

EL NUEVO MODELO DE PRESTACIONES SOCIALES EN AMÉRICA LATINA EFICIENCIA, RESIDUALISMO Y CIUDADANÍA ESTRATIFICADA

Fernando FILGUEIRA*

Cuando debo dictar cursos de metodología en mi país, Uruguay, sé que, a diferencia del estudiante norteamericano, me encontraré con un público poco proclive a aceptar muchos de los principios epistemológicos que, a mi juicio, permiten el análisis empírico en las Ciencias Sociales. La influencia francesa con un legado subjetivista y los aportes fenomenológicos alemanes han sido popularizados y sirven de base al escepticismo con que mis estudiantes observan la tradición analítico-deductiva y el neopositivismo en general. Inicio pues, planteando que debemos aceptar ‘cuatro axiomas básicos. Primero: la realidad existe y es exterior a nosotros. Dos, la realidad tiene orden: Tres, ese orden es capturable cognitivamente. Cuatro, los resultados cognitivos son comunicables. Estos axiomas procuran persuadir al estudiante de abandonar ciertas disputas filosóficas y colocar en la comunidad intersubjetiva de la academia la responsabilidad de respuestas sustantivas a estos problemas centrales en tanto punto de partida de la actividad de investigación. -

Estos axiomas son también una advertencia al voluntarismo tecnocrático. La realidad existe y tiene orden. Ello permite a quienes buscan soluciones técnicas a los problemas una fuente básica de

* El autor agradece los comentarios editoriales y sustantivos de George Avelino, Evelyne-huber, Eric Hershberg y Brian Roberts, así como numerosas sugerencias realizadas por los participantes del proyecto Social Policy and Social Citizens1 5 Central América, Social Science Research Council. El Salvador Guadalajara.

Legitimidad. Olvidan, sin embargo, a menudo que el orden de la realidad opera también limitando la viabilidad y especificando los resultados de los paquetes técnicos que se proponen. Si es posible construir teorías generales sobre fenómenos sociales, entonces también es necesario aceptar que ellas deben ser tenidas en cuenta a la hora de pensar alternativas técnicas a los problemas sociales en diversas sociedades.

¿Por qué este largo rodeo? Pensar el problema de la construcción de ciudadanía social en América Latina no puede hacerse desde el consejo técnico para luego buscar los obstáculos políticos. Los obstáculos políticos, sociales y económicos deben ser considerados con anterioridad a las soluciones técnicas: son factores endógenos al problema. Ello no implica que debemos vivir y aceptar un mundo estático, sí, supone, que debemos asumir un mundo que acepta limitados grados de manipulación y transformación por la vía tecnocrática. Las teorías con que contamos acerca de como se ha construido la ciudadanía social en el mundo son el punto de partida que nos ofrecerá guías para pensar las transformaciones viables y deseables en América Latina. Ello no supone europeo centrismo o imperialismo paradigmático-. No son modelos lo que copiamos en el proceso que propongo. Lo que sí es válido y necesario es trabajar con las categorías generales y las relaciones hipotéticas abstractas buscando sus referentes específicos en la región y tiempo que nos toca estudiar. En el proceso encontraremos que faltan categorías, que no existen actores centrales para las teorías originales; y allí, enriqueceremos la teoría también.

¿Qué sabemos hoy sobre los procesos de construcción de la ciudadanía social? Sabemos que no. ha habido modelos únicos, ni desarrollos lineares y evolutivos simples.

Sabemos que ciertos modelos (los denominados liberales) delegaron en el mercado el rol central en la incorporación social y enfrentaron el problema de la ciudadanía social con instrumentos residuales. Sabemos que en estos regímenes la ciudadanía política moderna (y la civil con anterioridad) precedió a la ciudadanía social. Sabemos que otros modelos desarrollaron en forma temprana instituciones de protección social más abarcadoras articuladas en torno a las pautas de estratificación social y al mercado laboral. Sabemos que en estos países la ciudadanía social fue una forma de limitar la expansión de la ciudadanía política a la vez que se pretendió cooptar o neutralizar desde el Estado a las nuevas clases populares y su potencial insurreccional. Sabemos finalmente que otros casos desarrollaron formas integrales y redistributivas de protección social. Lo hicieron apoyados en una alianza entre granjeros y trabajadores, en sociedades igualitarias de partida y en regímenes democratizados.

Sabemos que la clase obrera jugó en todos los casos un papel preponderante ya sea en forma activa directa (votos y poder organizacional y político), o en forma indirecta en tanto sector a ser neutralizado y cooptado. Sabemos que los tipos de Estado y de regímenes políticos predominantes en los orígenes y período expansivo del “welfare state fueron críticos en intermediar la relación entre matriz sociopolítica y políticas públicas concretas. Sabemos que el período expansivo de los welfare states” y del aparato estatal en general, se encontró fuertemente asociado al proceso y grado en el cual los países se encontraron expuestos a la economía mundial (Wallerstein, 1985; Cameron, 1978). Sabemos que ello fue así, porque los países con fuerte sesgo exportador generaron industrias centralizadas y a gran escala que incentivaron y facilitaron un desarrollo vigoroso de las organizaciones de trabajadores y que ello impactó sobre la representación política y sobre las relaciones capi tal-trabajo (Cameron, 1978).

¿Qué sabemos, por su parte, de América Latina? Sabemos que la clase trabajadora en la región es débil numérica y organizacional mente. Sabemos que el período exportador primario tuvo poco o nulo efecto sobre el desarrollo de la ciudadanía social, en tanto este se basó en la producción agraria y en formas coercitivas y semi-coercitivas de trabajo. Sabemos que en la mayor parte de América Latina el desarrollo de la ciudadanía política fue tenue e inestable (Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1994). Sabemos que el período en donde puede detectarse cierto desarrollo de la ciudadanía social fue uno de sustitución de importaciones y no de apertura al mercado mundial e inserción exportadora.

También, cuando existió incremento en la exposición internacional, ella presenta una relación notoriamente más tenue que en los casos de los países industrializados con expansión del sector público. Lo que es tal vez más importante, la expansión del sector público no responde al complejo entramado causal en donde la exposición externa incrementa el corporativismo de tipo societal, el poder del trabajo y los gobiernos de izquierda influyen así en el tamaño del sector público (Cheibub, 1990).

Debemos buscar entonces claves que nos permitan comprender la lógica sociopolítica de la emergencia de un sistema de prestaciones sociales básico y su posterior expansión en ciertos países región diferente a la pauta de los países de la OECD. Sabemos que el mercado no ha sido nunca un agente incorporador a la par de los modelos liberales de los países desarrollados. Sabemos que estamos en presencia de mercados imperfectos, oligopólicos y monopólicos con baja capacidad de regulación estatal directa.

No se han desarrollado fuertes leyes “anti-trust” y antimonopolio, carecemos de leyes de bancarrota eficientes (North, 1990). Sabemos que la sociedad civil en nuestra región existe pero es débil; ha sido clientelizada, reprimida y cooptada por mecanismos diversos de segmentación. Sabemos que el actual proceso de apertura externa se da en un contexto de ajuste del gasto público en general y no de su expansión.

Existe mucho que no sabemos. Pero lo que si sabemos es suficiente para plantear dos advertencias importantes.

La primera: quienes abogan por una transformación en América Latina de corte ‘socialdemócrata’ deben tener en cuenta que no se encuentran presentes en la región ninguna de las variables que permitieron la emergencia de este modelo en los países desarrollados. Quienes, por su parte, abogan por una transformación de las políticas sociales inspiradas en los modelos liberales-residuales, deben considerar que ninguna de las condiciones presentes en el mercado y en la sociedad civil de estos países están presentes en nuestra región, por lo cual los modelos residuales estarán superpuestos a mercados imperfectos, con baja capacidad de incorporación y fuertemente segmentados.

La segunda y finalmente, de manera reciente Paul Pierson (1995) nos ha señalado que el miedo a la destrucción de los ‘welfare states’ en sus versiones desarrolladas dado el nuevo contexto internacional fue exagerado. Las dos hipótesis más fuertes que anunciaban la desaparición de los sistemas de bienestar tal cómo se conocieron eran la necesidad de disciplina fiscal y bajas cargas fiscales al capital y la desarticulación del modelo fordista y su impacto sobre la clase obrera y su potencial organizativo. “apuntó Pierson que, si bien estos dos elementos están presentes, existe una tercera fuerza que opera en la dirección contraria y que explica en buena medida la resistencia de los “welfare states” frente al ataque; la existencia de clientelas y burocracias de los programas creados por los Estado de Bienestar.

Sabemos que, salvo contadas excepciones, las clientelas en nuestra región son débiles o inexistentes, mientras que los problemas fiscales y la debilidad de clase, en tanto factores que erosionan los sistemas de protección social, sí están presentes.

¿Cuáles son las perspectivas para la construcción de formas de ciudadanía social en América Latina? Las propuestas y tendencias centrales, hoy, apuntan a modificar el modelo y las políticas de protección social drásticamente allí donde existieron y fueron desarrolladas bajo modelos centralistas con pretensiones de universalidad, y apostar, en los países que conocieron bajo o nulo desarrollo de los sistemas de protección social a un modelo emparentado con la tradición residual-liberal. La focalización del gasto y esfuerzo social, la descentralización en la gestión y administración de los programas sociales, la integralidad como alternativa a la versión sectorial de las políticas sociales y la delegación en el mercado (o “marketización parcial) de ciertas funciones sociales constituyen los ejes de las reformas y nuevos modelos propuestos (Filgueira y Lombardi, 1995).

Su viabilidad y potencial impacto no será el planteado en los esquemas y fundamentaciones técnicas predominantes. Existe una realidad con ‘orden’ que limita la opción de alternativas viables y que se combinará con las reformas y sus deseo para producir resultados alejados de los esperados en los prolijos manuales de reformas. Ello no supone desconocer el valor de las guías técnicas, pero lo que no podemos ni debemos hacer es pedirles a estos informes las claves teóricas sustantivas necesariamente previas a la selección de alternativas concretas en políticas públicas.

INTRODUCCIÓN AL TEMA

Desde mediados de los años setenta hasta la fecha, América Latina se encuentra en el proceso de redefinir su modelo de desarrollo económico y social. El giro desde el modelo mercado céntrico hacia dentro a uno mercado céntrico y orientado a la exportación, posee su correlato en la transformación reciente de sus modelos de prestación y protección social. Sistemas de políticas sociales centralizados, sectorializados, con aspiración de universalidad, y administrados estatalmente están dando lugar a modelos de políticas sociales descentralizados, integrales, focalizados y con delegación de en el sector privado.

La viabilidad política de estas reformas, su impacto distributivo, su potencial rol en la incorporación ciudadana, y su impacto más general en la redistribución de recursos políticos son hoy temas abiertos al debate. En este documento trataré tan solo las promesas y problemas que las estrategias de descentralización y focalización plantean para la labor de construcción de la ciudadanía social, igualdad y ataque a la pobreza en la región.

En medios académicos, técnicos y políticos, dos posiciones parecen claramente delineadas. Por un lado, desde las agencias internacionales y las corrientes liberales se evidencia un fuerte apoyo a estas medidas y se critica duramente el modelo anterior. De acuerdo con estos autores, las nuevas propuestas permiten corregir inequidades distributivas en que incurría el anterior modelo, favorecen una mayor eficiencia en la asignación y prestación de recursos, y promueven la incorporación y participación ciudadana en el diseño, gestión y evaluación de los programas sociales (1994).

Prima en esta perspectiva una visión posibilista y voluntarista de la reforma del sector social. Se considera tangencial y superficialmente el efecto de estas reformas sobre las previas formas de incorporación de los sectores tradicionalmente favorecidos por el viejo modelo (clases medias, funcionarios estatales, y trabajadores urbanos integrados al mercado formal) y su consiguiente efecto social y político. Asimismo, se presta poca atención a las formas de reapropiación política y clientelar que las nuevas modalidades pueden y han permitido -especialmente en programas focalizados y descentralizados (Collins, 1996). En tercer lugar, en tanto se enfatiza el efecto positivo en la redistribución de los programas focalizados, se omite el problema de mediano y largo plazo de la regresiva distribución de capital político que estos programas generan al destruir la existencia de bienes colectivos que operaban en la base de coaliciones interclase (Filgueira, F, 1995). Finalmente, estos modelos alternativos se apoyan fuertemente en la idea de que es el mercado, a través del crecimiento económico, al que le cabe el rol fundamental de incorporación social.

Ello choca con la evidencia reciente que muestra mercados y contextos de crecimiento con baja generación de empleo y especialmente de empleo estable.

Una segunda perspectiva, si bien acepta algunas de las críticas al modelo anterior, de sus principios retóricos de incorporación universalista y de fuerte institucionalización (Isuani, 1992). En algunos casos, especialmente desde la izquierda política, ello se traduce en una mera defensa de viejos programas; en otros casos, se aboga por una transformación 'socialdemócrata' de los viejos modelos (Avelino y Filgueira, 1995; Huber, 1995). La defensa de viejos programas presenta el serio problema de desconocer las importantes ineficiencias y desigualdades producidas y/o mantenidas por ellos.

Más importante aún, la virtual situación de bancarrota de muchos de estos sistemas — especialmente en los países con sistemas maduros de protección social-, no puede ser solucionada con mero ‘wishful thinking’. Finalmente., los actores políticos que se encontraban detrás de los viejos sistemas de pro social, de por sí débiles, han sido atacados, numérica, política y organizacionalmente mediante procesos de reestructuración productiva, represión política y crisis económicas en las últimas dos décadas.

Ambas perspectivas presentan, pues, respuestas insatisfactorias. La producción académica más reciente ha procurado incursiones en análisis estructurales e históricos de largo plazo que permitan identificar rutas y desafíos específicos de los diferentes países en la región, en donde contextualizar el problema de las transformaciones y desafíos recientes. La z de los sistemas de prestación social ha dejado de ser en esta perspectiva un paquete técnico-económico óptimo de aplicar o una conspiración liberal, para convertirse en un problema a analizar.

La relación entre economía y políticas sociales se ha problematizado, las coaliciones de clases y las políticas públicas han sido reconectadas, la re-inserción de los países en la división internacional del trabajo y sus efectos sobre las posibles políticas sociales también ha sido evaluada. Ello ha arrojado, si no respuestas tajantes, guías significativas a la hora de evaluar la viabilidad y posible impacto de las reformas en políticas sociales.

A pesar de ello, quien ha trabajado en esta perspectiva, ha debido utilizar instrumentos teóricos producidos desde la tradición europea del período expansivo de los Estado de bienestar. Ninguna de estas .cosas es cierta para nuestros casos. Ni somos europeos, ni nos encontramos en un período expansivo de nuestros Estado sociales. La utilidad de las teorías producidas para los países industrializados debe enfrentar el test de la realidad regional, en donde algunas categorías e hipótesis pasarán la prueba y otras deberán ser reformuladas. En el siguiente punto me propongo sugerir algunas guías para esta empresa y criterios tipológicos para avanzar en la delimitación de la heterogeneidad de los Estado sociales en América Latina.

MODELO DE DESARROLLO Y POLÍTICAS SOCIALES

El MSI y la ciudadanía social estratificada

Un modo particular de política ‘keynesiana’ informó buena parte de los modelos de desarrollo en América Latina entre 1930 y el modelo sustitutivo de importaciones, articulado, teóricamente en el paradigma cepalino y en los aportes de Raúl Prebisch. En dicho modelo, el Estado asumió un rol central en el proceso de desarrollo económico y social. Apoyado en las divisas generadas por productos primarios de exportación, los aparatos estatales de la región financiaron el crecimiento de industrias orientadas a las producciones domésticas por la vía de subsidios y diversas medidas proteccionistas. Asimismo, el Estado cumplió el rol de absorber mano de obra excedente y de proveer el capital para obras básicas de infraestructura económica y social.

Dicho modelo permitió en determinado contexto histórico un importante proceso de modernización social y económica. Lo hizo, sin embargo, con sesgos sistemáticos en la distribución de los beneficios de dicho desarrollo. En especial en lo que refiere a las políticas de bienestar, estas presentaron un desarrollo limitado, fuertemente orientado a los sectores urbanos y con cobertura preferencial —si no única, para los sectores integrados al mercado de empleo formal. Los trabajadores rurales y aquellos empleados en mercados informales y secundarios se vieron excluidos de estos sistemas de protección.

Sumado a ello, los sectores efectivamente protegidos en estos modelos presentaron claras pautas de estratificación en el acceso, rango de cobertura de riesgos y calidad de los beneficios (Mesa-Lago, 1991). Empleados estatales y de servicios claves tuvieron acceso en forma temprana a programas de cobertura comprensivos, en tanto trabajadores de cuello azul recibieron más tardías y limitadas formas de protección.

Más allá de esta apreciación general del modelo de desarrollo en la región y de su impacto en los modelos de políticas sociales, es imperativo anotar que existieron y existen enormes variaciones en los sistemas de bienestar en las diversas naciones latinoamericanas. El desarrollo de las políticas de bienestar debe ser entendido en el marco del peculiar desarrollo económico y político de la región y de las heterogeneidades nacionales concreta. Grados diferentes de expansión del modelo sustitutivo de importaciones, tipos de producción exportadora y poder político de diferentes sectores del capital y el trabajo, deben ser considerados a la hora de pensar tipo lógicamente el desarrollo de los Estado sociales en América Latina (Huber, 1995). Previo a ello, cabe detenerse en un ejercicio eminentemente conceptual. ¿Qué elementos o dimensiones prometen ofrecer guías sustantivas de clasificación de los sistemas de políticas sociales en la región?

1. Estas variaciones en América Latina han sido absolutamente olvidadas en la crítica neoliberal al modelo sustitutivo de importaciones. Si se acepta la caracterización crítica, pero más atendible, de Evans del msi como un triángulo antishumpeteriano en donde Estado, industria y trabajadores integrados constituyen un sistema que desincentiva la innovación, extrae rentas del sector con ventajas comparativas y traslada los costos de las rentas monopolistas al consumidor y de la pérdida del bienestar agregado a los sectores no integrados, podemos preguntarnos, entonces. Cuánta gente ingresaba en este triángulo protegido en las diferentes sociedades latinoamericanas Los efectos distributivos y sociales de países que incorporaron a este triángulo a 3/4 o más de la población como Argentina y Uruguay, no son los mismos que aquellos países en donde este proteccionismo incorporaba a menos del 20% de la población como en muchos países centroamericanos. Esta negligencia de la crítica al msi es tal vez el problema más importante que la misma enfrenta.

Claves para una clasificación de los modelos en América latina

El primer desafío con que un estudioso de las políticas sociales encuentra en América Latina es la inmensa variedad de modelos y grados de desarrollo de los sistemas de bienestar en los distintos países. Esta variedad es evidente en los esfuerzos fiscales destinados a servicios sociales, en la cobertura poblacional de los sistemas de protección, en el rango y variedad de servicios para el Estado, en su calidad y en la distribución sectorial del gasto público social.

Carmelo Mesa-Lago (1991) ofrece una primera aproximación al problema de la variación, mediante la introducción de una clave simple de clasificación; sus inicios históricos y grados de maduración. Ello le permite diferenciar entre países pioneros, intermedios y tardíos en el desarrollo de sus sistemas de protección social.

Los países pioneros se caracterizan hoy por una cobertura universal o casi universal en servicios de protección social básicos, una marcada estratificación en la calidad y condiciones de acceso de estos, un rango directamente estratificado de servicios para la población, y situación de masificación y déficit estructural en materia de recursos y gastos. En el otro extremo, los países tardíos presentan una baja cobertura poblacional, un limitadísimo menú de opciones en materia de servicios, y una desproporcionada

calidad y cantidad de beneficios a los sectores efectivamente protegidos. Dentro de los países intermedios puede, en una lectura atenta, distinguirse dos tipos a la hora de entender los efectos heterogéneos de desmantelar el msi en América Latina diferentes.

Aquellos que han avanzado hacia el modelo estratificado maduro desde la lógica excluyente de los modelos tardíos, de aquellos, en especial, Costa Rica, que han avanzado en niveles de cobertura y o feria y calidad servicios sin incurrir en los errores de estratificación de los sistemas pioneros. La clasificación de Mesa Lago es simple y procura ubicar a los países en un continuo de desarrollo de políticas sociales antes que en una clasificación tipológica de Estado sociales.

Esta forma de clasificación de sistemas de bienestar, apoyada fuertemente en indicadores de cobertura y gasto, ha sido creciente- mente criticada desde la literatura orientada al análisis de los “welfare states” en Europa (Tittmús, 1958, Korpi, 1983, Esping Andersen, 1990, 1994). De acuerdo con estos. autores, un problema central del análisis de los Estado de bienestar no es cuánto se gasta, sino cómo se gasta. El rol de los Estado de bienestar en “decomodificar”, redistribuir y articular dinámicas de empleo, protección familiar y movilidad, promete, en esta perspectiva, producir hipótesis y hallazgos sustantivos que la investigación concentrada en los niveles de gasto y cobertura no han producido. Este nuevo cuerpo de literatura ha sido indudablemente exitoso y; ha, en buena medida, redefinido el debate académico para los países industrializados. Permitaseme, sin embargo, colocar una nota de advertencia sobre el traslado de estos modelos de análisis a las realidades latinoamericanas.

En tanto todos los países de la OECD presentan niveles de cobertura universal y de gasto importante —aun con importantes variaciones, en América Latina las disparidades son todavía lo suficientemente significativas para merecer detallada atención. No puede un analista concentrarse en el “cómo” se gasta en tanto guía tipológica y desconocer el “cuánto” se gasta, cuando algunos países presentan gastos que alcanzan el 18% del PSI en tanto otros no llegan al 8%. Asimismo, cuándo el analista se enfrenta con coberturas poblacionales que varían en un rango del 20% al 90% de la población, debe detenerse en ello e incorporarlo en tanto criterio discriminante e intentar explicarlo.

Ahora bien, ello no implica que la crítica de Esping-Andersen no posea aplicabilidad alguna a las realidades latinoamericanas y a la producción académica en torno a ella. Por el contrario, la advertencia metodológica y teórica más importante que imparte el autor posee plena validez. Entender regímenes de bienestar y compararlos requiere de clasificaciones tipológicas y no de continuo. Asimismo las explicaciones de los diferenciales desarrollos nacionales no serán de carácter lineal y evolutivo, sino de tipo “path dependent” y estructurales.

En otras palabras, la naturaleza de los sistemas de bienestar en la región encuentra claves explicativas en variables estructurales y en secuencias históricas, antes que en puntos de partida temporales singulares y en los grados de madurez correspondientes. Que los indicadores centrales para la construcción de tipologías sean para la región cobertura, gasto y, en menor medida —aunque también presente, el “cómo se gasta” no renunciar a entender “tipos” de Estado sociales antes que “niveles” de desarrollo de Estado sociales.

Por ello, si bien la agrupación que realizaré de los países de la región responde en buena medida a la propuesta de Mesa Lago, la conceptualización y explicación histórica de su desarrollo, será tipológica y : enfatizará variables diferentes al grado de madurez de estos sistemas.

El grado de madurez será en todo caso una variable intermedia, explicada, a su vez, por variables antecedentes. Los indicadores fundamentales a considerar serán la cobertura (cierta forma del cómo . del gasto el gasto (el cuánto del gasto), y su distribución sectorial y en niveles de prestación de servicios (una aproximación adicional al cómo del gasto), en particular para el caso de educación. No es por tanto que se deje de lado el “cómo” del gasto, pero nos importa un “cómo” cuyo énfasis difiere del propuesto por Esping-Andersen. Nos interesa el “cómo” en tanto distribución sectorial y cobertura poblacional, y solo en segunda instancia en tanto desmercantilización.

Se considera la cobertura real. y no la definida potencialmente por la normativa legal. Uno de los problemas fundamentales de considerar la norma y no la realidad - en América Latina es la distancia entre letra y realidad - derivada de la no aplicación: de la norma, o en el caso de la seguridad social de la delimitación de su aplicación al mercado formal, en economías con importantes grados de informalidad en el empleo.

La norma legal, no carece, sin embargo, de importancia. Resulta diferente moverse hacia un sistema más inclusivo en un país que legalmente define sistemas de cobertura elitista. Corporativos o segmentados, de países que a pesar de no cumplir con la letra de la ley, parte de sistemas normativos de corte y pretensiones universalistas.

Una topología más completa debiera incluir la calidad de los beneficios. Ello permitiría hilar más fino para determinar los grados en los cuales estos sistemas otorgan al ciudadano status que van más allá de la noción de mercancía. Carezco en este trabajo de los medios y espacio para desarrollar tal tarea.

Acompañando a estos indicadores se presentarán dimensiones referidas a los niveles de desarrollo social, los cuales, si bien dependen tan solo en parte de las prestaciones y niveles de cobertura de los dispositivos sociales, permite captar una imagen más integral y tipológica de las sociedades en cuestión.

Una tipología tentativa de los Estados Sociales en América Latina 1930-1970/80

a. Universalismo estratificado (Uruguay, Argentina, Chile)

Estos tres países se encuentran dentro del grupo que Mesa Lago define como países pioneros. De acuerdo con su criterio, Brasil también debiera ser incluido, pero, como argumentaré en las páginas que siguen, este pertenece a otro tipo.

La primera dimensión central que caracteriza a este grupo de países es que hacia 1970 todos ellos protegían de alguna u otra forma a la mayor parte de la población mediante sistemas de seguro social, de servicios de salud, a la vez que habían extendido la educación primaria e inicial secundaria a toda la población. En otras palabras todos ellos ofrecían extendidas niveles de “decomodificación” tanto en la prestación de servicios fuera del mercado como en la provisión de beneficios monetarios para diversas situaciones de imposibilidad laboral.

La otra característica central de estos sistemas la constituye una fuerte estratificación de beneficios, condiciones de acceso, y rango de protección en materia de seguro social y en similar medida en salud. Los trabajadores del Estado y los profesionales, servicios urbanos y trabajadores fabriles urbanos tuvieron acceso en ese orden a protecciones y beneficios, y también en ese orden estratificaron calidad y acceso.

Los auto empleados, el sector informal, desemplea dos crónicos, y. trabajadores rurales lo hicieron más tardíamente y con peor suerte en materia de acceso y beneficios. En otras palabras, los grados de “acceso”, se encuentran directamente estratificados en estos países. Sin embargo, y este punto, es importante anotar, la estratificación de los servicios sociales amortiguó, no reforzó, la pauta de estratificación social. En términos más simples, si calculáramos los coeficientes de Gini del ingreso primario y del ingreso luego de las transferencias, el último sería más igualitario que el primero.

Otra aclaración de importancia es que el desarrollo de los diferentes sistemas de protección social presentó un impacto importante sobre variables relativas al bienestar social. Estos avances no pueden atribuirse simplemente al nivel de desarrollo económico, ya que casos como Brasil y México con similares niveles de PBI-per cápita presentan indicadores sociales notoriamente inferiores.

La explicación del peculiar desarrollo de estos sistemas sociales debe buscarse no en su temprano desarrollo, sino en la economía política del desarrollo nacional y en la administración política de este. Los casos de Argentina y Uruguay presentaron un MSI anclado en exportaciones de bienes primarios con muy baja demanda de mano de obra y con alta rentabilidad internacional. Fuertes procesos migratorios a los centros urbanos crearon presión para la incorporación de sectores subalternos. El Estado apoyó esta incorporación mediante la captación de empleo público y el apoyo a la industria doméstica. El poder del Estado sobre los capitales domésticos sumado a la temprana sindicalización de los sectores subordinados, permitió negociar e implementar extendidos programas de protección social Con financiamiento tripartito en el caso del seguro social y unilateral (estatal) en el caso de educación y para ciertas áreas de salud. Chile es un caso más complejo.

También un país con un importante desarrollo del MSI el mismo se apoyó en la minería y una economía agraria exportadora más diversificada y de mayor demanda de mano de obra. Presentó, al igual que los otros casos, una importante migración rural-urbana, aunque el proceso fue más tardío. Los primeros grupos en incorporarse a la protección social fueron, al igual que en Uruguay y Argentina, los profesionales y empleados públicos. Las elites estatales, utilizando los recursos del comercio exterior desarrollaron los primeros programas de prestación de servicios sociales (educación y en menor medida salud) y de seguro social.

Por su parte, -núcleos fuertemente sindicalizados en laminería y articulados a los partidos políticos en los- centros urbanos fueron capaces de presionar y lograr la incorporación a los sistemas de protección y servicios sociales.

Estos tres casos representan, tal -como lo señala Huber (1995) -para Chile y Argentina, el modelo más cercano a los sistemas corporativos conservador que Esping-Andersen identifica para Los países industrializados, tanto por su nivel de cobertura como por la forma que el gasto asumió. Las condiciones en las que enfrentan la reforma de sus sistemas de políticas sociales en la década de los setenta y ochenta son particularmente duras, en tanto deben realizarlas luego de importante niveles de protección, en contextos predominantemente recesivos y con retracción del gasto público en general y del gasto social en particular. A ello debe sumarse que, dada la naturaleza de su desarrollo, los grupos mejor situados para defender sus beneficios, son los que se apropian de la mayor parte de estos, por lo cual reformas con pretensiones de igualación en contextos de ajuste del gasto, pueden resultar simplemente en un efecto perverso de agudización de la estratificación.

La focalización y descentralización, así como la privatización de buena parte de sus servicios sociales, debe ser evaluada en el contexto de este tipo de desarrollo previo. Tanto la viabilidad, sustentabilidad y deseabilidad de estas reformas requieren para una respuesta de esta contextualización.

b. Regímenes duales (Brasil, México)

Estos regímenes presentaban hasta la década de los setenta un Casi universalizado desarrollo de la educación primaria y un importante aunque estratificado grado de cobertura en salud. En lo relativo -a la seguridad social la cobertura acentuaba los aspectos estratificados de los sistemas maduros sin la cobertura universalizada de los regímenes de universalismo estratificado. En estos países es donde el problema de la heterogeneidad territorial puede observarse con mayor claridad. No porque sus tasas de desarrollo diferencial sean mayores que las de los sistemas excluyentes que trataremos más adelante. Lo que sí es claro es un desarrollo importante del mercado formal, el Estado y la protección en ciertos Estados y regiones y una virtual desprotección y baja incorporación de la mayor parte de la población (ya sea vía el mercado o por la vía del Estado) en otros Estado. Estos países se han caracterizado por un desarrollo del MS apoyado en las rentas provenientes de economías primarias con alta intensidad de mano de obra y con. Una importante heterogeneidad regional en los niveles de desarrollo económico y social, evidenciado y reproducido en estructura con un comparativamente alto contenido federalista.

Políticamente, el control e incorporación de los sectores populares ha descansado en una combinación de formas clientelares y patrimonialistas en las zonas de menor desarrollo económico y social y forma de corporativismo vertical en áreas más desarrolladas. El bajo desarrollo en duración e intensidad de regímenes democráticos electoralmente competitivos ha permitido esta forma dual de incorporación, incrementado los diferenciales de poder de los sectores populares en una y otra área. A diferencia de los países de universalismo estratificado, los sistemas de protección amortiguan —aun en su naturaleza estratificada, la segmentación social solamente en los sectores incorporados a formatos de protección modernos. Entre estos y los sectores desprotegidos la acentúan..

c. Regímenes excluyentes (República Dominicana, Guatemala; Honduras; El Salvador, Nicaragua, Bolivia; Ecuador)

Con la excepción de Costa Rica, los países centroamericanos —y posiblemente Bolivia y Ecuador presentan sistemas elitistas de seguro social y salud y dual en materia de educación. La pobreza en todos estos países medida a través de ingresos excede el 50%. Hacia 1970 menos que el 20% de la población se encontraba cubierta por programas básicos de protección y seguridad social —con la excepción de Guatemala (27%). En materia de salud la realidad era similar. No así en materia educativa, en donde la expansión de la matrícula primaria, con fuertes desigualdades en calidad, alcanzaba a más de la mitad de la población, y llega, en algunos casos, a la cobertura universal.

En estos casos, estamos muy cerca de los que Peter Evans (1992) denomina Estados depredadores. Elites que se apropian del aparato estatal y que apoyados en la exportación de bienes primarios en economías de enclave utilizan la capacidad fiscal de estos Estados para extraer rentas, sin proveer la contraparte de bienes colectivos, sea ello en la forma de infraestructura, regulación o servicios sociales.

Los sistemas de protección y seguro social de este tipo consisten en su mayor parte de políticas elitistas que agregan a población en situaciones privilegiadas, privilegios adicionales.

5. Costa Rica ha sido considerado por Huber (1995) como el caso más cercano al modelo de tipo socialdemócrata esbozado por Esping-Andersen para los países de la occo. Ello responde no sólo a su igualitaria y casi universal protección en salud y educación sino también a que este país presenta una forma 'sui-géneris' de la alianza rojo verde identificada en los países escandinavos, en donde pequeños y medianos productores rurales forjan un acuerdo parcial con los sectores trabajadores urbanos. Si bien estos argumentos son persuasivos, la expansión de sectores informales sin cobertura (con un importante contenido migratorio), el desarrollo estratificado de la seguridad social, y el modesto desarrollo de dispositivos de desmercantilización más radicales (Rivera. 1989), obligan a moderar el calificativo de socialdemócrata del régimen costarricense. En cualquier caso, es cierto que Costa Rica no se ajusta a ninguno de los tres tipos propuestos en este trabajo para América Latina, ya que cierto igualitarismo en salud y educación lo alejan del universalismo estratificado y su amplia cobertura lo hacen aún más claramente de los modelos duales y excluyentes.

Profesionales muy reducido número de trabajadores formales y los funcionarios públicos son quienes típicamente se ven favorecidos en estos modelos. La mayor parte de la población representada en el sector informal, la agricultura y la mano de obra secundaria se encuentran excluidos.

Cabe anotar que estos países presentan un realidad caracterizada por una alta heterogeneidad de la estructura social, lo cual se refleja en la distribución de la riqueza nacional entre sector urbano y rural y entre diferentes áreas rurales así como centro y periferia urbana. En otras palabras, el grado en el cual el-propio mercado ha operado generó °clusters° de configuraciones sociales negativas y positivas. Por su parte, el grado en el cual el Estado intervino como corrector ("risk pooling") ha sido ínfimo. Asimismo, las burocracias estatales reflejan también dicha realidad con un marcado diferencial en su eficiencia y productividad en la medida, que nos movemos de áreas privilegiadas del Estado a nivel central a dependencias subnacionales de menor rango. En algunos casos, nos enfrentamos con la inexistencia de burocracias estatales a escala regional. Finalmente, a nivel político social, la participación organizada de los sectores subalternos ha sido históricamente baja en las esferas decisorias, dado el carácter predominantemente represivo de los regímenes políticos y el bajo capital organizativo de los sectores subalternos. La incorporación y cooptación de los sectores sociales subalternos ha sido alcanzada por mecanismos clientelitas y patrimonialistas de las elites locales o de formas "sui-generis" de comisariado político y represión. Consistente con este escueto panorama, los indicadores sociales en este tipo de países presentan sistemáticamente los peores guarismos, así como los diferenciales más altos entre regiones de distinto grado de desarrollo.

DOS DESAFÍOS REFORMISTAS: DESCENTRALIZACIÓN Y FOCALIZACIÓN

Descentralizar y focalizar supone, por sobre todas las cosas, redistribuir recursos de poder y beneficios materiales concretos —en la forma de transferencias monetarias, subsidios, bienes y servicios. Eminentemente es, por tanto, un problema político y distributivo, bien no debe perderse de vista los problemas técnico-administrativos que estos procesos de reforma suponen, igualmente importantes y más descuidados han resultado los problemas de poder y redistribución que dichos procesos implican. Las reformas en cuestión, vistas desde esta perspectiva, no pueden ser iguales ni en su viabilidad, potencial impacto o deseabilidad en países de universalismo estratificado, de incorporación dual y de tipo excluyente

Descentralización

El término descentralización ha sido usado y abusado. La idea de descentralización ha sido utilizada para denotar transformaciones en dimensiones referidas a la devolución, delegación y desconcentración de funciones administrativas, de poder político, de bases tribu, tarjas y de asignación de recursos, tanto desde el aparato central estatal a las regiones, Estado o de como a las ciudades y municipios (Bossert, 1996). Sin ingresar en el debate acerca de desconcentración, descentralizar y devolución, puede establecerse un marco analítico simple respecto al problema de la descentralización de recursos y gastos, aspecto en el cual me concentraré, que arroja cuatro tipos posibles (BID, 1994).

Descentralización de impuestos

Modelo de gravamen local y gasto central

Modelo localista, de alta autonomía

Modelo centralista tradicional

Gasto autónomo y recursos centrales

Descentralización de gastos

La idea fuerza de descentralización ha constituido hasta años recientes un punto de consenso poco común entre sectores y grupos con diferente orientación ideológica. Fuertemente asociado a la idea de eficiencia y mercado en la literatura conservadora y a las nociones de democracia y participación en las tradiciones de izquierda, la descentralización parece convencer a unos y otros. Este consenso se ha visto plasmado en transformaciones reales a nivel de las políticas públicas de las naciones latm De una situación fiscal fuertemente centralista, América Latina ha iniciado un movimiento claro en la dirección opuesta (Aghon, 1997; Rivera, 1997.6.

Recientemente, sin embargo, este aparente consenso se ha visto cuestionado por la evaluación de algunas de las experiencias recientes en la región. En este punto se pretende pasar revista a los argumentos y críticas a la descentralización, tomando en consideración los tipos] de Estados sociales esbozados más arriba. Tal vea la advertencia más importante que las recientes experiencias sobre descentralización 1 arrojan, es que ello puede significar cosas muy diferentes dependientes de las realidades previas a nivel social y los legados en materia de 1 políticas públicas —muy. Especialmente políticas sociales (también discutido en Rivera, este volumen).

Asimismo, se anota que algunos de los potenciales efectos perversos de la descentralización serán más o menos probables dependiendo de variables políticas y político-administrativas de los Estados en cuestión.

Un informe reciente sobre descentralización fiscal del BID (1994), procura sistematizar los argumentos fiscales y económicos en favor de la descentralización. El primer elemento de la argumentación parte de diferenciar entre bienes nacionales y bienes con delimitación espacial. Para los segundos (iluminación, cuidado urbano, cierta infraestructura energética y vial), modelos descentralizados prometen ser mejores en la recaudación y administración de recursos que formatos centralistas. Asimismo, en materia de salud y educación la cantidad y calidad (dentro de ciertos lineamientos generales) de los servicios guardará mayor consistencia con la capacidad fiscal, si ello es administrado en unidades subnacionales. Es, en definitiva, una forma de adecuar demanda y oferta, acercando al consumidor y al prestatario del servicio. Tales instancias subnacionales —en tanto representen adecuadamente el alcance espacial del bien ofrecido garantizarían que las cantidades ofrecidas se adecuen a la demanda, que su costo sea solventado por sus reales beneficiarios, y los beneficios consumidos por los reales aportantes. La cercanía de prestatarios y recipientes incrementa así la eficacia “alocativa” y consistencia distributiva (ajustando esfuerzo fiscal y beneficios y servicios) de los programas sociales. Permite también, en esta versión, incrementar la “accountability” de los gestores y la participación de la comunidad. En una realidad en donde las unidades subnacionales poseen capacidad de recaudación para cumplir sus funciones básicas de “welfare”, este modelo funcionaría, en la perspectiva neoclásica, óptimamente. Tal no es, sin embargo, el caso. La distribución de capacidades fiscales intranacionales dista de ser homogénea.

Más importante tal vez, las jurisdicciones subnacionales no han sido creadas ni lo serán procurando reflejar los alcances espaciales de los bienes que administran para una población determinada. “Spillovers” inconsistentes apartante-beneficiario y la necesidad de articular población local, autoridades locales y autoridad central persisten y crean una serie de problemas que pueden invertir los resultados positivos que se esperan de la descentralización en el modelo del federalismo fiscal.

Frente a estas críticas, esta versión optimista de los efectos de la descentralización encontró algunos observadores que hicieron un llamado a la cautela. De entre los efectos perversos que pueden pensarse, los más relevantes parecen ser.

6. Aghon (1997). Para Argentina. Chile. Brasil y Colombia: y Rivera (1998, este volumen) para Centroamérica. muestran el incremento en las funciones. Prerrogativas. Gasto y funciones tributarias de los niveles intermedios y locales.

7. Muchos de los puntos que siguen relativos a los problemas que enfrenta la descentralización son adaptaciones y variaciones sobre lo trabajado por Melo en su documento de 1993, y formalizado y publicado más adelante en 1997. La aplicabilidad específica de muchas de estas potenciales perversiones a los tipos de Estados sociales delimitados en este trabajo es mi responsabilidad.

a. Clientelización de acceso, criterio de provisión e inversión en programas sociales.

La promesa de la participación que generaría modalidades de descentralización política (esto es en la toma de decisiones) puede verse burlada en los casos en que las autoridades locales han estado históricamente conformadas por cutes locales (o son muy porosas a ellas) que- establecían relaciones neopatrimoniales con los habitantes

l (Melo, 1997). Este riesgo es particularmente claro en países con modelos sociales de tipo excluyente y en los casos del sector no incorporado a la protección moderna de los países duales, en donde el control y cooptación de los sectores populares se realizó mediante la coerción y prebendas de terratenientes y otras elites locales, apoyadas por el Estado. De hecho, en este caso ya estamos en presencia de un modelo descentralizado informal en donde el Estado delegaba funciones coercitivas, de recaudación, de control y de gasto o servicios en cutes locales.

Este mismo problema puede darse en países de universalismo estratificado o en las regiones modernas de los países duales, pero la clientelización posible guardará relación con los grados y formas previas de clientelismo, los cuales, en muchos casos, se encontraban avanzados en su proceso de democratización. Ello no soluciona el problema de la eficiencia del gasto social —bien puede agravarlo- pero sí garantiza en mayor medida cierto control por parte de las formas organizadas de la comunidad sobre los programas. Ello es así, ya que estos casos, en general, han desarrollado en mayor medida que los países de tipo excluyente, formas organizadas de la sociedad civil (sindicatos, asociaciones comunales, clubes políticos, movimientos sociales de diverso tipo con base territorial), por lo cual la promesa de “accountability” y participación encontrará actores preparados a usufructuar los nuevos formatos descentralizados

Para los modelos de tipo excluyente y de tipo dual —en sus sectores no integrados- el problema antes o más bien al mismo tiempo que descentralizar es el de democratizar las relaciones básicas de poder social a escala local. El poder de las cutes locales en muchos de estos casos es pre-político lo cual hace la tarea más ardua. En cualquier caso el rol del Estado central será fundamental interviniendo y procurando oficiar de “prestamista” (recordar aquí el rol del Gobierno federal en USA frente a los poderes locales del sur) de poder a la población local para garantizar la democratización de las relaciones locales en el nuevo contexto descentralizado.

La otra opción es extender un “by de las autoridades locales tradicionales sin apoyo de Estado central, por la vía de ONGs y formas organizacionales propias de la comunidad, pero allí estamos hablando de un modelo societalista de políticas sociales sin participación estatal.

Un segundo riesgo de clientelización apunta no solo al control por parte (le cutes preexistentes sino a la creación de nuevas redes clientelares que se manifiestan en un exceso de inversión en empleo con una limitada contraparte en la provisión de servicios. En aquellas situaciones en donde la organización o poder de la sociedad civil se encuentra concentrada en estratos pequeños cercanos al poder, un incremento en las autonomías locales puede traducirse en un incremento de ‘accountability clientelar, no democrático, y cuyos efectos serán ineficientes. El efecto en este caso el proceso a observar, será el giro de la inversión hacia empleo (en tanto retribución selectiva clientelar) antes que la expansión de servicios para poblaciones y comunidades sin poder p a escala local. El trabajo de Melo (1993, 1997) ha incursionado en este punto para el caso brasileño. En este país el gasto fiscal de los municipios se incrementó para hacer frente a las nuevas atribuciones establecidas en las medidas de descentralización

de 9% a 16% del PBI en términos agregados en doce años. Sin embargo, la mayor parte de ese aumento responde a gastos de personal, y en mucho menor medida a expansión de inversiones y servicios. Ello revela para el autor la expansión del empleo público de base clientelista y la pérdida de calidad del gasto público.

b. Agudización de inequidades distributivas regionales y neolocalismo

En tanto quienes defienden las propuestas descentralizadoras sostienen que la eficiencia y eficacia de los sistemas de prestación social se vería favorecida, quienes hacen un llamado a la cautela apuntan a los problemas de inequidad distributiva que estos procesos pueden acarrear. Si la descentralización incluye el aspecto fiscal, el problema más serio a enfrentar en esta área refiere a la diferencial capacidad fiscal de regiones y municipios, dado los niveles de desarrollo económico, las tipos de actividades predominantes y su ‘tasabilidad’, y el propio aparato fiscal regional o municipal.

Los mercados distribuyen bienes de forma desigual, social y, mercados ineficientes y con fuertes rigideces agudizan dicha inequidad. En América Latina en particular este problema adquiere dimensiones alarmantes en los diferenciales de desarrollo regional y rural-urbano. Los Estados centrales han desempeñado en este sentido un rol redistributivo de riesgos y beneficios. Esta pauta se ha visto reforzada en los casos en que sus gobiernos debieron enfrentar la aprobación popular por mecanismos democráticos o cuando por necesidades de seguridad nacional o inversión mínima en infraestructura debieron colocar recursos en áreas que el empresario no encuentra rentable o para la cual no cuenta con el capital suficiente.

En este contexto, si la descentralización es utilizada como un mecanismo que incrementa la ‘accountability’ tanto de las autoridades locales como de el Gobierno Central, el sistema político se encargará de contrarrestar o al menos atenuar las inequidades distributivas que la redefinición de unidades territoriales fiscales conlleva. Si ello no es así, la descentralización significa básicamente el quiebre de los principios de solidaridad centralistas y la profundización de las desigualdades regionales y rural-urbana.

El caso chileno durante el Gobierno de Pinochet es un buen ejemplo de lo anotado. La ausencia de mecanismos participativos reales a escala comunitaria, y la ausencia de transferencia de recursos desde el Gobierno Central a las nuevas unidades administrativas llevó a una agudización de la estratificación regional. Este experimento fue pertinentemente tildado de desconcentración regional y ‘alcaldización’ de los municipios (el alcalde no era elegido sino nombrado por Pinochet) y no de descentralización. Con la apertura democrática se implementaron dos reformas que permitieron enfrentar al menos parcialmente el problema. Por un lado se implementaron mecanismos participativos y electivos para la selección de las autoridades locales; por el otro, se creó un fondo de solidaridad basado en rentas generales y en ingresos fiscales de las autonomías y municipios más ricos, lo cual permitió cubrir las deficiencias fiscales de las unidades más pobres.

Es interesante anotar que fue posible impulsar estas reformas y sostenerlas en democracia y en presencia de partidos fuertemente institucionalizados a escala nacional. En otras palabras, si la descentralización se realiza en naciones fuertemente heterogéneas y estratificadas a escala local y regional, sin ninguna institución o actor que habilite la redistribución de poder político interregional y los efectivice en instituciones accountables locales, el resultado será muy posiblemente el de agudizar las inequidades distributivas.

Un segundo problema refiere a lo que Melo (1993, 1997) denomina neolocalismo. El autor señala que el neolocalismo posee repercusiones depredadoras sobre la ciudadanía social al producir una forma de “hobbesianismo municipal”. Este fenómeno se da en la medida en que las autoridades locales procuran atraer la inversión empresarial disminuyendo las cargas fiscales que permitan solventar los gastos sociales. Asimismo, una realidad ya conocida y debatida en los Estados Unidos (Peterson, 1995) con la extendida descentralización de los servicios educativos y de salud y la posible descentralización de los sistemas “welfare puede también producirse en forma agravada en la región. La disminución de las prestaciones y servicios sociales a los sectores más pobres como forma de evitar la expansión y atracción de dichas poblaciones a la localidad o región. En tanto en mercados eficientes, el argumento, de por sí ya debatido, de que estas medidas incrementarían el empleo es al menos atendible, para América Latina ello parece menos probable. El efecto agregado del incremento de las desigualdades regionales y las políticas de incentivos locales al capital y desincentivos al asentamiento o permanencia de poblaciones vulnerables incrementaría la distancia entre localidades, agudizaría pautas de segmentación social y favorecería formatos de ‘apartheid social’.

c. indisciplina fiscal

Un último efecto no deseado de la descentralización es el impacto que tiene sobre la coordinación y control del gasto entre instancias centrales y locales y su impacto sobre la disciplina fiscal agregada. En casos en que el incremento de funciones y atribuciones locales va acompañado de una descentralización del gasto con recursos centrales o con una laxa política de controles de préstamo y endeudamiento de los gobiernos locales, la expansión del gasto no tendrá su contrapartida en una expansión de las capacidades de recaudación de estas unidades. Al colocar más cerca a la comunidad y a la autoridad prestataria del servicio, se incrementa también los incentivos para formas indisciplinadas y populistas de manejo fiscal. En la medida en que estas unidades locales puedan tener acceso a préstamos del Gobierno Central o de instancias financieras [que luego pueden trasladar la deuda a instancias centrales el objetivo general de disciplinamiento fiscal se verá amenazado. ‘El incremento de gasto e ingreso fiscal de los niveles municipales en tres de las experiencias de descentralización durante la década de los ochenta (1980-1990) es ilustrativo. En Brasil, el incremento de los gastos duplica al ingreso fiscal, en Chile y en Argentina más que lo triplica (Aghon, 1995, 1997).

En síntesis de los problemas expuestos y de su aplicabilidad a los diferentes tipos de Estados sociales se puede repensar el gráfico siguiente pensando ahora en los problemas fiscales, distributivos y políticos que cada una de las celdas plantea y avanzando someramente sobre el tipo de actores y factores políticos (véase destacados) que permitirían evitar o minimizar dichas potenciales perversiones de la descentralización (o su ausencia).

Focalización

Frente al incremento de la escasez de recursos en la región, y en vista de la evidencia sobre las inequidades distributivas de los viejos modelos de prestación social, adquirió creciente legitimidad y aceptación la estrategia de focalización del gasto social. Por un lado, se argumentaba que esta estrategia presentaba costos fiscales notoriamente menores a políticas universales; por el otro, que estas políticas focalizadas permitían llegar más eficientemente a los sectores más pobres y necesitados de protección social.

En un estudio reciente se señala que:

“Se tiene una buena comprensión de los aspectos conceptuales de la focalización. La focalización es deseable porque con ella es posible concentrar los gastos destinados a los programas sociales o de alivio a la pobreza en las personas que más pueden beneficiarse de ellos. Ello economiza dinero y mejora la eficiencia de los programas” (Grosh, 1992, p.1).

¿Qué es exactamente la. Estrategia de focalización? Raczynski (1995) diferencia frente a esta tres tipos de políticas sociales. Las de corte universal desde su diseño (infraestructura vial, campañas ‘vacunación, campañas publicitarias de formación en salud, etc.), las de corte sectorial o por categorías de población -que pueden adquirir carácter universal en la cobertura de dichas categorías, como son las políticas de previsión social (desempleo, retiro) y las propia mente focalizadas, en donde las categorías destinatarias se definen a partir de un nivel dado de necesidades, pobreza o riesgo. Los mecanismos operativos de la focalización, agrega la autora, pueden apoyarse en un diagnóstico de la demanda (identificación de hogares o personas pobres), la oferta (establecimientos que ya proveen servicios de naturaleza focalizada o de potencial focalización), o por áreas geográficas en donde se diagnostica que existe una alta proporción de personas que cumplen con los criterios de potencial beneficiario.

Existe un conjunto de problemas técnicos que se derivan de una y otra opción referidos a costos de diagnóstico e implementación, riesgos de exclusión de sectores pobres e inclusión de sectores que no lo son. Más allá de los diversos problemas técnicos, la focalización ha sido percibida como una estrategia adecuada para enfrentar la escasez fiscal y adecuar las pautas distributivas. Ello es ciertamente así en los casos de diagnóstico y focalización en infraestructura (agua potable, electricidad, carreteras, etc.). En dichos casos, la deseabilidad y el posible impacto será casi seguramente positivo, su viabilidad, sin embargo, no. Las ventajas de la focalización son menos claras en los casos de identificación por la demanda y cuando la modalidad predominante es de transferencias de ingresos o servicios individualizados. Ello no implica que tal solución no haya sido y deba ser debatida y mas no ya desde la problemática técnica sino desde el contexto socio-político en tanto insumo y límite de su diseño, lo cual determinará la viabilidad y eficacia de este tipo de estrategia.

a. Focalización y estigma

Bernard Beck argumentó una vez que políticas de transferencias, subsidios y redistribución del ingreso nacional existen y existieron en todos los Estados-naciones. Se preguntó, entonces, por qué algunas eran consideradas sociales y otras no. Su respuesta fue que en algunos casos ello respondía a la naturaleza de inversión en capital humano, pero que en Otros lo que caracterizaba el calificativo de “social” era el estigma asociado al recipiente del beneficio. Se refería a las políticas no contributivas de necesidades básicas tipo “welfare” en Estado Unidos. Katz dedicó buena parte de su labor académica a debatir por qué Europa Continental reflexionaba acerca de la pobreza desde los problemas de clase, desigualdad y Estado, en tanto Estado Unidos lo hacía desde el problema de la motivación individual, la raza y la familia. La tradición liberal es descendiente directa de la tradición de las “poor law” inglesas, en donde el debate entre “deserving” y “undeserving poor” era central a la definición y asignación de beneficios sociales. La focalización posee el riesgo de estigmatizar al recipiente erosionando así las bases mismas de la construcción de ciudadanía social.

Bien puede argumentarse que el estigma detectable en el modelo norteamericano no se reproduciría en América Latina, ya que la matriz ideológica es diferente. Ello puede ser

cierto para los pocos países relativamente igualitarios y con fuerte homogeneidad racial, no así para países con amplia población indígena y negra en donde existe el fermento de discriminación tradicional que se combinaría con las políticas focalizadas, reforzando los estereotipos de las élites dominantes y de los sectores medios europeizados.

Ello no implica que deba abandonarse la estrategia de focalización forma integral, pero debe intentarse minimizar la segmentación institucional del programa de otros de corte universal, y debe trabajarse en fundamentaciones y formación educacional a nivel local y nacional en defensa de estos programas por razones de equidad y solidaridad y no caridad.

b. Focalización y capital político

Un segundo problema se encuentra fuertemente asociado al primero. La su .de estos programas en contextos de escasez dependerá en buena medida político de las clientelas

Beneficiarios. Si bien la focalización soluciona el problema de iniquidades distributivas al excluir a sectores medios y trabajadores no pobres, crea; por esa misma razón, grupos de beneficiarios de bajo o nulo capital político. Tal como señalan Goodin y Legrand, los sectores medios no son tan solo los que se benefician injustamente de programas sociales que no necesitan, son también quienes poseen mayor poder político para defenderlos en casos de ajuste o escasez.

En los países de bajo desarrollo, si la focalización cubre efectivamente a los sectores pobres en general (aun con gradaciones) en contextos auténticamente; democráticos y electoralmente competitivos, este problema se vería atenuado, ya que la población pobre, dado su tamaño, posee el capital político nada despreciable del voto. En los países de alto desarrollo, en tanto la focalización sea un instrumento marginal, a políticas de corte más universalista, los efectos del problema persisten, pero no generan el grado de desprotección absoluto que ello implicaría para países con débil o nula implantación de políticas universales y de cobertura sectorial universalizada. Los casos en los cuales esta política puede hacer más daño es en los casos duales. Si la focalización se constituye en una parte sustancial del gasto social las ganancias distributivas pueden transformarse en un bumerán al destruir las pocas bases de solidaridad interclases existentes y al desincentivar la ampliación de estos por la vía de políticas de corte universal.

c. Focalización, fondos-de emergencia y préstamos.

Un problema hasta el momento invisible, pero que estará en la agenda futura, es el problema del creciente endeudamiento de los Estados latinoamericanos para enfrentar la deuda social de la década de los ochenta. Muchas de estas estrategias de focalización vienen siendo llevadas a cabo por Fondos Sociales de Emergencia en los cuales en promedio la mita de los fondos corresponden a préstamos internacionales Ello supone al menos dos cosas:

En primer lugar, los gastos de hoy deberán pagarse mañana. Si la focalización se constituye en un mero mecanismo de alivio —y en muchos casos cooptación, sin que se incorpore a su diseño el intento de incentivar el desarrollo de círculos virtuosos de interacción entre la esfera política, social y económica la deuda social será solucionada temporaria mente, para luego ser recreada al enfrentar los contextos de ajuste necesarios para el pago de la deuda-financiera en la que se está incurriendo.

En segunda instancia la transparencia distributiva de estas medidas es muy baja a pesar de los argumentos esgrimidos por quienes abogan por la focalización. La progresividad

o regresividad del gasto social depende de quién paga y quién recibe. En muchos de los casos actuales se sabe quién recibe, no quién paga. Ello se definirá en el futuro, y si las medidas para enfrentar dicha deuda se aproximan a los efectos del ajuste con la crisis de la deuda, es discutible la progresividad del gasto focalizado. Esto también implica que muchos de los países, por la vía del ende han podido postergar el desafío de desarrollar sistemas distributivos y redistributivos más progresivos al considerar tanto ingresos como egresos y regulación del mercado. ¿Cuánto tiempo llevará para que las naciones latinoamericanas y muy especialmente sus elites políticas y económicas entiendan la necesidad de fuertes inversiones políticas que permitan modificar la matriz distributiva nacional? El crédito externo es necesario, y esto no es un llamado a frenarlo, pero las formas de condicionalidad deben apuntar a fortalecer los sectores sociales que puedan influir en una mejora distributiva. Si solamente se determina que para un préstamo debe contarse con un déficit fiscal no superior a determinado porcentaje del PBI. Los Estados nacionales cortarán y recaudarán, en general, de y a quienes poseen menor capital político.

CONCLUSIONES

¿Qué pueden aportar las reformas en materia de descentralización y 1 en un proyecto de construcción de ciudadanía social en América Latina? ¿Cuáles son sus riesgos? ¿La viabilidad -y deseabilidad de las reformas es similar para toda la región?

Los tiempos por los cuales atraviesa no son particularmente buenos para emprender proyectos de construcción de ciudadanía social. Arrastrando estructuras sociales hiperdesiguales, Estados de baja- eficacia, contextos de reestructuración económica, sistemas políticos con ciudadanía política de baja• intensidad, y tasas de crecimiento bajas y/o inestables el panorama no es, por cierto, alentador;

Sin embargo, y al mismo tiempo, pueden observarse algunas formas novedosas o revigorizadas de participación de la sociedad civil, un consenso sobre la democracia política nunca antes conocido y la centralidad de la temática social en la agenda internacional y en muchas agendas nacionales.

La clave está, tal vez, en pedirles a las políticas sociales su parte en la construcción de ciudadanía social y no toda la labor. Muchas veces la ciudadanía social ha sido equiparada a las políticas sociales concretas. Ello es un tanto engañoso (Idm y Hershberg, 1996). El derecho del individuo de compartir estándares mínimos de bienestar social es previo, o más estrictamente, requiere de desarrollos previos en otras dimensiones a las que luego sigue la maduración de los sistemas de previsión social. La garantía de que ello sea así es propia de las políticas sociales, y en tal sentido, completa, sin duda, una forma de ciudadanía social más plena. Pero existen otras transformaciones necesarias que proveen el substrato y antecedente de esta forma completa de social.

El primero de ellos es la “efectivización” de los principios de ciudadanía política, no su formulación, ni siquiera su respeto, sino la aparición de actores, tramas informales, organizaciones y partidos que le den carne y sustancia al juego democrático y coloquen la cuestión distributiva en la arena política. En segundo lugar, la ciudadanía social encuentra bases fundamentales de apoyo en merca dos eficientes. En América Latina, el Estado central debe cumplir un rol crítico en este aspecto. No abogo aquí por un retorno al tipo de Estado interventor propio de los modelos sustitutivos de importaciones. Deben sí crearse instituciones de regulación económica que corrijan rigideces e ineficiencias del mercado e incentiven, en palabras. de North (1990), formas empresariales y del trabajo de eficiencia adaptativa, y no meramente alocativa.

Estos dos pilares: sistemas políticos más transparentes y “accountables” y mercados más eficientes son el substrato sobre el cual las políticas sociales pueden aportar decisiva y significativamente en la construcción de ciudadanía social. Ello, sin embargo, significaría una espera prolongada olvidando muy posiblemente lo urgente para concentrarse solamente en lo necesario. Cabe incursionar entonces en los aportes que en estas dos dimensiones las estrategias reformistas de las políticas sociales puedan realizar por sí mismas.

En la medida en que la descentralización permita al Estado central operar como prestamista” de poder para las comunidades rehenes de formatos de cooptación neopatrimonial de las cutes locales y de máquinas clientelares se avanzará en la creación de sistemas políticos más transparentes y “accountables”. Asimismo, en tanto estos préstamos políticos se traduzcan afectivamente en capacidades organizacionales de las comunidades locales, se avanzará también hacia la sustantivización del juego democrático al que hacía referencia. Por su parte, en tanto la descentralización, opere reformando instituciones de regulación del mercado allí donde las cadenas productivas y comerciales articulan espacios territoriales, la eficiencia del mercado en tanto factor de innovaciones adaptativas e incorporación del trabajo se verá acrecentada.

La focalización posee un impacto más limitado sobre estas bases de construcción de la ciudadanía social. Permite, sin embargo, especialmente en contextos recesivos y de ajuste, enviar un mensaje a los sectores más desprotegidos simulando, al menos, una forma minimalista de ciudadanía social. Asimismo, en tanto, la focalización opere efectivamente redistribuyendo recursos sociales hacia sectores marginales y pobres, y en la medida en que pueda concentrar dicho gasto en beneficios educativos y de salud, se produce inversión en capital humano favoreciendo diversas formas de incorporación en el mercado de trabajo.

La descentralización y la focalización en tanto estrategias reformistas no implican los mismos riesgos ni ofrecen similares promesas par todos los países de América Latina.

La descentralización en el caso de los países de universalismo estratificado debe realizarse en una estrategia cauta, procurando corregir (as ineficiencias e inequidades distributivas de los modelos centralistas sin quebrar la lógica solidarista construida en casi treinta años. En materia de focalización, debe incorporarse dicha estrategia en tanto complemento marginal a políticas de corte universalista homogeneizando el acceso y beneficios de la patita estratificada anterior. Debe procurarse también encontrar fuentes genuinas de recursos para esta empresa.

Para los países de tipo dual la estrategia de descentralización debe constituir un elemento central en la agenda reformista. En estos contextos, la descentralización debe procurar quebrar las modalidades neopatrimonialistas de control y cooptación (ocal, especialmente en los sectores no incorporados a la protección social moderna y a los mercados formales de trabajo. Debe, asimismo, trabajarse en la creación de fondos solidarios disciplinados fiscalmente y alejarse de modalidades crediticias para superar el gap fiscal interregional, de forma de no incentivar estrategias fiscales laxas y populistas. La focalización para estos países debe evitar diseños institucionales y financieros que favorezcan la estigmatización de los beneficiarios y que posean efectos aislacionistas para estos sectores en materia de capital político. Finalmente, en los países de tipo excluyente, debemos realizar nos dos preguntas más bien retóricas. En primer lugar ¿descentralizar qué?; en segundo ¿descentralizar para qué? Los Estados centrales de estos países han sido históricamente muy débiles y su implantación en el territorio nacional tenue, cuando no inexistente.

Por su parte, la descentralización, si pretende perseguir objetivos de eficiencia debe aceptar la imperativa necesidad de modificar al menos mínimamente la matriz distributiva. La respuesta primaria, pues, a estas dos preguntas, es que la descentralización debe cumplir la función paradójica de permitir el fortalecimiento de las capacidades político administrativas del aparato central.

La creación de unidades descentralizadas deben apuntar a agregarle capacidades regulativas al aparato central. Sin este objetivo en mente, la descentralización en estos países revierta posiblemente en balcanización, y agudización de la segmentación social y estratificación regional. La descentralización sin su contraparte en el fortalecimiento del Estado central es desentendimiento y neofeudalización, no reforma.

Adicionalmente, la descentralización deberá buscar la redistribución de recursos financieros y organizacionales, fortaleciendo las emergentes expresiones de la sociedad civil a escala local.

La focalización optimizará sus resultados, si la misma comprende a los sectores pobres en general (aproximadamente el 50% de la población en estos países), lo cual es sin duda una pesada carga para el fisco. Pero ello permite, en principio, utilizar las estrategias focalizadas como piedra fundante de una estrategia de Construcción de ciudadanía social minimalista, y no en tanto mecanismo remedial y muy posiblemente estigmatizante. Si ello no fuera así, la focalización, puede aún contribuir positivamente en la medida que permite la inversión en capital humano en sectores marginales, que han “caído” fuera de la sociedad, pero el rol más sustantivo de construcción de ciudadanía social deberá ser atendido por otras políticas sociales y estrategias reformistas.

BIBLIOGRAFIA

Aghon, Gabriel. Procesos recientes de descentralización en América Latina: Revisión de algunas experiencias, CEPAL/GTZ, 1995.

Descentralización Fiscal en América Latina: Balance y Principales Desafíos. Documento preparado para LASA; México-Guadalajara, 1997.

Avelino, George y Filgueira, Fernando. "Democracia. Ciudadanía y Políticas Sociales en el Cono Sur Latinoamericano" en Alcántara y Crespo (eds.) Los Límites a la Consolidación Democrática en América Latina. Ediciones Universidad Salamanca; Salamanca, 1995.

B (Banco Interamericano de Desarrollo). "Fiscal Decentralization: i search for Equity and Efficiency. lo Economiic and Social Progress in Latin America, ! 1994.

6ssert, Thomas. "Descentralization". lo Janovsky K. (cd.), Health Policy and Systems Developm World Health Organizatiofl. Ginebra, 1996.

CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina. CEPAL; Santiago de Chile, 1980.

Panorama Social de América Latina. CEPAL; Santiago de Chile. 1995.

Cameron, David R. "The Expansion of the'Public Economy: "Com parative Analysis". In American Political Science Review, Vol. 72, No. 4, 1978.

Cheibub, José Antonio. "A Expansao do Setor Publico na América Latina: Urna Análise0 Comparada". En DADOS — Revista de Ciencias Sociais, Vol. 33, No. 3, 1990.

Collins, Charles. "DescentralizatiOn". In Janovsky K. (cd.) Health Policy and Systems Development. World Health Organization. Ginebra, 1996.

Esping-Andersen, Gosta. Tite Three Worlds of Welfare Capitalism Cambridge, Polity Press and Princeton, Princeton UmverSitY Press, 1990.

"Welfare States and the Economy". lo Smelser & Swedberg (cd.) The Handbook of Economíc Sociology. Princeton Univer sity Press; Princeton, 1994.

Filguet Carlos y Lombardi, Mario. "Social Policy in Latin Ame rica". lo Morales-Gómez y Torres (eds.), Social Policy jli a

Global Society. ParaUeL and Lessons from rite Canada-Latin America Erperience. IDRC; Ottawa, 1994.

Filgueira, Fernando. "A Century of Social Welfare iii Uruguay. Growth Lo the Limit of the Batilista Social State". li Democracy and Socia! Policy Series, Nr. 5. Kellog Institute; Notre Dame University, 1995.

Fluber, Evelyne. "Options for Social Policy in Latín America. Neo-Liberal versus Social Democratic Models Djscussion Pa per; United Nations -Research Institute for Social Development, 1995.

Jelin, E. & Hershberg, E. Construir la democracia: derechos hwna nos, ciudadanía y sociedad en América Latina. Nueva Sociedad; Caracas, 1996.

Korpi, Walter. Tite Democralic Class Struggle. Routiedge and Kegan Paul; London, 1983.

- Melo, Marcos André B.C. "Municipalismo; Nation-Building e a Modernizaçao do Estado no Brasil", Revista Nacional de Ciencias Sociais No. 23, 1993.
- "Federalismo e Política Social: As visissítudes da descentraliza cao". En Filgueira; Midaglia y Petersen-Thurnser (comp.), De safios de la Seguridad Social, pp. 265-288. Ediciones Trilce; Montevideo, 1997.
- Mesa-Lago, Carmelo. "Social Security in Latín America". Informe elaborado para Inter-Amer Development Bank, Economic and Social Progress in Larin America, Repon, 1991.
- Miranda R., Ernesto. "Cobertura, Eficiencia y Equidad en el Area de Salud en América Latina. Problemas y Propuestas de Solución". En Serie Políticas Sociales, 1" CEPAL; Santiago de Chile, 1994.
- Peterson, Paul E. Tite Price of Federalism. Brookings, 1995. Pierson, Paul (1995); Dismanrlng tite Welfare Stare? Reagan, litar cher, and jhe Politics of Rerrenchmeni. Cambridge Studies iii Comparative Politics. Cambridge University Press; Cambridge, 1995.
- Raczynski, Dagmar. "Focalización de Programas Sociales: Lecciones de la Experiencia Chilena". En Pizarro, Raczynski & Vial (ed.) Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático. Cje-plan/Unicef; Santiago de Chile, 1995.
- Rueschemeyer, Stephens & Stephens. Capitalist Development & Democracy. University of Chicago Press; Chicago, 1992.
- Claudia. "Mu Política Social y Pobreza". En Pizarro, Raczynski & Vial; Op.cit, 1995.
- Titmuss, Richard. Essays on the Welfare Suite. Allen and Unwin; London, 1958.
- World Bank. World Developmenf Reporr. World Bank; Washington, 1994.