

REFLEXIONES CRÍTICAS SOBRE EL UNIVERSALISMO BÁSICO *

Pedro Narbondo **

Revista Uruguaya de Ciencia Política N°15. 2006. pp. 151-172. ISSN 0797 9789

Resumen: En los últimos años el Universalismo Básico ha aparecido como uno de los temas centrales de la agenda de debates del Banco Interamericano de Desarrollo sobre derechos sociales en América Latina. Se sostiene que el Universalismo Básico permite una mejor utilización del gasto público social, concentrándolo, en una primera etapa, en la universalización de prestaciones sociales básicas de buen nivel, para avanzar, luego, progresivamente hacia la universalización completa. En este trabajo sostengo que el planteo y la implementación efectiva del Universalismo Básico no conducen a la universalización de prestaciones básicas elevadas en cantidad y calidad, ni tampoco a la progresiva universalización de la totalidad de las prestaciones de los servicios sociales generales. Por el contrario, considero que genera una tendencia hacia la mercantilización en los dos niveles, básico y no básico, y a la disminución, en cantidad y calidad, de las prestaciones básicas gratuitas, con la consiguiente reproducción en el acceso a los servicios sociales, básicos y no básicos, de la desigualdad de ingresos producida por el mercado laboral y de capitales.

Abstract: In the last few years Basic Universalism has become one of the main topics in the debate agenda of the Inter-American Development Bank (IDB) about social rights in South America. It is said that the Basic Universalism can lead to a better allocation of the social public expenditure by first focusing in the universalisation of the basic social benefits of good quality, and then moving on towards the complete universalisation. In this paper I claim that the establishment and effective implementation of the UB do not lead to the universalisation of elevated amounts of the basic benefits of good quality and qualities, nor to the progressive universalisation of all the social benefits. On the contrary, I consider that it generates a tendency towards a mercantilisation in both levels, basic and non basic, and the decrease in amount and quality of free basic benefits, with the consequent increase of inequities in income in the access to social benefits, both basic and non basic, that is produced by the labour and financial market.

Palabras clave: Basic Universalism – Social Policies - Social Rights

Introducción

En los últimos años el Universalismo Básico (UB) ha aparecido como uno de los temas centrales de la agenda de debates del Banco Interamericano de Desarrollo sobre derechos sociales en América Latina[1]. El UB es presentado como una estrategia consistente en destinar la totalidad del gasto público social a la financiación exclusiva del acceso gratuito (o a precios subsidiados) a prestaciones básicas de los servicios sociales generales –salud, educación, jubilaciones–, retirándolo de la financiación de las prestaciones no básicas en esos servicios.[2] Se sostiene que es una estrategia realista (Filgueira et. al. 2005:2) que permite una mejor utilización del gasto público social especialmente en países pobres o en desarrollo. En efecto, se considera que teniendo en cuenta las dificultades financieras de los Estados de esos países, la mejor vía para maximizar la eficiencia del gasto público social es concentrarlo en financiar la gratuidad (o en subsidiar los precios) de prestaciones sociales básicas elevadas en cantidad y calidad, para todos los ciudadanos o residentes permanentes, con independencia del nivel de sus ingresos y de su poder adquisitivo.

Para lograr esa concentración del gasto público social, la aplicación del UB exige el retiro de la financiación de la gratuidad (o del subsidio de los precios) de las prestaciones no básicas. Esto, según sus impulsores, no perjudica sino que beneficia a los estratos de ingresos más bajos. En primer lugar, porque en los hechos los estratos de ingreso más bajo, aunque tengan derecho a prestaciones no básicas gratuitas, no tienen posibilidad de hacer efectivos esos derechos por causa de limitaciones socioculturales. En segundo lugar, porque el retiro de la financiación de las prestaciones no básicas del gasto público social, permite concentrarlo en aumentar la cantidad y calidad de las prestaciones básicas, que son las que efectivamente consumen los más pobres, y de las cuales depende, en buena medida, la superación de esas limitaciones. En tercer lugar, porque no es el objetivo final, sino una etapa en un proceso que irá avanzando gradual y progresivamente hacia la universalización del derecho a acceder gratuitamente también a las prestaciones no básicas.

En este trabajo sostengo que el planteo y la implementación efectiva del UB no conducen a la universalización de las prestaciones básicas elevadas en cantidad y calidad, ni tampoco a la progresiva ampliación de la universalización de la totalidad de las prestaciones de los servicios sociales generales. Por el contrario, considero que su aplicación genera una tendencia hacia la mercantilización de los servicios en los dos niveles, básico y no básico, y a la disminución en cantidad y calidad de las prestaciones básicas gratuitas, con la consiguiente reproducción en el acceso a los servicios sociales básicos y no básicos de la desigualdad de ingresos producida por el mercado laboral y de capitales.

La argumentación que plantearé será fundamentalmente teórica, centrada en la lógica de acción que se desprende de los principios específicos del UB. Más allá de la consideración de las diferentes situaciones económicas y sociales de los países o de los periodos históricos, resulta fundamental la comprensión de las lógicas de acción que derivan de los principios inherentes y constitutivos de las estrategias sociopolíticas de construcción institucional, para evitar generar falsas expectativas en cuanto a resultados o efectos que son lógicamente incompatibles con esos principios de acción.

A continuación expondré en primer lugar los efectos de la mercantilización de los servicios no básicos que genera el UB, con la consiguiente desigualdad de acceso de los distintos estratos de ingreso. También sostengo que el UB impulsa la tendencia a la reducción en cantidad y calidad de las prestaciones básicas gratuitas y a la mercantilización de las prestaciones básicas con mayores niveles de calidad y cantidad.

Pero, para exponer esas razones deberé exponer antes los componentes, la lógica de acción, y los apoyos que genera el Universalismo Básico. En primer lugar el UB destruye a uno de los actores más importantes, -los especialistas en servicios no básicos desmercantilizados-, de las coaliciones de apoyo al universalismo total de los servicios sociales generales. En segundo lugar la coalición pro UB se constituye con una tensión interna entre un polo desmercantilizador que es más fuerte en el periodo electoral y un polo mercantilizador que es más fuerte en el período inter electoral, cuando se decide la efectiva realización de las políticas públicas. A partir de eso retomo el tema de los efectos del UB sobre las prestaciones básicas de los servicios sociales generales. Luego señalo algunos ejemplos comparados de los costos y de la eficiencia de sistemas de servicios sociales mercantilizados, residuales como el Sistema de Salud de Estados Unidos o universales como el Sistema de Salud del Reino Unido. Con estos ejemplos no pretendo sacar conclusiones definitivas, ni mucho menos. Sólo quiero presentar algunos datos de experiencias concretas que parecen ser muy significativos para reflexionar acerca de las categóricas afirmaciones referidas a las reducciones de costos y aumentos de eficiencia que generan las estrategias que implican mercantilización de servicios sociales. Por último, en las consideraciones finales planteo algunas líneas muy embrionarias de reflexión sobre las posibilidades de constitución y fortalecimiento de una coalición de apoyo a la desmercantilización de la totalidad de las prestaciones de los servicios sociales generales.

1. La estratificación en el acceso a los servicios no básicos generada por el universalismo básico

Universalización de los derechos a los servicios sociales generales significa que todos los ciudadanos por el mero hecho de serlo, independientemente de su contribución a la financiación y de su poder de compra,

tienen acceso gratuito (o a precio subsidiado), financiado por el gasto público, a la misma cantidad y calidad de prestaciones.

El sistema de bienestar socialdemócrata, según la tipología de Esping-Andersen (1993), tiende a la universalización de los derechos sociales por medio de la financiación pública, el acceso gratuito, o los precios subsidiados a la totalidad de las prestaciones técnicamente posibles y socialmente demandadas de los servicios sociales generales. Esto implica una desmercantilización de las prestaciones, lo cual corta o limita la reproducción –en el acceso a ellas– de las desigualdades generadas por el mercado laboral y de capitales. Todos los ciudadanos y residentes permanentes, sean pobres o ricos, tienen derecho a acceder gratuitamente (o a precios subsidiados) a la máxima cantidad y calidad de prestaciones de los servicios sociales generales.

Los sistemas de bienestar residuales o liberales, proporcionan prestaciones gratuitas que no constituyen la canasta completa de las prestaciones técnicamente posibles y socialmente demandadas a quienes tengan, y demuestren tener, ingresos inferiores a determinado nivel. Quienes ganan por encima de ese nivel no tienen derecho a las prestaciones gratuitas, por lo que deben comprarlas a precio de mercado. Dado que son los más ricos los que pagan más impuestos para financiar la gratuidad de las prestaciones básicas, y dado que ni ellos ni las clases medias bajas tienen derecho a ellas, se generará en estos estratos sociales no sólo un desinterés por la calidad de las prestaciones gratuitas, sino también el interés por reducirlas en calidad y cantidad de forma de bajar su costo para el gasto público. De esta manera los estratos más pobres tienen derecho a prestaciones gratuitas que tienden a ser reducidas en cantidad y calidad. Por encima del nivel de ingresos que da acceso a las prestaciones gratuitas los demás estratos sociales compran servicios básicos de mayor calidad y cantidad de prestaciones en la proporción que les permitan sus ingresos en el mercado laboral o de capitales.

En cuanto a las prestaciones sociales no básicas, todos –ricos y pobres–, deben comprarlas a precios de mercado. De esta manera la desigualdad de ingresos que se genera en los mercados laborales y de capital, se reproduce en el acceso a los servicios sociales generales, tanto en lo referido a las prestaciones cubiertas por los derechos residuales, como en lo que se refiere al resto de las prestaciones. (Huber 2006:4-5; Esping-Andersen 1993:53, 2000:103-106.)

El UB se distingue del sistema de bienestar residual porque otorga a todos los ciudadanos el derecho de acceder a servicios sociales gratuitos (o a precios subsidiados), con independencia de su poder de compra. Pero este derecho de todos los ciudadanos no incluye, como en el sistema de bienestar socialdemócrata, a la totalidad de las prestaciones técnicamente posibles y socialmente demandadas de los servicios sociales generales, sino solamente a una parte de ellas.

“Como se verá, el UB promueve que la cobertura sea universal, con servicios de calidad homogénea y suficiente. Sin embargo, lo propone para un conjunto limitado de prestaciones básicas, que incluye entre ellas las prestaciones esenciales de derecho universal, conjunto que variará con las posibilidades y definiciones propias de cada país” (Filgueira et al. 2005:2)

“El UB ofrecerá un conjunto limitado de prestaciones en materia de servicios y productos así como en los montos de renta...” (Filgueira et al. 2005:12, 13, 20).

La razón de ser de esta limitación es concentrar el gasto público social en las prestaciones básicas para maximizar su calidad. (Filgueira et. al. 2005:2,11)

“La propuesta consiste en revisar los dogmas y revertir tendencias. En primer lugar ¿por qué no insistir en acciones de cobertura universal? Si el argumento es sólo por restricciones financieras se pueden concentrar las acciones en prestaciones esenciales seleccionadas según criterios explícitos, siendo uno de ellos que las prestaciones seleccionadas afecten estructuralmente la estructura de activos y oportunidades y otro de ellos la viabilidad, que constituyan verdaderos pisos de protección que irán fortaleciéndose a medida que la sostenibilidad de la estrategia se robustezca” (Filgueira et. al. 2005:11)

Ahora bien, esto implica como contrapartida necesaria que el gasto público se restrinja, no se expanda o se retire de la financiación de las prestaciones por encima de ese nivel básico (Filgueira et. al. 2005: 13, 21).

“Su renuncia (del Universalismo Básico) más evidente está en que no procura garantizar la igualdad de todas las prestaciones y de sus resultados en el aquí y ahora, aunque contribuya, dada su arquitectura distributiva a moderar en el presente los abrumadores niveles de desigualdad que azotan a la región Universalismo Básico, orden político, capacidad institucional y orden económico” (Filgueira et al. 2005:13).

“Las universidades públicas deben ser pagas (con becas y créditos blandos para sectores de medios y bajos ingresos) la parte que dicho pago libere del subsidio estatal debe ser redirigido a la educación media, preescolar y primaria” (Filgueira et al. 2005:21).

Por lo tanto la universalización básica tiene como contrapartida necesaria la mercantilización o la remercantilización de las prestaciones de los servicios sociales generales por encima de las básicas. Para concentrar el gasto público en las prestaciones básicas es necesario que las prestaciones superiores no estén financiadas por ese gasto. Esto significa que para acceder a las prestaciones no básicas es necesario pagarlas al precio del mercado. La cantidad y calidad de prestaciones por encima de las básicas a las que cada individuo pueda acceder depende entonces de los ingresos que obtenga en el mercado laboral o en el de capitales. Cada individuo accede a más cantidad y calidad de prestaciones de los servicios sociales generales por encima de las básicas, según lo que sus ingresos personales le permitan comprar al precio de mercado. Por consiguiente en el acceso a las prestaciones por encima de las básicas el UB reproduce, al igual que el sistema de derechos sociales residuales, la desigualdad que los mercados de trabajo y capital producen en la distribución del ingreso. La estratificación social generada por el mercado se reproduce en los servicios sociales generales. Los sectores de bajos ingresos acceden a un consumo básico igual al de los ingresos medios y altos, pero por encima de ese nivel el consumo se diferencia progresivamente según el ingreso que cada cual obtenga en el mercado. Por consiguiente, desde el punto de vista de la estratificación en el acceso a los servicios sociales no básicos los efectos del UB son iguales que los de un sistema de bienestar residual.

Pero el UB no sólo reproduce la estratificación de mercado en el ámbito de las prestaciones no básicas. Si se analiza la lógica de acción de la coalición de apoyo al UB, veremos que la misma conduce a reproducir la estratificación de mercado también en los servicios básicos universales.

2. Lógica de acción de la coalición pro UB, y reproducción de la estratificación de mercado en los servicios básicos universales

Los defensores del UB argumentan que si bien éste implica aceptar la mercantilización o remercantilización de los servicios sociales que no son definidos como básicos, eso no implica congelar definitivamente esa mercantilización. Según sostienen, la universalidad de acceso a las prestaciones básicas determina que los sectores de más altos ingresos y poder se sientan interesados y comprometidos con el nivel en cantidad de prestaciones gratuitas a las cuales ellos –contrariamente a lo que sucede en un sistema de bienestar residual–, también tienen derecho a acceder. Por lo tanto, contrariamente a lo que sucede con la coalición de apoyo del sistema de bienestar residual, en la cual los sectores con mayores ingresos presionan hacia la disminución en cantidad y calidad de los servicios gratuitos – porque no tienen derecho a acceder a ellas y porque son los que más impuestos pagan–, en la coalición de apoyo al UB los sectores de más altos ingresos apoyarán la maximización, en cantidad y calidad, progresiva de las prestaciones gratuitas porque tienen derecho a acceder a ellas. De esta manera se busca fortalecer –al incorporar a los sectores de más altos ingresos–, la coalición de apoyo a un sistema de prestaciones gratuitas elevadas en cantidad y calidad.

“Se trata de una propuesta realista que entiende las limitaciones de nuestra región. Pero es a la vez desafiante pues al propender por servicios básicos de calidad para todos, ello seguramente jalará, con el tiempo, cambios importantes en los recursos públicos destinados a los sectores sociales. Así, sobre las prestaciones básicas iniciales se irá construyendo una protección social de mayor alcance a medida que se vaya fortaleciendo la atención y respaldo social por servicios sociales de calidad” (Filgueira et al. 2005:2).

“Luego, a medida que estas prestaciones se consoliden, se irán ampliando los umbrales de calidad básica para cada prestación, así como el conjunto de prestaciones a ser universalizadas” (Filgueira et al. 2005:12).

“Allí donde el Estado define su estrategia de cobertura universal la prestación debe ser de calidad tal que genere una coalición amplia de usuarios y beneficiarios. Tal es en definitiva la clave para potenciar mecanismos correctivos y de defensa de la calidad por la “voz” y no por la “salida” al sector privado” (Filgueira et al. 2005:12).

Ahora bien, considero que el diseño y el proceso de implementación del UB generan incentivos y condiciones de distribución del poder que debilitan a los actores que apoyan la universalización total de los derechos sociales en los servicios sociales generales y fortalece a los sectores pro mercantilización de los mismos que si bien pueden apoyar el Universalismo Básico, porque limita el gasto social a prestaciones básicas, se oponen a la expansión de los derechos en los servicios sociales generales

La desaparición como actor social y político de los especialistas de servicios no básicos demercantilizados

Por sus características intrínsecas, la implementación del universalismo básico hace desaparecer al actor

social constituido por los especialistas de servicios sociales demercantilizados definidos como no básicos. Al concentrar la financiación estatal en los servicios básicos, ésta se retira de los servicios no básicos. Por lo tanto se retira del pago de los ingresos y de los recursos de acción de los funcionarios públicos especialistas en servicios no básicos. Los especialistas en servicios sociales no básicos quedan sin trabajo en el sector desmercantilizado ya que éste desaparece a nivel no básico, y pasan a depender para conseguir trabajo de las agencias prestadoras de servicios no básicos mercantilizados, es decir que para acceder a esas prestaciones hay que pagar el precio de mercado. De esta manera en los ámbitos de servicios sociales definidos como no básicos, el UB produce la desaparición del actor socio político de los proveedores directos de servicios no básicos gratuitos o subvencionados por el Estado para toda la ciudadanía.

Pero evidentemente no desaparecen los especialistas de servicios no básicos. Una vez producido el hecho, inherente al UB de la mercantilización o remercantilización de este tipo de servicios, los correspondientes especialistas pasan a depender en sus posibilidades de trabajo y de ingresos de el aumento de parte de los recursos que la sociedad destina a comprar servicios no básicos en el mercado. De esta manera la mercantilización o remercantilización inherente al UB en el mismo movimiento que hace desaparecer a los prestadores directos de servicios no básicos gratuitos o subsidiados por el Estado, los hace pasar al grupo de actores interesados en que aumenten los recursos destinados a pagar servicios sociales a precios de mercado.

La tensión interna de la coalición prouniversalismo básico

Las características intrínsecas del UB determinan que la coalición de apoyo se constituirá con una tensión interna entre un polo que apoya e impulsa la desmercantilización mediante el crecimiento progresivo del gasto público destinado a aumentar la calidad y cantidad de prestaciones sociales gratuitas (o a precio subsidiados), y un polo que apoya e impulsa la mayor reducción posible de cantidad y calidad de las prestaciones gratuitas (o a precios subsidiados) con el objetivo de bajar lo más posible el gasto público, y aumentar el rol del mercado en la provisión de servicios sociales generales. Esta tensión se resolverá según el poder relativo de ambos polos. El primero es el más poderoso en la escena electoral. Pero el segundo es el más poderoso en la escena interelectoral, que es donde se deciden y se implementan efectivamente las políticas públicas (Dahl 1989: capítulo 5).

El polo desmercantilizador de la coalición pro universalismo básico

El polo maximizador del gasto público y de la cantidad y calidad de las prestaciones gratuitas de la coalición pro UB está constituido, en primer lugar, por los sectores que por su ingreso no tienen capacidad de compra a precios de mercado de los servicios sociales generales básicos. Cuanto mayor sea la cantidad y calidad de las prestaciones sociales básicas gratuitas, más se beneficiarán estos estratos de ingresos.

También lo integran los sectores que pueden pagar a precios de mercado los servicios sociales básicos, pero que no pueden pagar a precios de mercado los servicios no básicos, y que por su nivel de ingresos en un sistema fiscal progresivo pagan menos impuestos que lo que le cuestan a precios de mercado los servicios básicos. Cuanto mayor sea la cantidad y calidad de prestaciones sociales básicas gratuitas, menor será la parte de sus ingresos que tendrán que destinar al gasto social básico, y por lo tanto mayor será la parte que podrán disponer para comprar a precios de mercado los servicios sociales no básicos ni gratuitos.

Finalmente, también tienen interés en maximizar el presupuesto destinado a los servicios básicos gratuitos, los profesionales, técnicos y administrativos a cargo de su prestación directa, ya que de ello dependen sus ingresos, sus condiciones de trabajo y la satisfacción de sus usuarios.

El polo mercantilizador de la coalición pro universalismo básico

Todos los sectores sociales económicos y culturales que a continuación expondré pueden tener interés en el Universalismo Básico ya que en el presente su implementación reduce o por lo menos no aumenta el gasto público social concentrándolo en prestaciones básicas retirándolo de las definidas como no básicas sociales y por consiguiente se reduce o se contiene la presión impositiva y los ámbitos de acción desmercantilizados.

Pero al mismo tiempo que apoyan el universalismo básico, por las mismas razones trataran de lograr que la cantidad y calidad de las prestaciones básicas gratuitas, sean lo mas limitada y reducida posible, de forma de reducir el gasto público en prestaciones básicas gratuitas y con ello bajar la presión fiscal y ampliar los ámbitos de acción para las agencias y empresas de mercado. La reducción de la calidad y cantidad de las prestaciones básicas gratuitas no afecta a los sectores con capacidad de pago del total de las prestaciones del servicio e incluso los beneficia. Para los sectores que pueden pagar el precio de mercado y que pagan impuestos progresivamente más elevados les es más rentable comprar las prestaciones básicas a precio de mercado que pagar impuestos, ya que con éstos además de pagar lo que ellos reciben o consumen, pagan un plus para subsidiar a los que no tienen capacidad de pagar los precios del mercado. Por lo tanto, el interés de los sectores de ingresos e impuestos progresivamente más altos son el de reducir tanto la cantidad como la calidad de las prestaciones gratuitas y con ello reducir el gasto público y los impuestos que pagan. A este grupo de consumidores que presionan para bajar el umbral en cantidad y calidad de la cobertura básica se suman las empresas (con o sin fines de lucro) vendedoras a precios de mercado de las prestaciones básicas y no básicas de esos servicios. La lógica de acción del UB tiende necesariamente a la mercantilización o remercantilización del acceso a las prestaciones de los servicios sociales generales no básicas. Ya vimos que en la medida que el gasto público se concentra en las prestaciones básicas, se retira de las no básicas. Como éstas siguen siendo socialmente demandadas será necesario que se constituyan y se desarrollen agencias o empresas que las provean a precios de mercado. Pero además hay que tener en cuenta que también las prestaciones básicas se pueden vender a precios de mercado ofreciendo más servicios y mejor calidad que las gratuitas, para aquellos que puedan pagarlas.

“Ello tampoco implica que diversos actores privados no puedan ofrecer servicios y calidades adicionales. Sin embargo, estos servicios privados deben ser adquiridos en forma voluntaria y no deben ser subsidiados. Necesariamente debe conservarse el principio que una parte del servicio deba ser similar para todos y garantizado por el estado. A modo de ejemplo puede pensarse en la pensión básica a la vejez, en la educación primaria sujeta a estándares de calidad, o en la atención básica de salud en materia de vacunación” (Filgueira et al. 2005:14)

Esto implica, por ejemplo, que en la educación los que puedan pagar el plus para obtener prestaciones no subsidiadas por encima de las básicas, podrán mandar a sus hijos a colegios que proporcionan la misma educación básica pero contratando mejores profesores, mejores locales, mejores y más numerosos medios pedagógicos: más computadoras por alumno, medios audiovisuales, mejores y más completas bibliotecas, actividades complementarias como viajes, salidas al medio cultural y social, menos alumnos por aula, etc. Esta oferta de mejor enseñanza básica, al igual que la no básica, se diversifica en canastas con distintos precios a las cuales los consumidores accederán según su poder adquisitivo. Esto permite que la clientela no sea sólo de los estratos más altos, sino también de los estratos progresivamente más bajos que pueden obtener, pagando precios de mercado accesibles, una canasta de servicios básicos de mejor calidad. Ésta será algo más limitada que la que puedan pagar los estratos más altos, pero será progresivamente superior a la gratuita, ya que dependerá de los ingresos de los individuos y de su capacidad de pago a precio de mercado.

Ahora bien cuanto más amplia y de mejor calidad sean las prestaciones básicas, las empresas vendedoras a precios de mercado perderán clientes y/o rentabilidad empresarial. Al no estar subvencionadas por el gasto público, que permite dar el servicio gratuito por debajo del precio de mercado, deberán venderlo más caro, esto es, no por debajo sino al precio de mercado. Y si venden más caro que las agencias financiadas por el gasto público, o bien pierden su clientela si la calidad es igual en ambos lados, o bien para competir tienen que aumentar la calidad, lo cual por el mal de costo de los servicios (Laville 2005:10,14) supone un aumento de costos, y por consiguiente, de precios. Ello inevitablemente provocará la disminución de clientes en condiciones de pagar por el servicio prestado. Por tanto, las agencias prestadoras de servicios sociales a precios de mercado presionarán para que disminuya o por lo menos no aumente la calidad y cantidad de las prestaciones básicas gratuitas.

A este polo pro reducción en cantidad y calidad de las prestaciones gratuitas se suman los profesionales y técnicos de alto nivel que trabajan en las empresas vendedoras de servicios sociales a precios de mercado. Dado que éstas cobran sus prestaciones a precio de mercado, tienen posibilidad de pagar sueldos de mercado a los profesionales y técnicos altamente especializados en su producción y provisión (profesores, investigadores, médicos, enfermeros, especialistas en gestión de servicios sociales, etcétera). Cuanto mayor sean los ingresos de las empresas vendedoras, y cuanto más amplio sea el mercado y la competencia en los servicios sociales, mayor será la demanda de profesionales y técnicos especializados, y por ende, mayores serán sus salarios u honorarios. Por lo tanto, estos profesionales y técnicos tendrán interés en que se amplíe el mercado de servicios sociales y que el gasto público en prestaciones sociales gratuitas sea lo más bajo posible.

También se suman a la coalición contra la expansión del gasto público social las empresas inversoras con fines de lucro del mercado de bienes y servicios privados, ya que el aumento de impuestos que implica aumentar el gasto público en prestaciones gratuitas perjudica sus posibilidades y expectativas de rentabilidad.

A esta coalición de actores privados se agregan los funcionarios públicos de los aparatos estatales a cargo de las funciones de contratación, concesión o habilitación de las empresas (privadas con o sin fines de lucro, o públicas no subsidiadas por gasto público que venden por ende sus servicios a precio de mercado), de control de las mismas, y de regulación de los mercados de servicios sociales vendidos a precio de mercado. Las agencias reguladoras tienen la ventaja desde el punto de vista de la reducción del gasto público, con respecto a las agencias prestadoras de servicios, de que su costo es mucho menor (Dunleavy 1991:183). Su presupuesto se limita a los gastos de funcionamiento en las tareas de administración, contratación, habilitación, control, regulación de los mercados de servicios sociales, y al pago de sueldos de los funcionarios que cumplen esas tareas. Una parte de estos funcionarios tiene que ser altamente especializada en el conocimiento de los servicios a su cargo. Pero los funcionarios de las agencias contratadoras, controladoras, y reguladoras altamente especializados en esos conocimientos son mucho menos numerosos que los funcionarios altamente especializados necesarios para la provisión directa de los servicios. Esto determina que sea posible pagar con gasto público altos ingresos a los funcionarios de las agencias reguladoras, y al mismo tiempo reducir el gasto público en relación con lo que sería si hubiera que pagar funcionarios altamente especializados para la provisión directa (Dunleavy 1991:184). Por otra parte, en la medida que exista un mercado de servicios sociales habrá demanda del trabajo de los funcionarios especializados en ellos desde el sector privado. Por lo tanto, cuanto más importante sea el mercado de servicios sociales mayores serán las posibilidades de los funcionarios de las agencias reguladoras de negociar altos ingresos en el Estado, el cual deberá ceder si no quiere quedarse sin el servicio de los profesionales más calificados. A esto hay que agregar que cuanto más importante sea el mercado de servicios sociales regulados, más grande será la importancia y el poder dentro del Estado y en la sociedad en su conjunto de las agencias reguladoras y por ende, de sus funcionarios. Por consiguiente, estos funcionarios públicos se suman, actuando desde el interior del Estado y ejerciendo la autoridad vinculante respaldada por la violencia legítima, al polo de la coalición pro UB que busca maximizar la mercantilización de los servicios sociales y por lo tanto, reducir lo más posible la cantidad y calidad las prestaciones gratuitas.

Esta tendencia a la concentración en las funciones de contratación, regulación y control se extiende al conjunto del Estado por medio del paradigma actualmente dominante de la *Nueva Gestión Pública*. (Narbondó, 2003:74-79; Narbondó y Ramos, 2001; Cunill Grau, 1999:104). En todos sus ámbitos de acción, el aparato estatal se concentra en las funciones de contratación y regulación, prestación directa de las funciones públicas no delegables (policía, defensa y justicia), traspasando al mercado (incluyendo agencias estatales que se regirán por la lógica de precios de mercado no subsidiados, como por ejemplo, las universidades públicas sin subsidios, pagadas por los usuarios, salvo en casos de becas focalizadas (Filgueira et al. 2005:12)) y a la sociedad civil la mayor cantidad posible de prestaciones directas. Por lo tanto, se vuelven cada vez más importantes en el Estado los funcionarios especializados en tareas de contratación, regulación y control, interesados en mercantilizar servicios públicos y concentrar el gasto público en las prestaciones indelegables del Estado (policía, defensa y justicia,) y en las agencias contratantes, controladoras y reguladoras de mercados de bienes y servicios públicos o privados.

El resultado tendencial de la correlación de fuerzas al interior de la coalición pro UB entre los polos mercantilizador y desmercantilizador en la escena interelectoral

La realización efectiva de las políticas públicas se decide en la escena interelectoral. En la escena electoral el voto de la ciudadanía decide quiénes ocuparán los cargos representativos del gobierno y las orientaciones generales de políticas que prefieren. En esta escena el poder determinante en último término es el número de votantes. Pero las políticas públicas concretas, incluyendo el presupuesto del Estado y su distribución, se deciden y se hacen durante el período de gobierno, esto es en la escena

interelectoral. En esta escena, el voto de los ciudadanos no es el poder determinante, (volverá a serlo en las siguientes elecciones), sino que lo determinante es la capacidad de presión por medio de la “voz”, “salida”, y/u otras formas de poder fáctico de los distintos actores.

Dada la correlación de fuerzas que el UB genera en su coalición de apoyo durante el momento interelectoral, es muy probable que triunfe en su interior la idea de limitar lo más posible el gasto público, incluso limitando lo destinado a servicios básicos gratuitos o subvencionados

Esto favorece a todos los sectores que pagan más impuestos que los beneficios que reciben. Me refiero a los inversores en general, que cuanto menos impuestos paguen, mayores serán las posibilidades de rentabilidad. Las agencias de mercado proveedoras de servicios básicos y no básicos, que cuanto más se reduzcan la cantidad y calidad de prestaciones gratuitas, más crecerá su espacio de acción. Los especialistas de servicios no básicos, que con el UB solo pueden trabajar en agencias de mercado privadas o públicas. Los especialistas de servicios básicos (diferenciados de los gratuitos en cantidad y calidad de prestaciones mediante cobro de un precio de mercado), que cuanto más se amplían el espacio de mercado, más aumentará la demanda de sus calificaciones, y con ello, sus posibilidades de trabajo y el nivel de sus ingresos.

En suma, estos son los sectores más poderosos de la escena interelectoral por dos razones. En primer lugar, porque por su capacidad intelectual y su especialización en los puntos estratégicos de la acción económica y cultural tienen un enorme peso en la definición de lo que es posible y no es posible. En segundo lugar, porque la acción del gobierno depende, en muy buena medida, de sus decisiones de invertir o no invertir, y de poner o no en juego sus altas capacidades de acción al servicio de la realización de las políticas públicas.

Frente a ellos el grupo desmercantilizador que actuará para impedir que no baje –y en lo posible suba- el presupuesto destinado a aumentar la calidad y cantidad de prestaciones sociales, es el de los prestadores directos de estos servicios financiados por el Estado. Este grupo tiene poder en la escena interelectoral, ya que de sus acciones dependen una serie de servicios básicos orientados a la mayoría de la población como la asistencia médica, la educación, etc.

Ahora bien, la existencia de un mercado de servicios básicos afecta la capacidad de presión de los sectores de ingreso más bajo, que por su absoluta imposibilidad de pagar a precios de mercado los servicios no básicos solo pueden acceder a ellos mediante la gratuidad. Su capacidad de presión es baja si se le compara con la de los sectores de ingresos medios y altos, que como hemos dicho no utilizan los servicios básicos porque prefieren y pueden pagar por otros de mejor calidad. Pero además la capacidad de presión de los prestadores de servicios básicos gratuitos resulta débil e incluso contraproducente con respecto a los estratos de ingresos más intermedios que utilizan los servicios gratuitos. Si estos se degradan y la movilización de sus prestadores es una forma de degradación parcial que si se reitera se vuelve importante, los estratos de ingresos intermedios tienen capacidad de “salida” pagando servicios básicos en un mercado que ofrece canastas diferenciadas en cuanto al plus que ofrecen con respecto a los gratuitos, (que puede llegar a ser la simple estabilidad y continuidad de las prestaciones por ausencia de sindicato de prestadores fuerte y movilizado) con precios decrecientes, según disminuye el plus, para resultar accesibles a los sectores de ingresos medios o medios bajos. De esta manera, se debilita el poder interelectoral de los prestadores de servicios básicos ya que su presión se ejerce fundamentalmente mediante el perjuicio directo a los estratos de menores ingresos que no pueden, por falta de poder

adquisitivo, utilizar la vía de “salida” hacia el mercado de básicos baratos y que al mismo tiempo son los que tienen menor capacidad de “voz” y poder láctico interelectoral para hacer repercutir sobre el gobierno y el resto de la sociedad sus necesidades insatisfechas.

Pero además el UB debilita el poder de los prestadores de servicios básicos, ya que los aísla separándolos de su aliado natural desmercantilizador, el grupo de prestadores de servicios no básicos gratuitos que han desaparecido como tales a partir de la desaparición de la gratuidad de esos servicios, y por consiguiente, sus prestadores trabajan en agencias públicas o privadas de mercado. Ahora bien, este aislamiento no es un fenómeno social necesario ni inevitable, que implique su aceptación sino que es el resultado de la específica construcción institucional del UB que concentra la financiación pública en prestaciones gratuitas básicas y en el retiro de las prestaciones de los servicios sociales generales definidos como no básicos.

Los partidos políticos y su articulación con la coalición pro UB en la escena interelectoral

Los partidos políticos en el momento electoral necesitan captar el voto del conjunto de la ciudadanía. Dado que la gratuidad de las prestaciones sociales beneficia a un gran número de ciudadanos, es electoralmente redituable proponer programas de universalización de derechos sociales

Pero además de la escena electoral está la escena interelectoral, o sea el período de gobierno. En esta escena lo que más cuenta no es el voto de los ciudadanos, sino la capacidad de presión de los individuos, grupos, y coaliciones de grupos sobre el gobierno, a partir de los recursos de poder materiales e intelectuales que controlan (Dahl 1989, capítulo V). Y el polo mercantilizador de la coalición pro UB tiene una alta capacidad de presión en la escena interelectoral. El gobierno necesita la confianza y el apoyo de los inversores privados, de los altos funcionarios públicos, y de los estratos de ingresos medios altos y altos. Los inversores porque sus decisiones son determinantes para el funcionamiento de la economía y para el financiamiento del Estado. Los altos funcionarios y los estratos de ingreso medios altos y altos por el nivel de sus calificaciones, por la importancia de las agencias o empresas públicas o privadas que dependen de ellos y de sus calificaciones, y por su capacidad de voz.

Para lograr el apoyo de estos sectores, el partido gobernante tiene que aceptar sus demandas, las cuales como ya vimos, en el terreno social implican la reducción del gasto público social mediante su concentración en servicios básicos, reducidos en cantidad y calidad. La contracara del apoyo de esos sectores puede llegar a ser la pérdida de confianza y apoyo de los estratos medios, medios bajos, y bajos que esperan y necesitan mayor y mejor protección social. Esto puede tener consecuencias negativas para el partido de gobierno en las siguientes elecciones porque dichos estratos sociales tienen un gran peso electoral. Pero ese será un problema que se presentará más adelante, y además siempre existe la posibilidad de reconquistarlos con una buena campaña electoral en la que se retome el discurso de ampliación futura y progresiva de la cantidad y calidad de las prestaciones sociales gratuitas. Y si el partido en el gobierno no logra reconquistar sus electores, se producirá la alternancia democrática y el partido antes de gobierno retomará en su discurso de oposición los valores de la universalización de los derechos sociales. En cuanto a la escena interelectoral, o sea cuando se deciden e implementan efectivamente las políticas públicas sociales, el partido gobernante puede compensar la pérdida relativa del apoyo de sus electores desencantados, con el apoyo del poderoso e influyente polo mercantilizador de

la coalición pro UB.

Reproducción de la estratificación generada por el mercado en el acceso a la calidad de las prestaciones sociales básicas

En la medida que, como resultado de la correlación de fuerza en le escena interelectoral, se va concretando la reducción en cantidad y calidad de las prestaciones sociales gratuitas se acentúa la tendencia a la “salida” de los servicios gratuitos. En primer lugar, porque cada vez más estos se alejan de la calidad requerida para poder pasar al usufructo pleno de los servicios no básicos. En segundo lugar, la reducción en cantidad y calidad de los servicios gratuitos implica que el costo de su prestación se reduce. Por lo tanto, las empresas (con o sin fines de lucro) prestadoras de servicios a precios de mercados pueden proporcionar prestaciones superiores a las gratuitas con un costo bajo, apenas más elevado que el de las prestaciones gratuitas. Los precios de mercado de prestaciones sociales básicas progresivamente superiores a las gratuitas se vuelven entonces accesibles a los estratos medios y medios bajos. Estos los pagarán, y por ende, obtendrán servicios básicos superiores a los gratuitos, en proporción al nivel de ingresos que obtengan en el mercado.

En cambio los sectores de bajos ingresos, o de muy bajos ingresos, tendrán que conformarse con servicios básicos de baja calidad porque no pueden pagar los precios de mercado para obtener calidades superiores a las de las prestaciones gratuitas.

De esta manera el UB reproduce en el acceso no sólo a los servicios sociales no básicos, como lo señalamos más arriba, sino también a los servicios sociales básicos la desigualdad generada por el mercado en la distribución del ingreso. Los sectores de ingresos más bajos recibirán prestaciones sociales gratuitas limitadas y de baja calidad. Los otros obtendrán servicios sociales básicos con más prestaciones y de mejor calidad según el precio de mercado que sus ingresos les permitan pagar.

3. Reducción de gasto público y aumento de la eficiencia

Uno de los argumentos favorables al UB sostiene que es una estrategia de construcción de servicios sociales universales menos costoso que el universalismo total, y por ende más realizable en países con fuertes restricciones en materia de gasto en servicios sociales. Desde el punto de vista del gasto público, esto parece bastante evidente en el caso del UB, ya que lo concentra en servicios básicos y lo retira de los no básicos. Pero si miramos el gasto total en servicios sociales, se presentan, a mi juicio, serias dudas sobre la reducción de costos que supuestamente generan las estrategias que incluyen traspaso al mercado de una parte de los servicios sociales generales.

Lo que cuenta como costo que debe pagar la sociedad y la economía nacional no es sólo el gasto público, sino el gasto total público y privado, en los servicios sociales generales: educación, salud, jubilaciones. El UB concentra el gasto público en servicios básicos, pero no por eso desaparece el gasto de la sociedad en los servicios no básicos. Simplemente ese gasto se realizará en el mercado. Incluso si bajan en cantidad y calidad los servicios básicos, el gasto social en ello no necesariamente bajará. Disminuirá el gasto público, pero como ya vimos buena parte de los sectores de ingresos medios y bajos aumentarán su gasto en servicios básicos ya que pasarán a comprarlos en el mercado para obtener más cantidad y calidad. Un ejemplo de que la baja del gasto público en servicios sociales no implica necesariamente una reducción del gasto total del país, es el caso de Estados Unidos que con un sistema de salud residual tiene menos gasto público en salud pero más gasto total en esa materia que los países con sistemas de salud totalmente universalistas.

Tabla 1

Queda entonces la pregunta de si la lógica del mercado genera más eficiencia en los servicios sociales generales que la lógica de los derechos sociales. Evidentemente la respuesta es controvertida. Pero algunas experiencias de países desarrollados generan por lo menos serias dudas sobre la eficiencia del mercado en los sistemas de salud.

Eficiencia no es bajar el costo sino obtener los mismos o mejores resultados con el mismo costo o con menor costo. En el caso de los servicios públicos de salud los objetivos son maximizar la calidad de la asistencia sanitaria para todos los ciudadanos y residentes permanentes, y generar más igualdad en el acceso a las prestaciones.

Estados Unidos con un sistema de bienestar residual, y por ende con un fuerte componente de mercado en los servicios de salud, tiene un gasto total según el Banco Mundial (BM) de 14,6% sobre el GDP, pero cuarenta y cinco millones de sus habitantes no tiene seguro de salud, y según World Health Organization, se ubica en el puesto 37 en el *ranking* de los sistemas de salud en el mundo.

“The US ranks 37th in a World Health Organization examination of the world's health care systems. Americans also live fewer years than people in other countries, and have higher infant mortality levels (more babies under the age of one die per year). And according to the Institute of Medicine, 18,000 die each year from having a lack of health insurance. And we've got 45 million people without health insurance, and the most expensive health care system and prescription drugs.” (Single Payers 2006)

Un ejemplo distinto de introducción de la lógica de mercado en los servicios públicos, pero con consecuencias similares, es el Reino Unido con el gobierno de Thatcher. Los hospitales, aunque siguieron siendo mayoritariamente públicos, se independizaron de la conducción central estatal por medio de relaciones contractuales, debiendo competir entre sí por ganar usuarios para recibir el pago del Estado por las cápitales correspondientes. Hecha la experiencia el resultado fue mayor desigualdad social y menor eficacia por falta de coordinación y coherencia del sistema, sin que eso se traduzca en una reducción del gasto. Por esta razón el gobierno de Blair eliminó el mercado y la lógica de la competencia en el sistema

de salud del Reino Unido, y reintrodujo la lógica de la cooperación y la distribución de los recursos según necesidades expresadas y definidas en un proceso de diálogo entre autoridades centrales del sistema de salud, autoridades locales, prestadores directos, usuarios y ciudadanos.

“The NHS in Scotland has a proud record of achievement, both as a distinctive service serving Scotland's needs, and as an integral part of the wider NHS across the UK. But over many years, much of the cohesion and the traditional values of the NHS have been eroded. Standards across Scotland are too variable. Too much inequity exists. A 'postcode lottery of care' has been allowed to develop.

The internal market fragmented the NHS. It undermined the principle of a National Health Service. It drained money away from direct patient care. The emphasis on activity and efficiency savings took the focus away from standards, quality and service improvement. Since 1997 much has been done to sweep away the divisiveness and inefficiency of the internal market and to build an NHS based on collaboration not competition.” (Scottish Executive:1-2)

“Existing financial systems in the NHS are complex. Many of the measures, targets and systems derive from the internal market and are inappropriate for a patient-focused, partnership-based NHS. The NHS needs to be able to plan better over the longer term.” (Scottish Executive, 2006:9)

Queda entonces la cuestión de la viabilidad económica no ya de los sistemas de servicios sociales consolidados sino de su proceso de construcción. En ese sentido los impulsores del UB sostienen que, especialmente en los países pobres o en desarrollo, la única forma viable de maximizar el rendimiento del gasto público social es concentrarlo en prestaciones básicas. Considero que no es así. Es posible que eso baje el gasto público o lo contenga, pero no necesariamente bajará el gasto social que el país y los individuos pagan. Pero aún así, aunque se baje el gasto social total, no creo, por todo lo ya expuesto, que la estrategia del UB conduzca a mejorar la calidad y la cantidad de prestaciones básicas gratuitas y a impulsar la tendencia a la extensión progresiva y gradual hacia las prestaciones no básicas, sino al contrario.

Sin duda, los cambios del mercado de trabajo cuestionan la posibilidad de financiar un sistema de bienestar universalista con contribuciones a partir de los ingresos salariales. Pero aunque la masa salarial disminuya en términos relativos la riqueza de las naciones (incluso la de las naciones pobres) y la desigualdad de ingresos entre individuos o entre estratos sociales no disminuyen, sino que aumentan con el desarrollo acelerado de la productividad del trabajo que las nuevas tecnologías generan, especialmente en la producción de bienes materiales. Por consiguiente, es posible y necesario financiar la expansión del gasto público social por medio de la imposición progresiva del conjunto de las rentas, no sólo las salariales sino también las no salariales[3]. América Latina es la región del mundo con mayor desigualdad social. Uruguay es el país, o uno de los países, con menor desigualdad del continente. Pero aun así no sólo tiene una gran concentración del ingreso en estratos sociales minoritarios, sino que además hasta ahora no tenía, y todavía no tiene, un sistema tributario que grave de forma progresiva los altos ingresos no salariales. Esto da un margen importante –mediante una reforma tributaria que generalice y eleve los impuestos progresivos a las rentas– para financiar servicios sociales universalistas por medio de la distribución de los recursos concentrados en sectores minoritarios.

4. Consideraciones finales

La opción por la lógica mercantilizadora y remercantilizadora del UB no es resultado de una tendencia social inevitable ante la cual hay que plegarse si se es *realista*, ni tampoco el resultado de opciones basadas en cálculos desinteresados de costos y eficiencia. La aplicación de la estrategia del UB es una opción política que depende de intereses de actores, económicos políticos y culturales y de la correlación de poder, económico, político y cultural entre ellos.

En ese sentido, el UB no sólo se apoya sino que también fortalece el poder del polo mercantilizador de su coalición de apoyo. Dado que este polo es el más poderoso en la escena interelectoral, la implementación del UB tenderá hacia la minimización de las prestaciones gratuitas, para disminuir el costo fiscal y para ampliar el rol del mercado en la prestación de servicios sociales básicos y no básicos. Esto, a su vez, aumenta el poder del polo mercantilizador ya que incrementan en cantidad y en tamaño las empresas prestadoras de servicios sociales a precios de mercado, y con ello, aumenta el número de especialistas que trabajan en ellas, así como la cantidad de usuarios que dependen de esos especialistas y de esas empresas. De esta manera la implementación del UB no tiende a fortalecer al polo universalista de su coalición de apoyo, sino que por el contrario favorece cada vez más el poder interelectoral del polo mercantilizador.

Ahora bien, a pesar del gran poder de los sectores pro mercantilización de los servicios sociales (y del sector público en general), no existe ningún determinismo, ni político ni económico, que determine una ineludible necesidad política o económica de plegarse a la lógica mercantilizadora y remercantilizadora de los servicios sociales del UB. Ya vimos la fortaleza de los sectores mercantilizadores especialmente y sobre todo en la escena interelectoral. Son fuertes en la escena electoral porque la ciudadanía, o sea de los votantes, cuyos ingresos no les permiten pagar la totalidad de las prestaciones de los servicios sociales generales a precio de mercado y que pagan menos impuestos que lo que tendrían que pagar a precios de mercado, es muy numerosa. Además los profesionales y técnicos que necesitan para ejercer su especialización la gratuidad de la totalidad de las prestaciones de los servicios sociales generales aunque menos numerosos que sus usuarios o potenciales usuarios, son también cuantitativamente importantes y su número tiende a crecer con el desarrollo de la sociedad de servicios. Por otra parte, al tener alta capacidad de voz, de elaboración programática, y de organización de la acción colectiva, su apoyo es muy importante en la campaña electoral.

Por lo tanto los partidos políticos tienen interés en generar propuestas programáticas que incluyan capítulos importantes de derechos sociales. Especialmente los partidos de izquierda o progresistas que pese a que tienden hacia discursos de tipo *catch-all* tienen también que diferenciarse en función de su electorado más específico que son los sectores de ingreso más bajos, los trabajadores en general que intentan limitar la mercantilización de la fuerza de trabajo y los trabajadores de los servicios desmercantilizados

Queda la cuestión de si la capacidad del partido que ganó la elección con un programa de universalización de derechos sociales tiene capacidad de cumplirlo frente las presiones en la escena interelectoral de los grupos de presión mercantilizadores. Ya vimos que ante la fuerza de estos grupos, la línea de menor resistencia para el gobierno es plegarse a sus exigencias de reducción o limitación del gasto público con las consiguientes restricciones para realizar políticas ambiciosas de universalización de derechos sociales. Pero todo partido de gobierno, además del interés de lograr gobernabilidad, tiene también interés en mantener y reforzar su caudal electoral para renovar su triunfo en las siguientes y subsiguientes elecciones. En esa perspectiva especialmente los partidos de izquierda o progresistas cuyo caudal electoral específico lo constituyen los sectores de ingreso de ingreso que más necesitan y menos pagan

los derechos sociales universales, los grupos profesionales que trabajan en ámbitos desmercantilizados tienen interés por tratar de cumplir sus promesas electores en este terreno. En primer lugar para satisfacer y con ello consolidar el apoyo de su electorado Pero tanto o más importante que la consolidación del electorado es que la realización efectiva transformaciones institucionales contribuye a cambiar la correlación de fuerzas en la escena interelectoral ya que debilita el poder de los grupos mercantilizadores sacándole ámbitos de control en los servicios sociales, y refuerza la coalición desmercantilizadora ampliándola en número y en diversidad de actores y fortaleciendo el poder fáctico de estos.

Para consolidar y fortalecer el poder en la escena interelectoral de la coalición desmercantilizadora de los servicios sociales generales es necesario una política de efectiva implementación en el gobierno de la gratuidad (o del subsidio), no sólo de las prestaciones básicas como plantea el UB, sino también de las prestaciones no básicas. Con ello se mantiene y se fortalece el apoyo al gobierno de los especialistas de las prestaciones básicas y no básicas de los servicios sociales generales que tiene altas calificaciones y alta capacidad de voz, de acción colectiva y de elaboración e implementación de políticas públicas aliados con los sectores que por su ingreso no tienen capacidad de compra a precios de mercado de la totalidad de las prestaciones de calidad de los servicios sociales generales y que por su nivel de ingreso pagan individualmente menos impuestos que lo que tendrían que pagar esas prestaciones a precios de mercado. (Niskanen, 1976:58). Pero además se refuerza también el poder interelectoral de la coalición desmercantilizadora. En la medida que se universaliza la totalidad de las prestaciones aumentan los recursos financieros y técnicos que controlan los especialistas de servicios sociales básicos y no básicos que trabajan en el sector desmercantilizado, y se extiende el conjunto de sectores sociales de bajos ingresos que utilizan esos servicios en la totalidad de las prestaciones posibles y socialmente demandadas, y que por ende tienen interés en mantener y elevar la calidad y cantidad de sus prestaciones. En ese sentido, Paul Pierson muestra como en los países donde la universalización de derechos a la gratuidad abarca a la totalidad no solo de la ciudadanía sino también de las prestaciones. Las presiones mercantilizadoras son frenadas por una coalición desmercantilizadora muy amplia y muy poderosa, por la fuerza de los aparatos y de los prestadores de servicios públicos universales y totales, y por el interés y dependencia de la casi totalidad de la ciudadanía, de ingresos altos y bajos confundidos, con respecto a esos servicios.

Pero además es necesario mantener y reforzar el apoyo de los estratos sociales más bajos para los cuales la gratuidad no es suficiente para acceder efectivamente a los servicios sociales. En ese sentido los impulsores del UB sostienen que continuar financiando con el gasto público la gratuidad de los servicios que no son básicos, no traerá el apoyo de los sectores de ingreso más bajos, ya que éstos en los hechos – por falta de cultura, insuficiente y mala formación previa, dificultades económicas para disponer de tiempo libre o marginalidad social-, no pueden hacer efectivo lo que en teoría les otorgan los derechos sociales en los servicios no básicos. Por consiguiente plantean que para consolidar el apoyo a la universalización de derechos sociales de parte de los estratos de ingresos más bajo es necesario concentrar el gasto público en permitir que los estratos más pobres compartan con los más ricos, prestaciones básicas con el nivel de calidad y cantidad que exigen estos últimos de forma de ir levantando las restricciones que los más pobres tienen de hecho para acceder a los servicios no básicos.

Ya vimos que con esto no sólo se mercantilizan o se remercantilizan los servicios no básicos, sino que además por la correlación de fuerzas al interior de la coalición de apoyo al UB se genera una tendencia a la mercantilización también de las prestaciones básicas de calidad y a la reducción en cantidad y calidad de las prestaciones básicas gratuitas. Por consiguiente los estratos de ingreso más bajos seguirán teniendo las mismas restricciones de hecho para acceder a los servicios no básicos –falta de cultura, inadecuada formación previa, marginación social, etcétera–, con el agravante de que a esas restricciones se agrega que tienen que pagarlos a precios de mercado. Para los estratos bajos, y en buena medida también para los estratos medios y medios bajos la gratuidad de los servicios no básicos si bien no es suficiente, es condición necesaria para acceder a ellos ya que si no pueden o tiene dificultades para pagar servicios

básicos a precios de mercado, mucho menos podrán pagar los servicios no básicos que son mucho más costosos. Por lo tanto, la estrategia para solucionar sus problemas para hacer efectivos sus derechos a acceder a los servicios sociales no básicos, y con ello consolidar su apoyo al universalismo total, no pasa por la eliminación, aunque sea transitoria, de esos derechos. La estrategia para avanzar hacia un sistema de bienestar socialdemócrata que incorpore efectivamente a los estratos bajos y medios bajos al consumo de los servicios no básicos, no pasa por eliminar o limitar la gratuidad de éstos, sino que es necesario consolidarla y ampliarla, acompañándola, además, con políticas focalizadas que apunten a levantar restricciones específicas: carencias culturales, marginalidad social, desempleo crónico, discriminación de género, raza o nacionalidad, etcétera. En la medida que esas políticas focalizadas vayan levantando las dificultades y limitaciones fácticas de los sectores de bajos ingresos éstos podrán aprovechar plenamente las prestaciones gratuitas no básicas a las cuales tienen derecho.

Con esto, se consolida y refuerza el apoyo a la coalición pro universalismo total ya que la complementación de gratuidad universal de todas las prestaciones de los servicios sociales generales, con políticas focalizadas dirigidas a superar las limitaciones sociales económicas y culturales específicas, proporciona posibilidades reales de que los más pobres se acerque a los más ricos en el acceso en cantidad y calidad de las prestaciones no básicas.

Pero además esto fortalece y consolida la coalición de apoyo al sistema tributario progresivo y a la universalización de los derechos de acceso gratuito o subsidiado a los servicios sociales. En la medida que el gobierno implementa efectivamente la gratuidad (o acceso a precio subsidiado) de la totalidad de los servicios sociales generales, y no sólo de las básicas como plantea el UB, financiada por un sistema progresivo de impuestos a las rentas crece el poder interelectoral de la coalición desmercantilizadora. Aumenta el poder del gobierno, o sea de los representantes del conjunto de la ciudadanía, ya que controla directamente la financiación y las prestaciones de servicios que son determinantes para la existencia del conjunto de la sociedad y para el desarrollo económico. Aumenta también el poder de los funcionarios especialistas en la totalidad de las prestaciones, porque aumenta su número, y porque de ellos dependen de aparatos públicos con alto presupuesto que atienden necesidades sociales determinantes para la integración social, el desarrollo económico, y la gobernabilidad política. Por último, aumenta la cantidad de ciudadanos de ingresos bajos, medios y medios altos, que apoyan al gobierno y a esa política, ya que les proporciona acceso gratuito (o a precio subsidiado) a la totalidad de las prestaciones de los servicios sociales generales, y para financiarlas pagan menos impuestos que lo que tendrían que pagar para obtenerlas a precios de mercado.

De esta manera la implementación efectiva de una política de construcción de servicios sociales generales con gratuidad de la totalidad de las prestaciones –y no sólo de las básicas como plantea el UB–, financiada con impuestos progresivos a las rentas, puede mantener y consolidar el apoyo en el período de gobierno y en las siguientes elecciones, de la coalición que votó al partido en el gobierno y, además puede fortalecer y desarrollar el poder de presión de esta coalición en la escena interelectoral.

En cambio la estrategia del UB contribuye a formar una coalición con una tensión interna entre un polo desmercantilizador y un polo mercantilizador, y su implementación tiende a debilitar y aislar al primero, y a fortalecer el poder del segundo. Por lo tanto no me parece una estrategia adecuada para avanzar gradualmente hacia la universalización total de los derechos a la gratuidad (o al acceso a precios subsidiados) de la totalidad de prestaciones de los servicios sociales generales. Por el contrario me parece que es una estrategia que empuja (independientemente de las intenciones de sus impulsores) hacia la mercantilización –o remercantilización en terrenos donde ya se había avanzado en la universalización de derechos–, de los servicios sociales básicos y no básicos, y hacia la residualización de hecho de los

derechos sociales, legitimando esto con un discurso universalista.

Bibliografía

Cunill Grau, Nuria (1999). “Mercantilización, neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública”, en *Nueva Sociedad*. N° 120. Caracas, pp. 101-118.

Dahl, Robert (1989). *Un prefacio a la teoría democrática*. Amorrortu, Madrid.

Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. London Harvester Wheatsheaf.

Esping-Andersen, Gosta (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Editorial Alfons el Magnànim, Valencia.

Esping-Andersen, Gosta (2000). *Fundamentos sociales de las economías post-industriales*. Ariel, Barcelona.

Filgueira, Fernando, C. G. Molina, Jorge Papadópulos y Federico Tobar. 2005. “Universalismo Básico. Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina” disponible en <http://www.ciesu.edu.uy>

Huber, Evelyne (2006). “Universalismo básico y el futuro de la seguridad social en la región”, CD con las ponencias del Curso de Gerencia Social, las políticas públicas.com gestión del riesgo social: alternativas y desafíos, INDES, BID, CIESU, Montevideo, 29 y 30 de marzo de 2006.

Laville, Jean Louis (2005). *Sociologie des services. Sociétés en changement*. Editions Érès, Saint-Agne.

Narbondo, Pedro y Conrado Ramos (2001). “Reforma administrativa y capacidad de conducción estatal”, en Calame, Pierre y André Talmant, *Con el estado en el corazón*. Ediciones Trilce, Montevideo, pp. 125-167.

Narbondo, Pedro (2003). “Nuevo paradigma de la gestión pública: ¿transformación técnica o transformación política del Estado”, en Ramos, Conrado, *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la “nueva gestión pública”*. Banda Oriental, Montevideo.

Niskanen, William (1976). *Cara y cruz de la Burocracia*. Espasa Calpe, Madrid.

Scottish Executive (2006). “Our National Health: A plan for action, a plan for change”, disponible en <http://www.scotland.gov.uk/library3/health/onh-05.asp>.

Single Payers (2006), “Answers and Fact About Helth Care for All”, disponible en <http://www.grahamazon.com/sp/other.php>

World Bank (2002). *HNP Comparative Data. Summary Profile*. Disponible en <http://devdata.worldbank.org/hnpstats/cd3.asp>

NOTAS

* Artículo recibido el 11 de julio de 2006 y aceptado para su publicación el 21 de setiembre de 2006

** Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor e Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

[1] El Instituto de Desarrollo Social del BID realizó del 5 al 7 de octubre de 2005 en Washington el Seminario sobre "Universalismo básico: una nueva propuesta para las políticas sociales en América Latina". El 29 y 30 de marzo del 2006 el BID conjuntamente con el INDES y el CIESU organizó en Montevideo el "Curso de Gerencia Social, las políticas públicas como gestión del riesgo social: alternativas y desafíos", cuyo tema central fue el Universalismo Básico.

[2] Por "servicios sociales generales" se entiende aquellos servicios prestados a todos los ciudadanos, cualquiera sea su situación económica, en forma gratuita (o a precio subsidiado) y que son financiados por el gasto público. En la actualidad existe aceptación social generalizada (aunque no necesariamente unánime) de que todas las personas, cualquiera sea su condición económica, necesitan educarse, necesitan cobertura en asistencia médica, y todas cuando llegan a una cierta edad, necesitan dejar de trabajar y recibir, a partir de ese momento, un ingreso. Estas necesidades no dependen del nivel de ingreso o de la situación sociocultural. Se sea rico o pobre los individuos y la sociedad consideran necesario acceder a esos servicios.

[3] En esto coincido con Filgueira *et al.* (2005.)