisos: programas no contributivos de transferencia de renta y contraprestación familiar (más programas acotados en magnitud, cobertura y duración de corte integral), focalizados en el primer piso; corporaciones remanentes del viejo modelo o bien en retirada, sea desfinanciadas o con capacidad de



Diagrama 2



persistir en sus privilegios y no acatar al mercado, en el segundo piso; y en el tercer piso, sistemas de capitalización individual, en materia de jubilaciones, mercados de seguros en salud, y expansión del rol privado o mercantilización parcial de la educación para los sectores medios.

Hay tres inviabilidades básicas en este nuevo edificio:

- a. *Inviabilidad política básica.* Los actores quedan disgregados y no se forjan coaliciones distributivas estables; el orden democrático es presa de populismos, de propuestas de izquierda “aggiornadas” o *corporativas* que prometen programas focalizados pero deben dar al mercado la parte del león en las políticas sociales, al tiempo que deben seguir atendiendo las presiones de las viejas corporaciones. El modelo no logra articular estrategias coalicionales interclases y carece de una base política amplia para sostener programas políticos redistributivos.
- b. *Inviabilidad fiscal.* Los Estados presentan crecientes problemas fiscales, ya que mantienen los viejos privilegios de las corporaciones, renuncian a los sectores con mayor capacidad de financiamiento —los cuales *se fugan* hacia alternativas de mercado— y deben financiar programas focalizados sin base fiscal por vía de préstamos de cooperación internacional. Por esto, los programas focalizados se hacen débiles e intermitentes (retroalimentados por la baja o nula capacidad de sus beneficiarios para organizarse) en relación con los recursos que manejan.
- c. *Inviabilidad institucional y de gestión.* Falta de adecuadas agencias reguladoras de las nuevas lógicas de mercado, falta de sistemas de información y capacidad de gestión y administrativa para gestionar modelos focalizados y definir y hacer respetar criterios de elegibilidad. Capacidad mermada en la gestión de las corporaciones por pérdida de vínculos políticos entre Estado y corporaciones.



La necesidad de repensar el edificio del Estado social latinoamericano se torna, por todo lo expuesto, imperiosa. La importancia de colocar tres elementos esenciales en esta nueva arquitectura parece evidente: universalismo, recuperación del papel del Estado y jerarquización de prestaciones y servicios básicos. Aquellos que frente a estas tres ideas —universalismo básico de gestión estatal— argumenten que tal modelo es inviable, sea por razones políticas, fiscales o de gestión, no deben olvidar que nuestro actual modelo (si así se lo quiere llamar) también se ha demostrado crecientemente inviable, además de ineficaz y inequitativo.

Bibliografía

- AVELINO, George (1997): "Democratización y gasto social en América Latina, 1980s-1990s", en Andrés PÉREZ BALTODANO (ed.): *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Caracas: Nueva Sociedad, pp. 97-122.
- CEPAL (1994): *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- (2000-2001): *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- (2001-2002): *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- COMINETTI, Rossella (1994): *Gasto social y ajuste fiscal en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL, serie Reformas de Política Pública, 20.
- DRAIBE, Sonia M. (2002): "Social policies in the Nineties", en Renato BAUMANN (ed.): *Brazil in the 1990s. An economy in transition*, Houndmills (UK): Palgrave, St. Anthony's Series.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- (1994): "Welfare States and the Economy", en SMELSER & SWEDBERG (eds.): *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton: Princeton University Press.
- FILGUEIRA, Fernando (1998): "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada", en Brian ROBERTS (ed.): *Ciudadanía y políticas sociales*, San José (Costa Rica): FLACSO/SSRC.
- (1997): "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina", en Andrés PÉREZ BALTODANO (ed.): *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Caracas: Nueva Sociedad.
- FILGUEIRA, Fernando, y C. FILGUEIRA (2002): "Models of Welfare and Models of Capitalism: the limits of transferability", en Evelyne HUBER (ed.): *Welfare Regimes and State Reform in Developing Countries*, Penn University Press.
- FLEURY, Sonia (2001): "Universal, Dual or Plural? Health Care Models and Issues in Latin America", en Carlos Gerardo MOLINA & José NÚÑEZ DEL ARCO (orgs.): *Health Services in Latin America and Asia*, Washington DC.
- FLEURY, S., y C. G. MOLINA (2000): "Modelos de protección social" (inédito), Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- HUBER, Evelyne (1994): "Social Policy in Latin America: Welfare State Aspirations, Crisis and Prospects", mimeo, University of North Carolina.
- (1996): "Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal vs Social Democratic Models", en Gøsta ESPING-ANDERSEN (ed.): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economics*, Londres: UNRISD, Sage.
- MIRANDA R., Ernesto (1994): *Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina. Problemas y propuestas de solución*, Santiago de Chile: CEPAL, serie Políticas Sociales, nº 5.
- MESA-LAGO, Carmelo (1991): "Social Security in Latin America", informe elaborado para el BID, *Economic and Social Progress in Latin America*.
- (1999): *Old-Age Security and Health Care for the Poor in Latin America and the Caribbean*. IADB, Conference on Social Protection and Poverty.
- (2004): *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, CEPAL, serie Financiamiento del Desarrollo nº 144.
- RUESCHEMEYER, D., E. HUBER STEPHENS & J. STEPHENS (1992): *Capitalist Development and Democracy*, Chicago: University of Chicago Press.
- WILLIAMSON, John (ed.): (1990); *Latin American Adjustment: How much has happened?* Washington DC: Institute for International Economics.
- WURGAFT, José (1993): *Fondos de inversión social: América Latina*, Santiago de Chile: PREALC-OIT.

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.