

LOS REGÍMENES DE BIENESTAR EN EL OCASO DE LA MODERNIZACIÓN CONSERVADORA: POSIBILIDADES Y LÍMITES DE LA CIUDADANÍA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA*

Welfare regimes in the twilight of conservative modernization: possibilities and limits to social citizenship in Latin America

Fernando Filgueira*^F

Resumen: América Latina se encuentra procesando un cambio fundamental en sus políticas sociales y en su concepción de la ciudadanía social. Argumento en este artículo que dicho proceso se enmarca en un cambio de época más amplio: el fin de la modernización conservadora tal y como la concibiera Barrington Moore en su seminal trabajo. El triunfo de la democracia electoral, la urbanización, aumento de las credenciales educativas y la creciente exposición a nuevas y mayores pautas de consumo, han destruido las bases políticas de las dinámicas de modernización conservadora. En tanto el acceso a esferas que legitiman aspiraciones se ha expandido radicalmente, el acceso desigual y segmentado a los medios para satisfacer dichas aspiraciones permaneció inalterado hasta finales del siglo. El giro a la izquierda en la región debe ser interpretado como la solución política a la segunda y final crisis de incorporación de una pauta de modernización conservadora, cuyo último proyecto fue el “Consenso de Washington”. En este contexto emerge la posibilidad de construir un modelo de ciudadanía social de bases universales. Pero para ello no es suficiente que las elites deban jugar el juego democrático y de mercado, en vez del juego autoritario y de cierres estamentales. Para que la región abrace opciones de políticas sociales universales deberá enfrentar también al corporativismo estrecho y a la focalización restringida y a la economía política que sustentan. Los modelos contributivos basados en la nómina salarial y los modelos focalizados definidos a partir de la necesidad no dejarán de existir, pero deben dar paso a un modelo básico de prestaciones (transferencias y servicios) ciudadanas de corte universal como eje de la acción del estado en el nuevo régimen de bienestar.

Palabras clave: América Latina, Democracia, Políticas Sociales, Ciudadanía Social.

Abstract: Latin America is undergoing a profound transformation of its social policies and of the very concept of social citizenship. I argue in this article that such transformation takes place within a broader epochal change: the end of conservative modernization as it was defined in Barrington Moore’s seminal work. The triumph of electoral democracy, urbanization, increased educational attainment and increased exposure to new and broader consumption patterns have destroyed the political basis of conservative modernization dynamics. While access to arenas and statuses that turn expectations into legitimate demands has expanded radically, access to the means to satisfy such demands has remained static (unequal and segmented) until the end of the century. The shift to the left in the region should be interpreted as the political solution to this second and final crisis of incorporation of the conservative modernization pattern. The “Washington Consensus” was indeed the last attempt of incorporation under the pattern of conservative modernization. It is in this context that the possibility of a new social citizenship based on universality of entitlements emerges. But for this to happen it is not enough that elites are no longer able to control the political and economic game through status enclosure and authoritarianism. In order to craft truly universal social policies narrow corporatism and restricted targeting -and the political economy they sustain- have to be confronted as well. Contributory models based on formal wages and targeted social policies based on need will not disappear, but they have to take

Agradezco los comentarios de Fernando Errandonea, Simone Cecchini, Martín Hoppenhayn, Verónica Amarante, y comentaristas anónimos a versiones previas. Los errores son de responsabilidad propia.

* Investigador senior de CIPPEC (Argentina) y consultor para CEPAL (Chile). Email: ffilgueirap@gmail.com

the back seat to a model of basic universalism where entitlements in transfers and services are not dependent on need nor labor formality.

Key Words: Latin America, Democracy, Social Policies, Social Citizenship.

Introducción

América Latina asiste en la primera década del siglo XXI al segundo experimento de construcción de ciudadanía social de su historia. El primero se produjo durante el período de sustitución de importaciones, como respuesta a la crisis de incorporación de los sectores subalternos de los años 20 y 30 del siglo XX. Pero a diferencia del impulso actual, el esfuerzo de ciudadanía social del pasado fue regulado a imagen y semejanza del modelo sociopolítico que la forjó: un proceso de modernización conservadora, donde predominó la función de control sobre los horizontes de emancipación de la moderna política social.

Este documento realiza tres afirmaciones que pueden, con razón, ser tildadas de temerarias. Son por otra parte, sin lugar a dudas, especulativas y carecen del rigor empírico que les brinde carácter probatorio. Son, si se quiere, afirmaciones que se ubican, meridianamente, en el espacio del contexto de descubrimiento, no en el contexto de validación.

En primer lugar, afirmaré que para entender el desarrollo reciente del Estado Social en América Latina debemos aceptar que ésta es la primera etapa en la historia de la región donde no nos encontramos en un contexto sociopolítico de modernización conservadora (Filgueira et al 2011). Ello quiere decir que las elites económicas y políticas carecen de las herramientas para congelar o frenar los procesos de emancipación de las ataduras estamentales que caracterizaron a la región. Las elites podrán ser y serán parte del nuevo proceso, pero lo harán desde posiciones de poder que dependen en mucha mayor medida que antes del desarrollo de alternativas electorales competitivas en una democracia de masas.

Por su parte, la población en su conjunto se ha visto enfrentada a procesos que potencian sus demandas y limitan su tolerancia a la “privación relativa” –*relative deprivation*–. Se produjo entre 1980 y el fin del siglo una democratización de las esferas que legitiman aspiraciones –educación, democracia, tecnologías de la comunicación– sin una concomitante expansión de las esferas que permitieran el acceso material y simbólico a dichas aspiraciones –canales de movilidad meritocráticos, accesos a empleos de calidad, expansión de los ingresos–. Por su parte, la posibilidad de cerrar los canales de participación electorales se mostró fuertemente restringida por razones geopolíticas y factores internos de las naciones. El enemigo exógeno –las elites económicas y sus expresiones políticas– de la ciudadanía social de base universal, se encuentra debilitado y deberá adaptarse: el tiempo y aprendizaje abrirán espacios potenciales para la construcción de la referida ciudadanía.

En segundo lugar argumentaré que para una plena realización de la ciudadanía social en la región son dos los enemigos endógenos: el corporativismo estrecho y la focalización restringida. El primero porque inhibe la construcción de alianzas amplias de los sectores medios y bajos en torno a bienes públicos y bienes colectivos provistos por el Estado. En este sentido suprime la posibilidad de construir una base fiscal robusta y políticamente sustentable. Al mantener un sistema estratificado y contributivo de acceso al Estado Social, el corporativismo estrecho se apropia en forma también

estratificada de las rentas generales, y construye en definitiva una ciudadanía social fuertemente vinculada a la “ciudadanía laboral”.

Por su parte, la focalización restringida reproduce un modelo de inclusión controlado, dejando en el mercado –como agente de disciplina por excelencia– la única posibilidad de inclusión robusta. Asimismo, la focalización restringida es aún más destructiva que el corporativismo a efectos de construir un modelo de ciudadanía social universal. Aquella genera un doble malestar: el de los pobres “no merecedores” de asistencia respecto a los pobres “merecedores” y el de los sectores formales que sienten que financian con sus tributos a aquellos que nada aportan al fisco. Las bases de estos dos enemigos se encuentran en los intereses privados y de las élites asociados al modelo social impulsado durante las últimas dos décadas del siglo XX, y las corporaciones y estamentos de la clase media y trabajadora integrada, vinculada a las fuerzas de izquierda.

En tercer lugar definiendo la idea de que no sólo es necesaria la construcción de un modelo universal de ciudadanía social, sino que es necesaria una arquitectura específica de dicha universalidad. No todas las protecciones deben ser universales, ni todas las inversiones sociales deben ser universales. Para la construcción y viabilidad de esta ciudadanía social se requiere elegir muy bien qué parte de los riesgos se colectivizan y qué parte se mantiene en la esfera privada, sea ésta familiar o mercantil; qué parte de las inversiones corren por cuenta del estado; y qué parte se deja librada a las fuerzas del mercado y los agentes individuales.

Lo que sigue se estructura de la siguiente manera. En la primera parte se abunda sobre el primer argumento: el fin de la modernización conservadora y sus implicancias. En la segunda parte se revisan los cambios liberales de la acción social del Estado. La tercera parte se detiene en los desafíos estructurales y las reformas recientes de los sistemas de protección e inversión social. Finalmente se abordan las posibilidades y limitaciones que la actual etapa muestra en redefinir en forma más audaz el régimen de bienestar en la región y el rol que juega el Estado Social.

1. El fin de la modernización conservadora y el giro a la izquierda en América Latina¹

América Latina ha atravesado en el final del siglo XX la última etapa de la modernización conservadora que caracterizó su historia. Barrington Moore (1966) tipificaba esta ruta hacia la modernidad como aquella que se caracterizó por elites que buscaban la modernización de sus países pero lo hacían al tiempo que pretendían mantener privilegios estamentales heredados de etapas pre-industriales y pre-modernas. El capitalismo oligárquico exportador del siglo XIX refleja esta estrategia de las elites.

La crisis que se produce a inicios del siglo XX en algunos países evidenció los límites políticos, económicos y sociales de esta estrategia. En su lugar, emerge el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que es la forma que las elites se dieron para sostener el proceso de modernización conservadora: un modelo de sesgo autárquico, que impulsa desde el Estado el desarrollo de una débil burguesía nacional, y que respeta los límites distributivos y políticos impuestos por las elites agrarias, cumpliendo con la idea central de la referida modernización conservadora.

¹ Esta sección transcribe y elabora sobre el artículo realizado en coautoría con Juan Pablo Luna, Luis Reygadas y Pablo Alegre, “Shallow states, deep inequalities and the limits of conservative modernization: the politics and policies of incorporation in Latin America” in Blofield, Merike, 2011, Penn State Press.

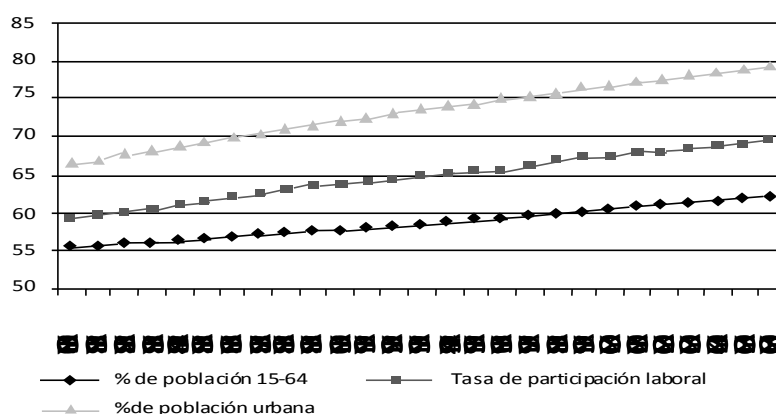
Hacia 1970 este modelo entrará en crisis sistémica, y muchos países de la región clausurarán una vez más sus frágiles democracias, para proponer un nuevo ajuste liberal de corte radical. Esta etapa, marca sin embargo el inicio del fin de la modernización conservadora. El proyecto de las élites en América Latina en la década de los ochenta, llamado Consenso de Washington, es el canto del cisne de esta ruta del desarrollo latinoamericano. El mismo aceptó y promovió la democracia electoral y la expansión del mercado y de la educación, pero limitó el rango de las políticas que se consideraban aceptables, de manera que la desigualdad y la distribución inequitativa de oportunidades permanecieron como una característica dominante en la región.

El “giro a la izquierda” en América Latina es una expresión política de lo que en la sociología política de los años 40 y 50 fue conocido como “crisis de incorporación”. Este tipo de crisis ocurre cuando la necesidad de interacción cooperativa en los mercados y en la política, así como la presión desde de los sectores subalternos en términos de demandas económicas, políticas y sociales no están siendo atendidas por los patrones institucionales de incorporación y regulación. El contenido desborda los canales. De una manera, en los años 90 se gestó una segunda crisis de incorporación en América Latina. En la primera década del siglo XXI esta segunda crisis dio a luz a sus descendientes políticos, provocando el “giro a la izquierda”. Este es un cambio que resultó de dos padres: democracias electorales continuadas y deficiencias —y logros— de la era del Consenso de Washington. Hoy en día los descendientes políticos de la segunda crisis de incorporación están dando sus primeros e inestables pasos hacia un cambio sustancial en las estrategias de desarrollo.

1.1 Las promesas incumplidas de la modernidad

América Latina fue testigo de una transformación de época durante las últimas dos décadas, que creó escenarios radicalmente diferentes en las fronteras e interacciones entre familias, mercados y Estado. El final del modelo ISI y la confianza en el Consenso de Washington tuvieron un efecto radical al convertir las relaciones de mercado en el canal predominante por medio del cual la gente busca y obtiene un lugar en el mundo (ver gráfico 1). Esta transformación estuvo acompañada de tres factores adicionales: expansión de la educación y sus acreditaciones, paisajes urbanos transformados y expandidos, y la revolución de las comunicaciones, que aumentó la difusión de nuevos patrones de consumo mediante sus efectos demostrativos.

Gráfico 1
Población en edad de trabajar, tasa de participación en el mercado laboral y población urbana en América Latina, 1980-2005



Fuente: World Development Indicators, World Bank, 2009. Promedio no ponderado para 17 países.

La entrada de las mujeres al mercado de trabajo transformó profundamente a las familias, las empresas y los mercados, como lo muestra el incremento de la tasa de participación femenina que pasa de poco más de un 58% en 1980 a casi el 70% en el 2006. En los años noventa hubo un incremento tangible tanto en la población en edad de trabajar como en las tasas de participación laboral, pero no se incrementaron correlativamente las tasas de ocupación. Esto significa que la ocupación aumentó a un ritmo inferior al que requería la evolución de la pirámide de edad y de las tasas de participación (CEPAL 2008).

La promesa de inclusión mediante la inserción en el mercado de trabajo fracasó, no porque no hubiera incorporación, sino porque fue frágil y precaria. Hubo tres factores que generaron dicha precariedad. En primer lugar, en las nuevas incorporaciones predominaron las mujeres, quienes tenían menor experiencia laboral y sindical que los hombres, por lo que se encontraban en una situación más desventajosa para negociar sus condiciones de contratación y de trabajo. En segundo lugar, entraron a un mercado de trabajo más desigual, con menos garantías y mayor desempleo. En tercer lugar, la desigualdad y el desmantelamiento de los viejos regímenes de bienestar orientados hacia los trabajadores industriales no trajeron derechos sociales y ciudadanía social.

Por otra parte algunos sectores de las clases medias –los “ganadores” del proceso aperturista- y las elites tuvieron acceso a niveles y patrones de consumo inimaginables pocos años antes. Muchos de los que no se beneficiaron de estas mejoras consideraban que tenían derecho a ellas. Tenían ya un tiempo de haberse convertido en habitantes urbanos. Habían alcanzado mayores niveles educativos, pero la movilidad intra e intergeneracional parecía haberse detenido.

Cuando la familia y el trabajo se complejizan, el consumo adquiere un papel central en la definición del lugar de cada persona en el mundo. Como argumentó Carlos Filgueira (1981) hay dos formas principales mediante las cuales una sociedad puede lidiar con la brecha entre las expectativas legítimas de consumo y el acceso real. Una de ellas es la expansión masiva de la capacidad económica y, por tanto, del consumo —lo que permite a las personas acceder a lo que antes no estaba a su alcance—; la otra es incrementar la fluidez en términos de movilidad social que, si bien no provee a todos acceso a nuevos patrones de consumo, estratifica ese acceso a lo largo de líneas meritocráticas percibidas como legítimas.

A estas dos posibilidades se le puede agregar una tercera. Podría suceder que a pesar de no producirse por la vía privada un incremento del consumo sí se produce por

la vía pública. El fortalecimiento de los bienes públicos y bienes colectivos subsidiados –seguridad, educación, salud, cuidados a la infancia, transporte público, bienes culturales, espacios de recreación– así como el incremento de aseguramientos por la vía colectiva de base universal –frente a quiebres de ingresos, acceso a servicios de salud, licencias parentales, etc.–, puede incrementar la credibilidad del componente meritocrático en los sectores emergentes y al mismo tiempo dar acceso al consumo de bienes materiales y simbólicos que son valorados por sectores bajos y medios. Si no se produce ninguno de estos tres desarrollos se generan demandas no satisfechas y comienza a predominar una percepción de injusticia, combinada con frustración e inseguridad.

La percepción de inequidad también tiende a dominar cuando la movilidad educativa es mayor al ingreso y a la movilidad ocupacional. Éste ha sido precisamente el caso en América Latina, quizás a excepción de Chile. En los años 90, una de las transformaciones sociales más radicales fue la relacionada con los logros educativos. El énfasis en la formación de capital humano en esa década tuvo efectos en el acceso a la educación y en las tasas de terminación. Para 2005 la tasa de alfabetización en la región llegó a 95.8%. Entre los niños en edad de cursar la primaria, la tasa neta de asistencia pasó de 90% en 1990 a 94% en 2005, mientras que en educación media básica se incrementó de 61% en 1990 a 76% en 2005 (CEPAL 2007: 161). Además de la asistencia, también mejoró el desempeño en esos niveles, ya que entre niños y jóvenes de 10 a 14 años de edad el progreso educativo oportuno pasó de 61% en 1990 a 80% en 2005, mientras que entre jóvenes de 15 a 19 años el progreso educativo oportuno aumentó de 48% en 1990 a 69% en 2005 (CEPAL 2007: 164). Las tasas de finalización de la educación primaria se incrementaron significativamente, sobre todo en las áreas rezagadas de la región (CEPAL 2007: 167).

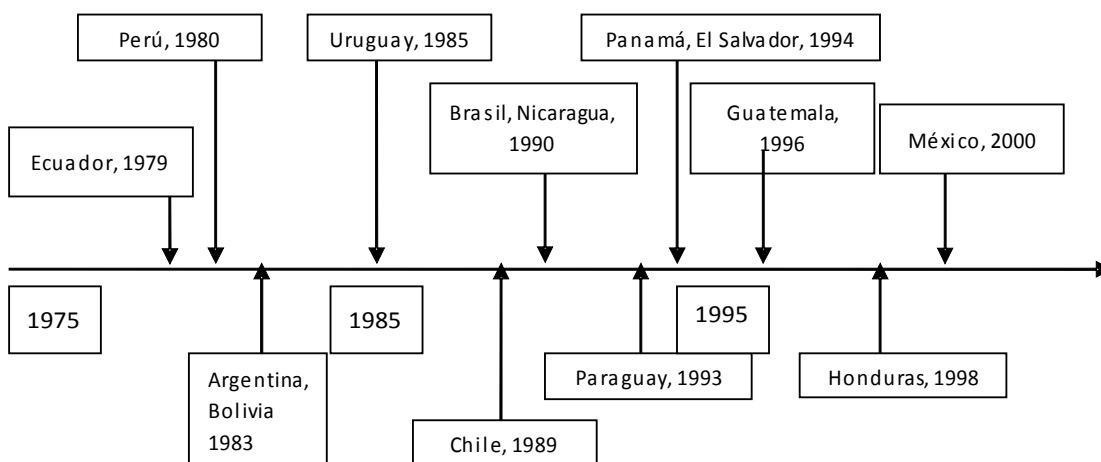
Un último factor que expone los avances y fracasos de incorporación es el proceso de urbanización de América Latina. Como la palabra ciudad sugiere, es el ámbito donde los desiguales comparten un grado de igualdad, donde las diferencias de ingresos no suponen diferencias de ciudadanía. Pero cuando las ciudades están segregadas, pierden su función de inclusión. Sin embargo, no desaparece la influencia de las ciudades en generalizar expectativas y aspiraciones; lo que se pierde son los canales institucionales y sociales para alcanzarlas. Se difundieron ampliamente patrones de consumo que se han vuelto símbolos de status en la modernidad, pero se mantuvo la segregación en lo que se refiere a las normas y los medios para acceder a dicha modernidad.

1.2 El impulso por la democracia y su fragilidad

Al mismo tiempo que América Latina atravesaba por estos cambios socioeconómicos masivos durante los últimos 25 años, también experimentó un cambio político profundo. En 1975 solamente cuatro países (Colombia, Costa Rica, Venezuela y República Dominicana) tenían elecciones democráticas y sólo uno las había tenido por más de 20 años: Costa Rica. En 2000, la mayoría de los países en América Latina tenían democracias electorales (Smith 2004).

Ilustración 1

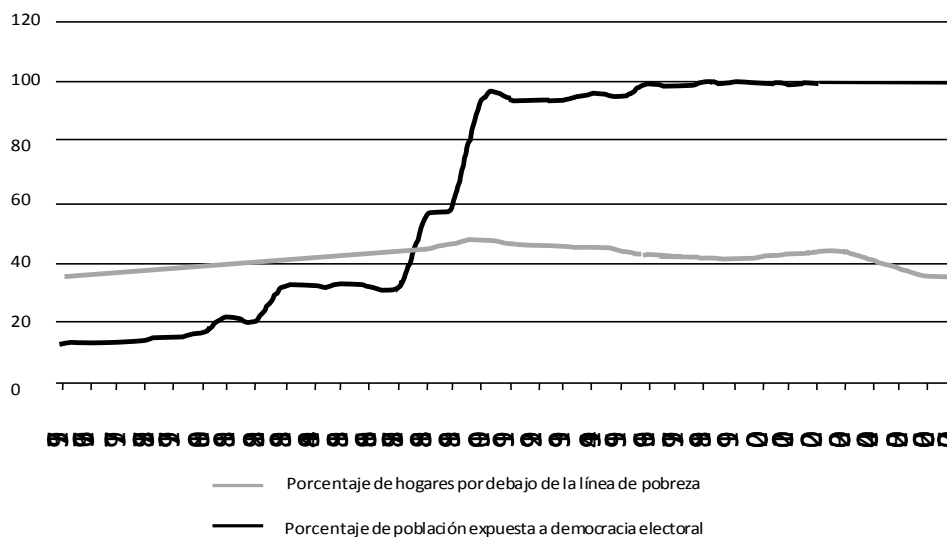
La incorporación de las masas a la democracia electoral en América Latina



Fuente: Smith, 2004, Przeworski y otros, 2000.

Otro dato crucial es que nunca antes tantas democracias se habían mantenido por tanto tiempo en América Latina (Smith 2004). A pesar de los avances políticos, las sociedades latinoamericanas presentaron durante los 80 y 90, niveles de desigualdad y pobreza que casi dos décadas de democracia no pudieron resolver: en muchos casos, la pobreza se mantuvo en niveles asombrosamente altos y, en casi todos, las desigualdades se hicieron más profundas.

Gráfico 2
Proporción de la población de América Latina que vive en democracias electorales y proporción de hogares debajo de la línea de pobreza



Fuente: World Development Indicators, World Bank, 2009; Smith, 2004 y estimaciones de pobreza basadas en ECLAC, 2006.

Los antiguos sistemas de partidos fueron puestos bajo la mira por nuevos contendientes sociopolíticos. Los partidos que administraron la ISI en épocas anteriores asumieron el desagradable rol de ser los enterradores del modelo y dedicarse a la compleja construcción del nuevo modelo centrado en la apertura de los mercados. Los

viejos partidos intentaron lo imposible: mantener la legitimidad en un contexto democrático, al mismo tiempo que renunciaban al Estado. El resultado final no fue sorprendente. El Consenso de Washington se contaminó de políticas patrimonialistas que impidieron construir coaliciones estables. El paisaje político se pobló cada vez más de cadáveres políticos que daban paso, primero, a líderes plebiscitarios y tecnócratas con mentalidad de mercado, y después a nuevos partidos o viejos contendientes que apelaban a una base social más o menos heterogénea, que incluía las clases medias, históricamente excluidas y cada vez más nerviosas.

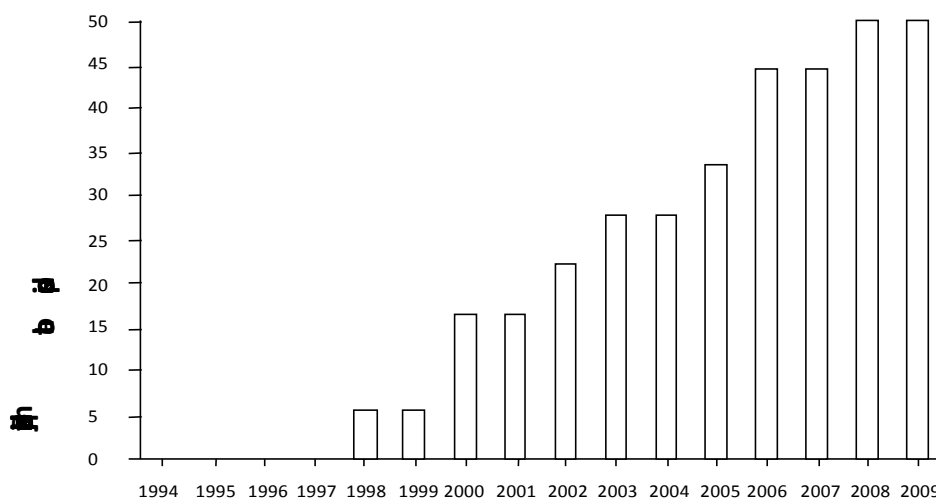
La debilidad de las instituciones estatales y la alternancia cíclica entre proyectos de incorporación que, o bien descuidaban el Estado (1870-1930, 1980-2000) o bien expandieron masivamente la intervención estatal en la economía y la sociedad en el contexto de condiciones internacionales favorables pero sin atacar las raíces profundas de la fábrica de desigualdad (1930-1980, primera década del siglo XXI), se encuentran en el corazón del movimiento de péndulo de los modelos de desarrollo de América Latina (Roberts 2008).

1.3 El giro a la izquierda como expresión de la crisis de incorporación

Los impulsores de las reformas de mercado entendieron mal la naturaleza del descontento de los latinoamericanos y del surgimiento de nuevos reclamos políticos en la región. El neoliberalismo no sólo falló por su incapacidad para lograr crecimiento sostenido, distribución de la riqueza e incorporación a los mercados, sino también porque fue incapaz de estructurar la inclusión política mediante políticas capaces de sincronizar las expectativas colectivas y las necesidades individuales.

Una ola política de izquierda se hizo presente en el continente. Brasil desde el año 2002, Argentina en el 2003, Chile a partir del año 2000 –con la interrupción del gobierno de centro derecha–, Uruguay y Bolivia a partir del año 2005, Venezuela a partir de 1998, Ecuador desde el año 2006, El Salvador en el 2009, y Perú en el 2011 giran a la izquierda, y reeligen en la inmensa mayoría de los casos coaliciones de izquierda en segundas y aún terceras elecciones.

Gráfico 3
El giro a la izquierda en América Latina



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Recaudar no Basta. Los Impuestos como instrumento de desarrollo. Washington D.C., 2012.

El giro a la izquierda puede ser visto como un intento de enfrentar la crisis de incorporación generada por la combinación entre desigualdades persistentes, Estados superficiales, apertura económica, modernización conservadora y democracia electoral. Sin embargo, el cambio a la izquierda no puede atribuirse a un realineamiento del conjunto de la población en términos ideológicos. Pero existen indicios de que hay un cambio de actitud, que se relaciona con la reducción de la tolerancia a la desigualdad. Como Blofield y Luna (2011) documentan, entre 1990 y 2000, en casi todos los países considerados creció el porcentaje de personas que afirmaron que sus sociedades deberían ser menos desiguales. También ha cambiado lo que en América Latina se consideran “políticas adecuadas” y “preocupaciones centrales” (Arditi 2008) girando el debate y la “hegemonía” hacia la regulación de los mercados, la expansión del gasto social, la necesidad de limitar los excesos de la privatización y la politización de temas étnicos y culturales.

Observando las victorias electorales de líderes de izquierda, es posible afirmar que comparten similitudes con respuestas históricas a situaciones de crisis de incorporación y a etapas iniciales de intentos de incorporación: apoyo de una base social heterogénea, retórica en contra de las élites tradicionales y de los grupos en el poder, movilización significativa por un líder carismático y evento disparador –por ejemplo, la crisis económica–. No hay un cambio ideológico drástico, sino más bien un cambio de actitud que intuitivamente se dirige hacia la raíz del descontento: la desigualdad.

A principios del nuevo milenio, el giro hacia la izquierda se ha producido en cada país con marcadas diferencias en las formas de participación, representación e incorporación; por lo que es más conveniente hablar de “izquierdas” en plural, y no de una sola izquierda. Hay una lógica estructural que explica la divergencia en los modelos de izquierda en la región. La trayectoria de cada país depende conjuntamente de los tipos específicos de integración a la economía internacional, de los dispositivos de protección y regulación frente a esta integración, así como de los formatos de representación e inclusión política que afectan el sistema de partidos.

La tendencia simplificadora que tiende a agrupar a los gobiernos más “radicales” en el rubro populista en tanto define como socialdemócratas a los moderados (Casatañeda 2006), es más ideológica que analítica y arroja poca luz sobre las causas de las variaciones. Países con opciones consideradas “populistas radicales” habían experimentado crisis de incorporación más profundas con anterioridad. Durante el periodo del modelo ISI, el crecimiento económico estuvo muy ligado a productos de enclave que garantizaron cierta estabilidad en los ingresos fiscales, pero estuvieron acompañados de un proceso de industrialización claramente más lento y más asimétrico en comparación con el de otros países de la región. El sistema de protección social implementado tenía, comparativamente, menor cobertura, con un porcentaje significativo de sectores rurales y urbanos no protegidos. En términos políticos, el proceso de expansión y extensión de la participación política fue irregular: o bien los partidos y movimientos que integraban los sectores populares fueron sometidos (Ecuador), o las coaliciones radicales que trataron de ampliar la participación política fueron contrarrestadas por los ciclos de represión y restricción política (Bolivia), o neutralizadas por pactos en las élites que aseguraban estabilidad institucional con el costo de minimizar la apertura en el sistema partidista (Venezuela).

Durante la fase del Consenso de Washington, estos países reestructuraron sus economías extendiendo la apertura de sus principales mercados de exportación,² y

² Estos países no fueron los únicos que en los últimos lustros priorizaron su relación con el mercado mundial a partir de la exportación de materias primas; esta característica se encuentra presente en muchas de las economías de América Latina. Sólo queremos destacar que en algunos casos esa tendencia se había

desmantelaron los limitados dispositivos de protección social construidos en la etapa anterior. El estallido de los modelos de mercado ocurrió en un contexto de activación de movimientos populares o étnicos que no habían sido incluidos en la era del modelo ISI. Como resultado, los procesos de recomposición de algunos de los movimientos o partidos (MNR en Bolivia, AD en Venezuela) terminaron en crisis y en su eventual desaparición, arrastrando con ellos todo el sistema partidista.

Un segundo grupo de casos son Chile, Brasil y Uruguay, cuya primera crisis de incorporación fue mejor procesada. El hecho que hayan seguido una “ruta socialdemócrata” no puede explicarse solamente por las características personales de los presidentes o por los niveles de institucionalización de los sistemas de partidos. También tiene que ver con la expansión previa del modelo ISI anclado en el desarrollo de áreas urbanas y en el crecimiento de la industrialización. Adicionalmente, a diferencia de los países andinos (menos Chile), fueron capaces de desarrollar sistemas de protección social con mayor cobertura y extensión, a pesar de su segmentación y estratificación (Filgueira 1999).

En los tres casos, el proceso de reformas de mercado y la transformación de los patrones de representación política y de incorporación social ocurrieron en contextos de estabilidad institucional y mayor presencia del Estado. Los partidos de izquierda articularon de diferentes maneras sus enlaces con sus bases sociales, en algunos casos capitalizando los activos heredados de la era del modelo ISI (PT —Partido dos Trabalhadores— en Brasil, FA —Frente Amplio— en Uruguay). También ajustaron sus programas y estructuras a una competencia electoral más moderada.

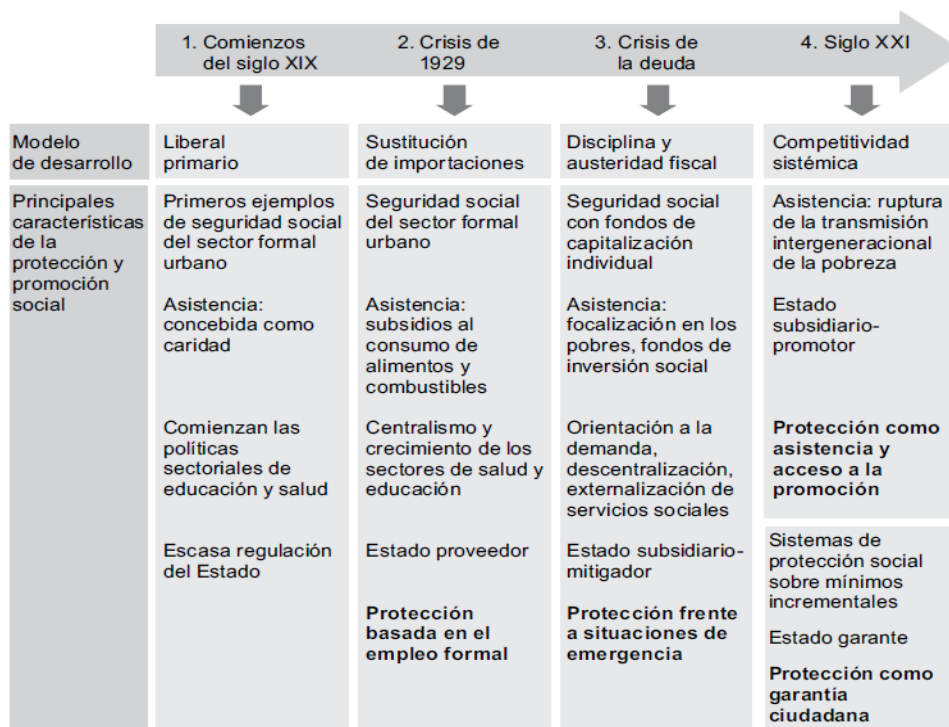
En cualquier caso, los gobiernos de izquierda han comenzado a enfrentar el legado de la desigualdad y el fracaso de la promesa de la inclusión basada en el mercado. Para ello recurren a diferentes herramientas que despliegan un nuevo menú de opciones de políticas, pero es un menú que no es perfectamente consistente ni evidentemente estable. Para entender cabalmente sus posibilidades y limitaciones, es necesario antes, pasar revista a las transformaciones más importantes en materia de políticas sociales que caracterizaron al giro liberal, así como las innovaciones que ensayan en la actualidad gobiernos de la región.

2. Reforma liberal en América Latina

La historia de las políticas sociales en la región se encuentra emparentada con la historia de sus modelos de desarrollo y los paradigmas económicos y sociales que predominaron en las diferentes etapas del desarrollo en América Latina, así como con la economía política generada desde estas matrices de desarrollo socio-económico. Una primera dominada por el modelo exportador primario y la influencia del pensamiento liberal propio del siglo XIX y que llega hasta la crisis del 29; un segundo momento entroncado con el modelo sustitutivo de importaciones, que va aproximadamente desde los años 30 hasta finales de los 70; y un tercer modelo que se ubica desde fines de los 70 a inicios de nuevo siglo cuya marca fundamental es la reorientación exportadora, el neoliberalismo y la austeridad fiscal. Cecchini y Martínez (2011) proponen una cuarta etapa que se abre con la crisis del Consenso de Washington, el “giro a la izquierda” de los gobiernos de la región y la búsqueda de competitividad sistémica con fuerte apuesta al capital humano en un contexto normativo que enfatiza la titularidad de derechos y el acceso a mínimos garantizados de protección y promoción social.

presentado durante el periodo previo y había tenido efectos negativos sobre la estabilidad institucional.

Ilustración 2
La protección social en cuatro momentos de la política social



Fuente: Cecchini y Martínez (2011).

En América Latina, el modelo ISI hizo eclosión a finales de los años 70 y principios de los 80 (Cohen y Franco 2006), proceso que fue acelerado por los persistentes déficit fiscales en que los Estados basaban sus sistemas de prestaciones sociales, la “crisis de la deuda” y la progresiva transformación del capitalismo industrial nacional a un capitalismo globalizado, financiero y de servicios. La manera en que se abordó esta crisis fue a partir de los llamados programas económicos de estabilización y ajuste estructural aplicados en la década de los 80, que marcan el ingreso del modelo de libre mercado y apertura externa en la región.

En este nuevo modelo el motor de la economía volvería al “mercado externo” a partir de la comercialización de bienes competitivos, que incorporaran algún grado de progreso técnico –en muchos casos, basados en recursos naturales–. Con respecto al tipo de Estado, a diferencia de las atribuciones que tenía en el modelo anterior, sus labores estarían basadas fundamentalmente en un papel subsidiario respecto al mercado y de regulación acotada de las dinámicas sociales y económicas. En efecto, esta vez sería el mercado quien toma el rol central, tanto en la actividad económica, como también en el espacio social.

El Estado se contrajo en su rol social, regulatorio y empresarial, lo que trajo consigo un cambio radical en la manera de entender la política social y más en general el rol del Estado en la cuestión social. Se privatizó parte de la provisión del bienestar, se redujo el gasto público social tanto en términos per cápita como en relación al gasto público total, y se promovió la descentralización.

Gráfico 4
Gasto per cápita en países de gasto social alto, moderado y bajo

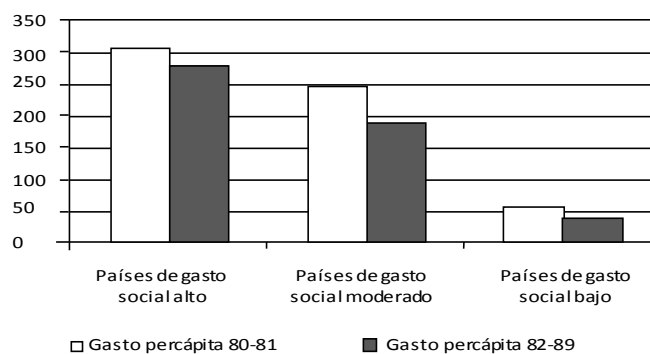
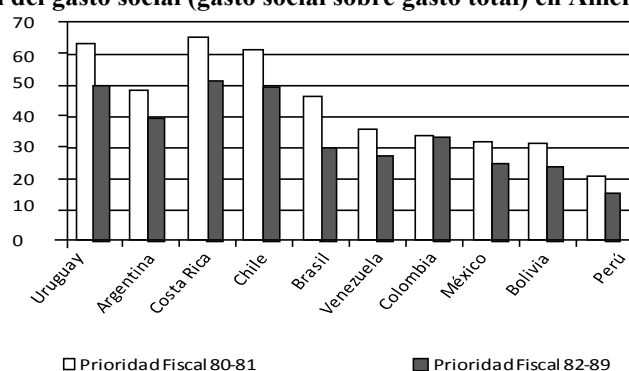


Gráfico 5
Prioridad fiscal del gasto social (gasto social sobre gasto total) en América Latina



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, 1990, 2000, 2001, 2002.

Diversos dispositivos de solidaridad y redistribución que se hacían presentes en el modelo anterior fueron suprimidos, no reformados. El argumento de fondo es que el mal funcionamiento de dichos dispositivos no se debía a un problema de implementación o diseño, sino a su esencia. Regímenes de seguridad social, salud y hasta educación fueron transformados de sistemas de reparto, centralizados, con redistribución acotada de ingresos y riesgo, a sistemas que debían ajustar tanto cuanto fuera posible las prestaciones de las personas a sus capacidades en el mercado e incentivar el aseguramiento individual y el acceso por los propios medios. Solamente en aquellos casos en donde las personas demostraran no poder hacer frente a riesgos básicos, operaría el Estado mediante un conjunto de políticas focalizadas.

3. Desafíos estructurales y reformas de la reforma en América Latina

En términos de diseño de la política social, cuatro son los cambios que - con variaciones entre países- es posible identificar como tendencias innovadoras más o menos robustas y que podrían denominarse como “reformas de las reformas”: i) las transferencias directas a familias con hijos; ii) una nueva agenda en el aseguramiento de pensiones y salud; iii) la aparición en la agenda pública de los cuidados y la valoración del trabajo no remunerado y; iv) la expansión de las capacidades fiscales del Estado.

3.1 Las transferencias directas a las familias con hijos

Ni los sistemas de protección social de tradición contributiva, ni los modelos restringidos de focalización extrema basados en los fondos de inversión social, habían logrado a mediados de los noventa incrementar sustantivamente el acceso de la población pobre con hijos a sistemas de transferencias monetarias. La infantilización de

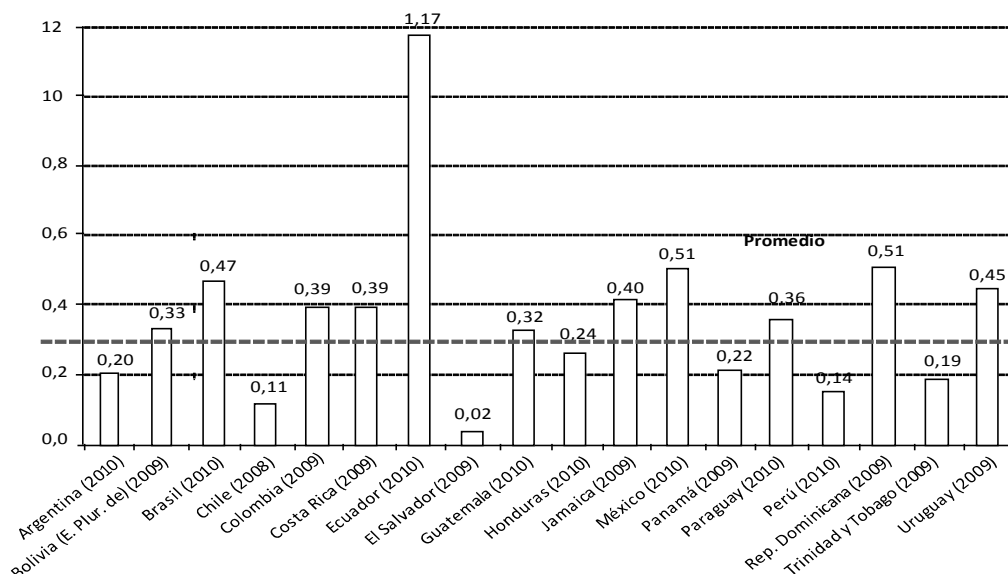
la pobreza, que persiste, como característica central de todos los países de la región (CEPAL 2009; 2010a), hacía evidente la necesidad de generar sistemas de transferencias directas que moderaran la intensidad de la pobreza y contribuyeran a insertar a sectores excluidos en las matrices de protección social.

A mediados de los noventa, México y Brasil desarrollaron programas de transferencias que condicionaban las prestaciones a la incorporación de los beneficiarios a programas sociales de carácter sectorial. Este tipo de fondos darían paso a transferencias directas a los sectores de menores ingresos y ampliarían paulatinamente su cobertura. En efecto, en México, en 1997, PRONASOL dio lugar al Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que enfocaría claramente las transferencias monetarias en torno a los objetivos de ataque a la pobreza e inversión en capital humano. Este modelo será extendido al resto de la región y dará luz a lo que hoy se conoce como programas de transferencias condicionadas (PTC), con énfasis en tres propósitos: i) transferencia directa de ingresos para el alivio a la pobreza; ii) incentivos a la inversión en capital humano, e iii) incorporación de la población a redes de protección y promoción social.

Recientemente en Argentina y Uruguay las reformas de los sistemas de asignaciones familiares –que abandonan su carácter contributivo o generaron un pilar no contributivo- procuran o bien universalizar una prestación a las familias con hijos, o alcanzar a toda la población infantil en situación de pobreza o vulnerabilidad (Filgueira y Hernández 2012; Repetto y Potenza Dal Masetto 2012).

Si bien estos programas presentan aún niveles modestos de gastos en comparación a los pilares tradicionales de la protección social, es claro el importante cambio en la matriz de protección que ellos implican, alcanzando en promedio casi medio punto porcentual del PIB para el conjunto de países (véase gráfico 6).

Gráfico 6
Gastos en programas de trasferencias condicionadas (en porcentajes del PIB)

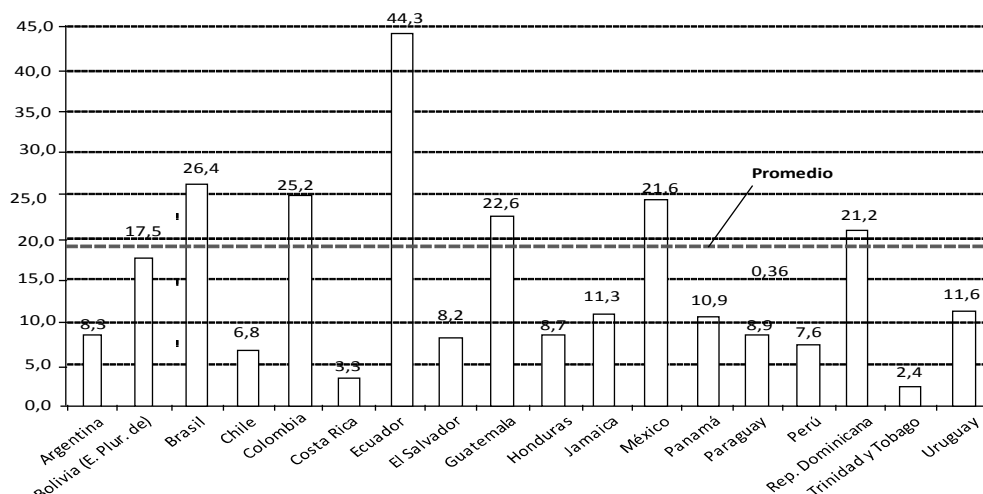


Fuente: Cecchini y Martínez 2011.

Tal vez más importante aún, son los niveles de cobertura que han alcanzado estos programas (véase gráfico 7). Sobre bases claramente focalizadas, los PTC han generado por primera vez en la historia de la región, un reconocimiento de los sujetos pertenecientes al fin de la estructura distributiva, garantizando en muchos casos y

generando en muchos otros, la expectativa de un Estado permeable y sensible a las demandas de los más pobres.

Gráfico 7
Cobertura de los PTC en América Latina (en porcentajes de la población total)



Fuente: Cecchini y Martínez, 2011.

3.2 Hacia una nueva agenda en el aseguramiento de pensiones y salud

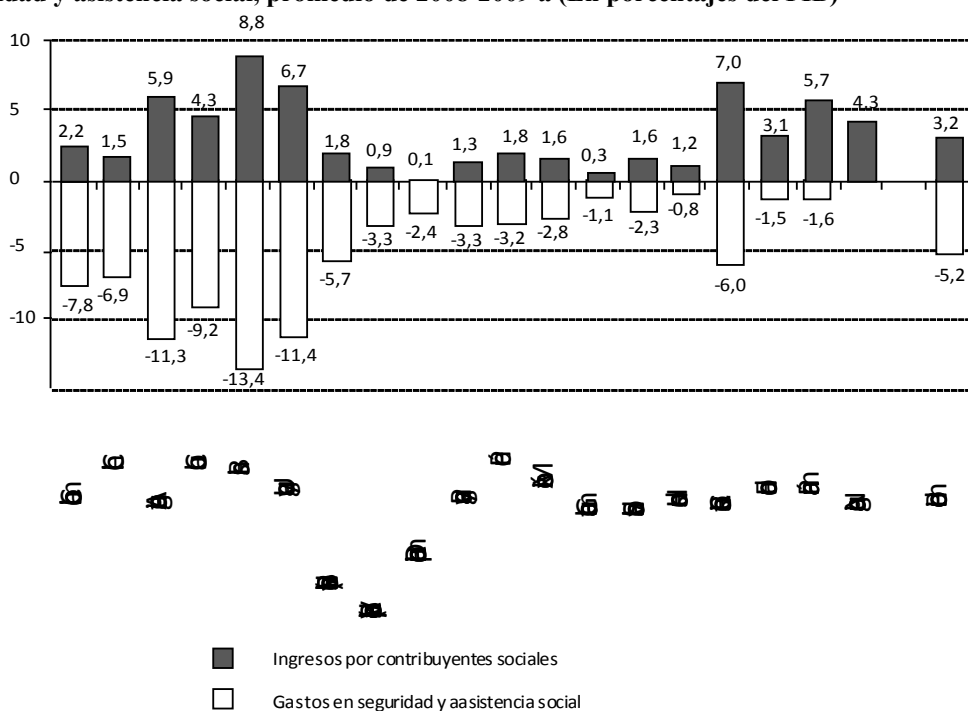
En algunos países, como los casos del Cono Sur, ya se ha producido un incipiente envejecimiento de la población y el mismo se acelerará en forma marcada en los años subsiguientes, siendo acompañado de un “envejecimiento del envejecimiento”. Son dos las dinámicas centrales que marcan estos procesos: la caída de la fecundidad, acompañada de la llegada a la tercera edad de cohortes numerosas, incrementará el porcentaje de adultos mayores en el total de la población y por el otro lado, el incremento de la longevidad contribuirá a dicho resultado e incrementará el porcentaje de aquellos de más edad dentro de la población adulta mayor. Ambos procesos implican complejos escenarios para los desafíos de cobertura de los sistemas de protección social –especialmente salud y pensiones– y para la sustentabilidad fiscal de los mismos.

Al observar la realidad actual de los sistemas de jubilaciones y pensiones puede constatar la muy baja cobertura que caracteriza a los mismos. Dicha baja cobertura es presente –pocos adultos mayores que acceden– y futura –dadas las arquitecturas de elegibilidad y la formalización y densidad de aportes de la población activa–. Estos dos problemas son de diversa magnitud en las diferentes subregiones de América Latina y colocan diferentes desafíos a los países –cobertura presente, futura, sustentabilidad fiscal, estratificación y segmentación–.

En los países con mayor cobertura, dada su arquitectura fiscal y la relación cotizantes-receptores, existe un enorme déficit financiero que debe ser enfrentado. Más relevante aún es constatar que incluso en los países con modestos sistemas de bienestar, la ecuación entre aportes sociales a la seguridad social y prestaciones de la seguridad social ya es deficitaria y cuenta por tanto con importantes subsidios que son provistos por rentas generales (véase gráfico 8).

Gráfico 8

América Latina (19 países): Ingresos públicos por contribuyentes sociales y gastos públicos por seguridad y asistencia social, promedio de 2008-2009 a (En porcentajes del PIB)

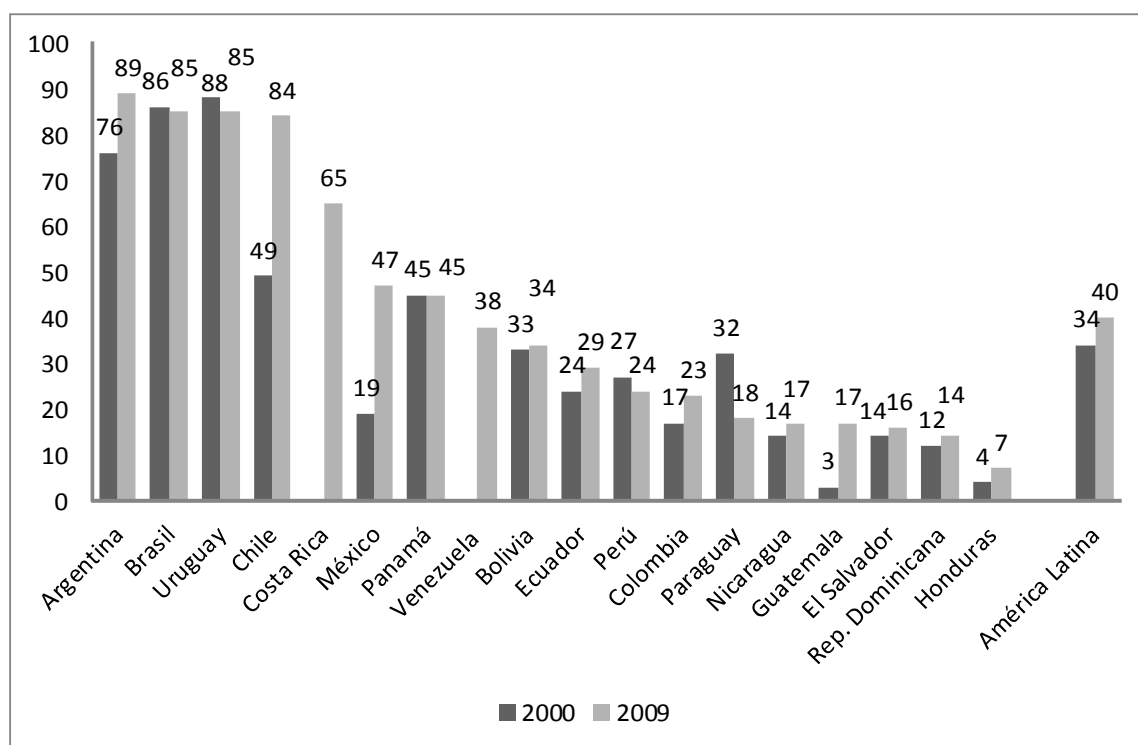


Fuente: CEPAL, 2011.

Luego de las reformas de los sistemas de salud y seguridad social que privatizaron el aseguramiento y de la constatación del efecto de las mismas sobre la desigualdad de acceso y la limitada cobertura que estos sistemas generaban, ganó terreno la idea de construir o fortalecer los pilares solidarios o no contributivos de estos sistemas. La reforma de la salud en Uruguay, el plan “Acceso Universal con Garantías Explícitas” (AUGE) en Chile, el antecedente pionero de Brasil con el “Sistema Único de Salud” (SUS), el “Seguro Popular” en México, la reforma de la salud en Colombia se emparentan al modelo de “manejo social del riesgo” o con un mayor énfasis solidarista y ciudadano.

Por su parte, hay muchos ejemplos de innovaciones en materia de pensiones y jubilaciones, tales como la reforma del sistema de pensiones y las pensiones solidarias en Chile, las pensiones universales no contributivas en la Ciudad de México D.F., el componente asistencial de pensiones del programa “Oportunidades” y el programa federal “70 y más” (Valencia Lomelí, Foust Rodríguez y Tetreault Weber 2013), la reforma jubilatoria en Argentina y su expansión semi-contributiva (Repetto y Potenza Dal Masetto 2012), la ampliación de los ya existentes “Beneficio de Prestación Continuada” (BPC) en Brasil y la pensión rural, el “Programa 100 a los 70” iniciado en el año 2009 en Panamá (Rodríguez Mojica, 2013), la pensión 65 del 2011 en el Perú (Lavigne 2013a) y la pensión básica alimentaria para el adulto mayor pobre del 2009 y su ampliación –universalización en 2012– a todos los adultos mayores indígenas en Paraguay (Lavigne 2013b).

Gráfico 9
América Latina (18 países): Población de 65 años y más que recibe jubilación o pensión, alrededor de 2000 y 2009



Fuente: CEPAL, 2011.

Como puede observarse en la gráfica 9, si bien la expansión del promedio simple de la cobertura de pensiones y jubilaciones en América Latina entre 2000 y 2009 fue modesta (6%), en algunos países el incremento fue marcado. Argentina retorna a sus niveles históricos de cobertura, alcanzando casi el 90%. Brasil ya contaba con la expansión, previo al año 2000, alcanzando un 85% de los mayores de 64 años. Uruguay por su parte, frena una caída incipiente que se gestaba en la década de los noventa, y mantiene altos niveles de cobertura. Los dos saltos más importantes pueden verificarse en Chile y en México. En el primer caso como producto de la reforma solidaria de pensiones y en el segundo por la expansión de diversas modalidades no contributivas. Asimismo, los nuevos sistemas no contributivos en Panamá y Perú, la pensión básica universal de El Salvador (Martínez 2013b) y la pensión alimentaria para adultos mayores en Paraguay no se reflejan en los datos presentados en el gráfico 9, ya que solamente llegan al 2009.

3.3 La aparición en la agenda pública de los cuidados y la valoración del trabajo no remunerado

La expansión del sistema educativo al nivel preescolar y la expansión de la jornada escolar son políticas cuyo argumento central refiere a la mejora del capital humano y a la igualación temprana de las oportunidades. Pero son también políticas que poseen un argumento adicional: colectivizan el cuidado y el tiempo que ello requiere contribuyendo así a una redistribución entre géneros y estratos sociales de dichas cargas (Martínez Franzoni 2008). La expansión de la educación inicial en cuatro y cinco años se inscribe dentro de esta tendencia, casi duplicando entre 1995 y 2010 la matrícula regional (CEPAL 2010b). Ello además frena un creciente proceso de segmentación social que se manifestaba en los 90 en materia de soluciones de educación y cuidado en estas edades, generando un sector medio alto que accedía por la vía privada y sectores populares que o bien no accedían o lo hacían en modalidades de muy baja calidad de

tipo informal. Programas como “Chile Crece Contigo” y su homónimo en Uruguay, la expansión del sistema de *crèches* en Brasil, la expansión de las jornadas escolares completas en Chile –y en menor medida en Uruguay y Brasil–, marcan también la agenda reciente en políticas sociales en la región.

Asimismo, la aparición en el debate de las políticas de conciliación del trabajo remunerado y no remunerado reconoce la necesidad de pensar el tema del cuidado y del trabajo no remunerado desde una perspectiva de derechos y de igualdad. Las reformas de las licencias maternales, paternales y familiares son también parte de este nuevo paradigma que piensa combinadamente el tema de la desigualdad, las oportunidades tempranas y el desafío de género (Martinez Franzoni y Voorend 2009). Las recientes reformas de los sistemas de licencias en Chile y Uruguay expandiendo las licencias y cobertura de las mujeres y de los hombres y los debates que se plantean hoy en casos como Argentina y Costa Rica documentan estas tendencias.

El reconocimiento en muchos de los sistemas de pensiones del costo que pagan las mujeres ver limitadas sus opciones de participación en el mercado laboral, las políticas de apoyo a los hogares monoparentales y la creciente legitimidad que posee la idea de transferir en forma directa recursos a las familias con hijos –tema tratado en el apartado anterior- reflejan una creciente incorporación de la temática de género, ciclo vital y familia en el paquete de bienestar de los países.

3.4 La expansión de las capacidades fiscales del Estado

El consenso de Washington abogaba que no existían buenos impuestos y que, de ser necesarios, debían ser neutrales. Las bases fiscales del Estado latinoamericano, de por sí endebles, atravesaron así un período de estancamiento, cuando no de retroceso (Gómez-Sabaini, 2006). Sin embargo, de la mano de las crecientes presiones distributivas, el juego democrático, el ascenso de la izquierda y un buen contexto externo, la región ha asistido a una verdadera “revolución silenciosa” en materia impositiva y fiscal.

Si bien en rigor, estos cambios no pueden considerarse un tema de diseño clásico de las políticas sociales, sí inciden en el mismo, ya que modifican las bases fiscales de dichas políticas y sus efectos distributivos. Por un lado, los Estados de la región han incrementado en casi todos los casos su carga tributaria sobre el PIB (véase cuadro 1). Por otro, han incrementado aunque más modestamente la progresividad de sus estructuras de recaudación.

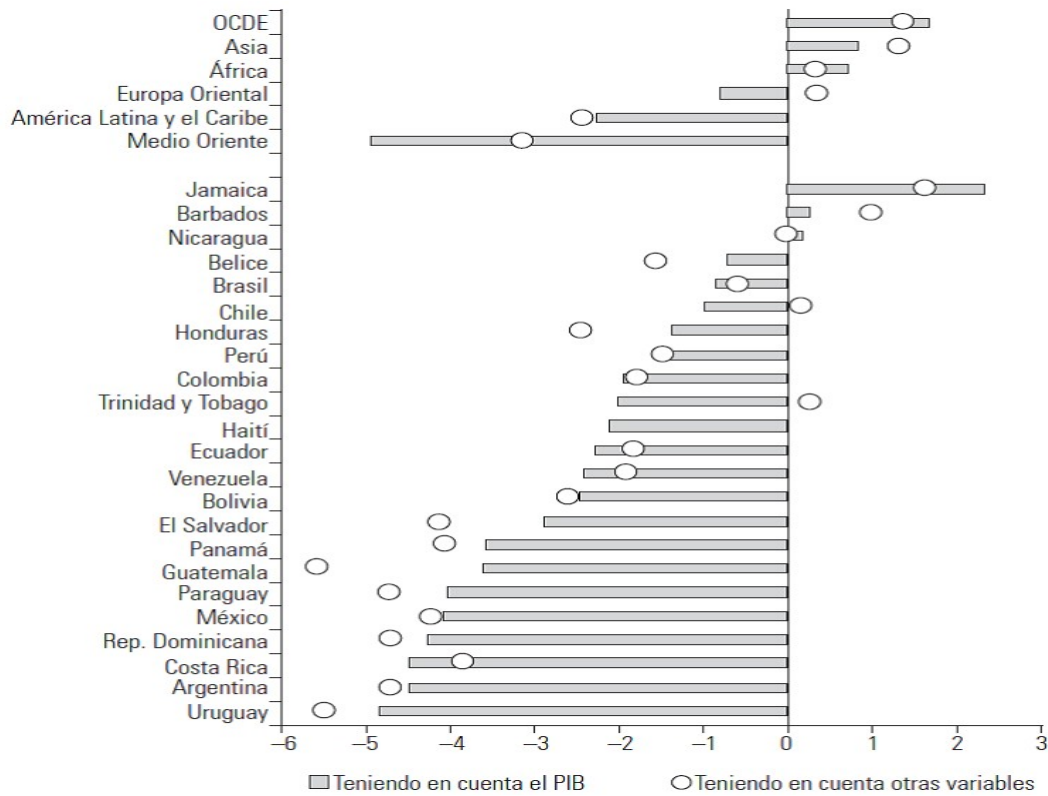
Cuadro 1
América Latina: Evolución de los ingresos tributarios, 2000-2011

País	Ingresos tributarios sin seguridad social		Ingresos tributarios con seguridad social		Ingresos totales	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011
Grupo 1						
Argentina	18,1	27,4	21,5	34,9	25,0	38,0 ^a
Brasil	23,0	26,0	30,1	34,8	32,5	38,3 ^a
Uruguay	14,6	18,6	22,5	26,5	27,4	29,0
Grupo 2						
Bolivia (Estado Plurinacional de)	16,3	20,4	17,9	22,1	26,7	34,5
Costa Rica	12,6	14,4	18,9	22,0	21,3	24,1
Chile	16,9	18,9	18,2	20,2	21,9	24,6
Ecuador	8,9	14,4	10,1	20,1	19,0	31,2
Nicaragua	11,2	15,2	13,5	19,0	16,8	21,8
Colombia	11,6	16,2	14,0	18,1	17,7 ^a	22,4 ^a
Panamá	9,6	11,3	16,0	17,8	24,6	24,3
Perú	12,4	15,3	14,1	17,0	17,0	19,4
Paraguay	9,3	12,1	12,5	16,1	18,1	21,7
Honduras	13,8	15,0	14,3	15,8	16,2	18,3
El Salvador	10,2	13,9	12,4	15,5	14,2	17,1
Grupo 3						
Haití	7,9	13,1	7,9	13,1	8,2	14,3
Guatemala	10,5	10,9	12,4	12,8	14,1	13,6
República Dominicana	11,2	12,7	11,3	12,8	13,3	13,5
Venezuela (República Bolivariana de)	12,9	11,9	13,6	12,5	20,9	23,0
México	10,1	9,7	11,9	11,4	17,4 ^a	19,5 ^a

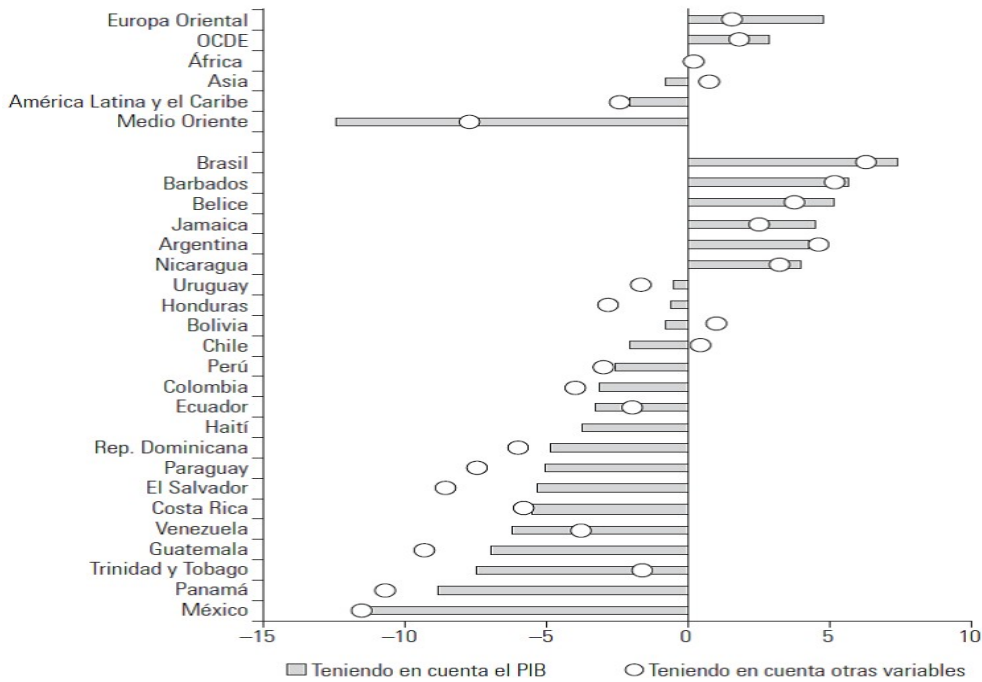
Fuente: CEPAL, 2012.

A pesar de este importante incremento de las capacidades fiscales de los Estados, la mayor parte de los países de la región presentan aún una carga tributaria total que los coloca por debajo de la media mundial. Pero tal vez lo más relevante se encuentra en el impuesto que presenta mayor brecha respecto a los países centrales y al promedio mundial: el impuesto a la renta (véase gráficos 10 y 11).

Gráficos 10 y 11
Brechas de la carga impositiva total y de la carga del impuesto a la renta
Brecha de la carga impositiva 2007/2009 (en % del PIB)



Brecha de la carga del impuesto a la renta 2007/2009 (en % del PIB)



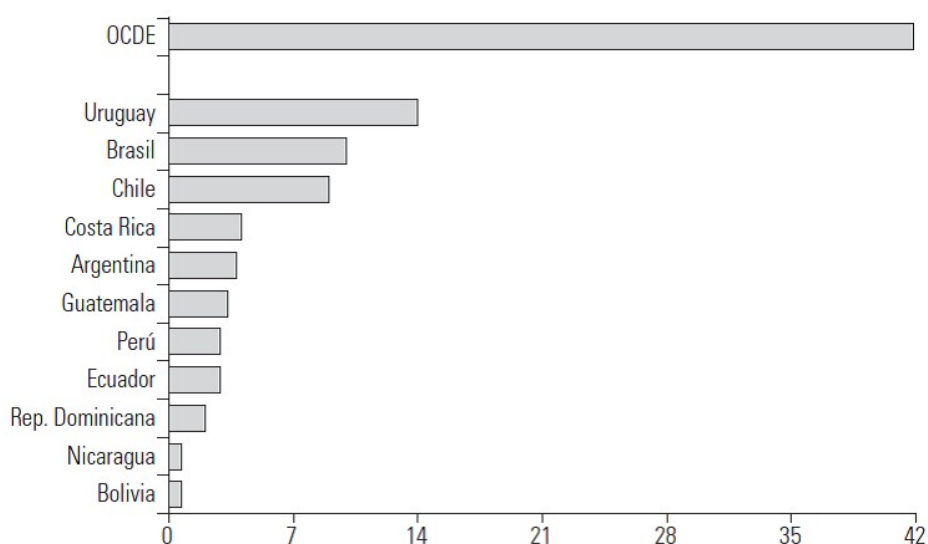
Fuente: BID 2012.

La razón fundamental detrás de las grandes brechas fiscales en materia de impuesto a la renta se encuentra en las bajas tasas impositivas a las empresas y en la muy pequeña base impositiva del impuesto a la renta de las personas físicas. Este último punto debe matizarse cuando se consideran las altas cargas de la seguridad social (no incluidas en las estimaciones del gráfico 11). Ello implica que el grueso de la recaudación sobre las

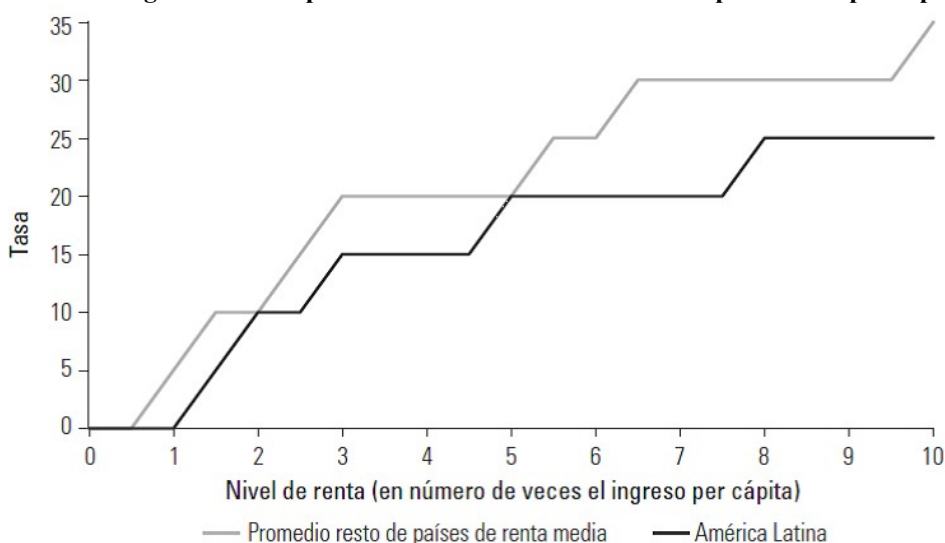
rentas personales surge del salario de los trabajadores y va a financiar los sistemas de seguridad social.

Un dato particularmente importante es aquél que compara el punto de corte de la exención impositiva a las rentas personales en relación al PIB per cápita de cada país. La evidencia muestra que dicho punto de corte es muy superior al de los países de la OCDE, dejando a buena parte de la clase media fuera de la base imponible. Por otra parte, las tasas de imposición para los diferentes tramos de ingresos son notoriamente más bajas que en otros países de renta media (véase gráfico 12 y 13). Esto, si bien se explica en parte por las altas cargas que estos sectores destinan a los aportes a la seguridad social contributiva, arroja un escenario de baja progresividad y “cohesión” fiscal (BID 2012).

Gráficos 12 y 13
Base Imponible del impuesto a la renta y tasas marginales máximas para niveles de renta
(OCDE y países seleccionados de América Latina y el Caribe)
Porcentaje de personas que pagan el Impuesto a la renta de las personas físicas



Tasa marginal máxima para cada nivel de renta como múltiplo del PIB per cápita



Fuente: BID, 2012.

4. El universalismo y sus enemigos: límites de la reforma social en América Latina

Las capacidades fiscales del Estado, las transferencias directas a las familias con hijos, los mecanismos de aseguramiento solidario, la aparición de las políticas de cuidado y su cruce con el género y la desigualdad se debaten hoy entre diferentes modelos de Estado Social que le darán rumbo, arquitectura y contenidos: el universalismo básico de corte igualitario, el corporativismo estratificado y el modelo combinado de focalización y mercado. Seamos claros: las tres opciones, como arquitectura de un régimen de bienestar, ofrecen posibilidades de cobertura universal en materia de aseguramiento, protección e inversión social, pero cada modelo apuesta a una forma diferente para lograr dichas coberturas y admite grados diferentes de estratificación en dichas coberturas. En un trabajo reciente Jennifer Pribble (2013) propone un conjunto de criterios que estarían en la base de un modelo de corte universalista, básico e igualitario, y establece criterios para abordar una evaluación de los avances o reformas hacia dicho modelo: i) universalidad de cobertura, ii) transparencia y derechos en la asignación (no discrecionalidad o producto de presiones distributivas), iii) calidad de servicios o magnitud de transferencias con baja segmentación, iv) financiamiento de base equitativa y sustentable.

Un modelo puro de universalismo sería aquel con cobertura universal plena –ejemplos: todas las familias con hijos, todos los adultos mayores, todos los desocupados, toda la población en acceso a salud–, basada en criterios objetivos y sustentados en leyes que respaldan derechos básicos, calidades adecuadas y homogéneas de servicios y baja o nula estratificación de transferencias, y financiamiento por rentas generales –con base tributaria progresiva– o modelos contributivos cuya arquitectura combinada con las prestaciones genere efectos progresivos. Dicho financiamiento debe ser por otra parte sustentable. Tornando más laxos los criterios, Pribble, admite reformas y modelos que serían catalogados como de universalismo avanzado –no puro–, moderado y débil.

La realidad en la región no permite aseverar que se está en una ruta robusta de avance hacia modelos universales puros, aunque sí resulta claro que se produce un marcado incremento del esfuerzo por parte de los Estados para avanzar en cobertura en aseguramientos y servicios a la población pobre y en algunos casos a la población vulnerable. Sin embargo, también es claro que estos esfuerzos, rara vez se plantean desde una perspectiva universalista clara. Más bien lo que se produce es un intento por generar programas focalizados que atacan las fisuras de los regímenes contributivos, para poder alcanzar cobertura universal y segmentada. En efecto dichos esfuerzos en general se plantean como medidas diferenciadas de los pilares contributivos y de los aseguramientos en base a lógicas de mercado. De esta manera a lo que asistimos es a mejoras en la cobertura y alcance de los Estados Sociales, sin que ello implique una modificación sustantiva en el diseño de corte contributivo del sistema original y sus variantes mercado-céntricas y focalizadoras de los noventa.

Una forma de caracterizar estos esfuerzos puede abordarse con la caracterización de regímenes híbridos (Midaglia y Antía 2007) que se ha propuesto para el caso uruguayo. Ello es particularmente cierto para los países con regímenes de bienestar maduros o más desarrollados. La economía política del giro a la izquierda ayuda a entender parcialmente estas dinámicas en donde se destacan los cuatro factores que describo a continuación.

4.1 Las coaliciones electorales en la base de los giros a la izquierda

La coalición electoral laxa que lleva al gobierno a las opciones de izquierda se apoya en los sectores medios y formales históricamente beneficiarios de los modelos previos a los ochenta y en los sectores excluidos de dichas protecciones, pero alcanzados parcialmente por las políticas focalizadas de los 90. Lo que es más importante aún, este segundo grupo de población, es un sector crecientemente importante en la dinámica electoral. Por su parte, el primer grupo, es fundamental como base organizada de muchos de los partidos o coaliciones de izquierda que llegan al poder en el nuevo milenio. Esta combinación de bases corporativas y nuevos sectores que se hacen claves en la lucha electoral, explican esta forma híbrida de reformar el estado social y el régimen de bienestar.

Así un conjunto de reformas apuntan a mejorar las prestaciones de los sectores integrados al régimen contributivo, en tanto otras reformas apuntan a incorporar en nuevas prestaciones no contributivas a sectores históricamente desafiados. Pocas reformas, procuran generar prestaciones uniformes de base no contributiva o de financiamiento mixto, que tengan como destinatarios a los sectores informales -pobres y vulnerables- y, al mismo tiempo, a los sectores medios-bajos y medios formales. El problema con estas estrategias y sus límites en forjar coaliciones distributivas es que las mismas generan crecientemente una sensación de “injusticia fiscal” que afecta la posibilidad de seguir fortaleciendo las capacidades fiscales del Estado. La percepción de los sectores medios de la población, es que estos aportan fiscalmente a un Estado que les da pocos beneficios.

Ello es en rigor falso, ya que estos mismos Estados han expandido en muchos casos más los subsidios a sus prestaciones contributivas en salud y seguridad social que a los sectores pobres en materia asistencial. Pero los regímenes contributivos desfinanciados esconden por su propia naturaleza estos subsidios, en tanto se hacen evidentes, también por su propia institucionalidad y criterios los subsidios a las poblaciones pobres. Ello conlleva un creciente enfrentamiento simbólico y distributivo entre las bases que forjaron el arribo de la izquierda al poder.

4.2 El efecto candado de los sistemas contributivos y el efecto veto de los sistemas privatizados y privados de prestación social

Por otra parte en los países en donde ya existen regímenes contributivos de porte en materia de salud y seguridad social, es sumamente compleja la ingeniería institucional, fiscal y en muchos casos constitucional para redefinir parte de las prestaciones (una canasta de salud, una parte de las transferencias) como piso básico de carácter universal. Éste sería el camino técnicamente adecuado. Definir prestaciones y transferencias ya existentes (parte de ellas) como piso universal y sumar cobertura integrando a los sectores no cubiertos. Esta operación requeriría redefinir los derechos de los beneficiarios de los regímenes contributivos y aplicarles nuevos criterios de garantía e indexación de parte de sus prestaciones presentes. Fundamentalmente ello implicaría limitar los subsidios al sistema contributivo estratificado y redireccionarlo hacia los sectores no protegidos o cubiertos. No implica esto suprimir las prestaciones contributivas pero sí ajustar la expansión de su calidad y costo a niveles actuarialmente sustentables. Chile es quién más ha avanzado en un modelo de este tipo, precisamente porque sus reformas liberales habían suprimido los regímenes contributivos de reparto y de aseguramiento solidario (vertical) en salud. Sin embargo Chile, también encuentra límites en una ruta de universalismo más marcado, debido a un nuevo actor de veto a la expansión de los derechos sociales en base no contributiva: los actores privados de las

AFJP y de las ISAPRES. Para estos actores una cobertura que compite con su “clientela” y una calidad que torna su oferta de costo-beneficio, poco atractiva, es una amenaza directa a su supervivencia. Por ello estos actores vetarán modalidades universales que vayan más allá de los sectores vulnerables y limitarán tanto cuanto sea posible la calidad de los beneficios. Un modelo focalizado a la población que no forma ni formará parte de su “cartera” a cargo de Estado, les es funcional; en cambio, ir más allá y deslizarse hacia una desmercantilización sustantiva de los sectores medios, constituye una amenaza.

4.3 El efecto disgregador y fragmentador de la focalización restringida

Los efectos antedichos se potencian a partir de una expansión fragmentada y de focalización restringida de diversas intervenciones sociales. La imposibilidad fiscal y la ausencia de una economía política que favorezca modalidades básicas universales conspiran en la creación de una multiplicidad de programas pequeños que procuran ampliar en forma fragmentada las coberturas y aseguramientos de la población pobre. Estas modalidades generan sus propios dispositivos institucionales, burocracias de gestión y sus propias clientelas. Así el estado se va poblando de acciones disgregadas que luego hacen muy compleja su simplificación en programas básicos de amplia cobertura.

Por otra parte estas acciones, más allá de su ínfima incidencia fiscal, generan sí un efecto ampliado sobre los sectores medios, incrementando la percepción de injusticia fiscal y riesgo moral de los sectores de menores ingresos.

Finalmente, la apelación por parte de los gobiernos a este tipo de programas, es funcional a un equilibrio sub-óptimo en materia de economía política generando la ilusión de protección social, cuando en realidad se asiste a una proliferación más bien expresiva y no instrumental de una acción robusta de ciudadanía social.

No nos referimos en este punto a la ampliación de la cobertura de programas que nacieron con criterios de focalización restringida pero luego se ampliaron notoriamente como algunos PTC, sino a la multiplicidad de pequeños programas y acciones que acompañan y de alguna manera legitiman un rol subsidiario y residual del Estado en materia social.

4.4 Los costos fijos privados y los caminos privados que estructuran el imaginario de los sectores emergentes de alcanzar el status de clase media

En las sociedades más desiguales del mundo, alcanzar un bien promedio que sea atractivo para las clases medias altas es una tarea sumamente compleja. Por su parte las clases medias emularán a los sectores medios altos, buscando soluciones privadas a sus aseguramientos y servicios. Lo que es más, para las clases medias, compartir servicios con los sectores vulnerables y pobres, constituye una amenaza a su status. Esto implica altísimos costos fijos de gasto privado para alcanzar un estatus medio. Si los sectores emergentes y vulnerables que han salido de la pobreza en esta década, “compran” dicho modelo, la construcción de un régimen de bienestar universal y solidario se vuelve tarea casi imposible.

Por otra parte las presiones distributivas se volverán inmanejables para un proyecto de izquierda, no necesariamente para un modelo liberal de derecha, que apueste al crecimiento sin mayor preocupación por la igualdad. La paradoja en América Latina es precisamente esta: la izquierda está administrando un régimen social y una economía política de derecha. Pero la propia población que vota por una opción de

izquierda quiere más aseguramiento solidario, transferencias públicas y servicios de calidad, pero al mismo tiempo quiere más poder de compra en sus salarios y jubilaciones para poder acceder por la vía privada a patrones de consumos percibidos como los adecuados para sectores medios. Y ello es en parte porque consideran que los bienes públicos y colectivos garantizados o subsidiados por el Estado son de calidad inferior a los proporcionados por la esfera privada. Las tasas de crecimiento de la última década permitieron atender estos dos frentes (salario privado y gasto social), pero difícilmente dicha estrategia sea sustentable económica y fiscalmente en el futuro.

4.5 La trampa de los bienes públicos

Lo anterior se vincula directamente con la trampa de los bienes públicos. La misma puede ser formulada de la siguiente manera: los bienes públicos son de mala calidad, lo que lleva a los sectores medios a exiliarse de los mismos tan pronto sus ingresos se lo permiten (automóvil en vez de transporte público, educación privada, salud privada, segregación residencial, aseguramiento privado). Este autoexilio de las elites y los sectores medios altos y medios, implica que los bienes públicos carecen de demandantes exigentes y poderosos en materia de calidad, lo que retroalimenta una baja provisión de bienes públicos de calidad. Entonces, la sociedad se segmenta por capacidad de compra privada y los bienes públicos y colectivos se deterioran.

En suma, el “giro a la izquierda” en América Latina se apoyó a una laxa coalición de sectores subordinados que castigaron las fallas de un proyecto de modernización conservadora. Pero esta laxa coalición no es una coalición distributiva estable y no lo será de no lograrse un conjunto de bienes públicos, transferencias y servicios garantizados desde el Estado hacia los que estas poblaciones sientan lealtad y satisfacción en tanto consumidoras. Pero este dilema tiene mucho de huevo y gallina. Para contar con dicha coalición distributiva se requiere de bienes y servicios de calidad.

Y para construir dichos bienes y servicios se requiere de una coalición distributiva que sostenga en el gobierno a opciones que afectaran intereses en el corto plazo, para generar bienestar agregado y más equitativo en el largo.

Los “indignados” brasileros, los “pingüinos” chilenos, pueden parecer fenómenos de diferente naturaleza, pero en rigor, remiten a la misma causa: la incapacidad de avanzar hacia un estilo de desarrollo que logre gobernar en forma inteligente las ventajas comparativas, la expansión del consumo y su balance público y privado, y la fiscalidad social expansiva de un ciclo que da oportunidades pero que no garantiza logros presentes consistentes ni futuro sustentable.

Conclusiones

América Latina se aventura en un experimento social de construcción de ciudadanía. Los caminos a transitar dependen de la economía política, los saberes técnicos y los consensos que la academia, los organismos internacionales y sus tomadores de decisión –técnicos y políticos– generen sobre las opciones posibles y deseables en la región. Una ruta que se dibuja en el horizonte es la de un modelo social que sin modificar drásticamente su ADN agrega un componente no-contributivo estable a su menú y herramientas de combate a la pobreza. En este modelo existen tres formas de protección social que se diferencian y segmentan: una política para pobres de transferencias y servicios, un modelo contributivo restringido a los trabajadores formales de ingresos medios y a los funcionarios públicos con privilegios, y un modelo privado para sus

sectores altos por la vía de mercado. El problema de este modelo, más allá de mejorar coberturas y accesos para los sectores pobres es su sostenibilidad fiscal y política.

Otra ruta que aparece como posible aunque menos probable, es la de un sistema universal de prestaciones y transferencias básicas, y un pilar adicional de corte contributivo y/o de mercado para aseguramientos y acceso a bienes y servicios no fundamentales. Este documento quiere sentar las bases para esta segunda opción, en el convencimiento de que la misma constituye la mejor estrategia para lograr mayores niveles de eficiencia, igualdad y cohesión social en la región.

Si la opción que ofrecen los Estados a las nuevas clases emergentes de la región es la de aumentar su poder de compra privado, los pobres quedarán solos y las presiones distributivas se harán inmanejables. Si por el contrario el Estado logra contribuir en generar con responsabilidad fiscal un piso básico común para los sectores pobres y medios que estos valoran y defienden, las presiones distributivas serán más moderadas y el camino al desarrollo más solidario.

Por otra parte hay un punto que quedará para otro ejercicio: la necesidad de reorientar los objetos del gasto social. Los sistemas de protección social contributivos pasivos –protección estratificada frente a la pérdida de ingresos– deben dar lugar a los sistemas de inversión social activos no contributivos de vocación universal –protección de consumo básico adecuado en infancia, servicios que favorezcan la incorporación de la mujer en el mercado laboral, y educación y salud–. Es en esta última orientación donde la apuesta a básicos universales garantizados rinde su mayor provecho, generando sinergias positivas entre familia, Estado y mercado, contribuyendo a una orientación productivista e igualitarista de los regímenes de bienestar.

Bibliografía

- Arditi, Benjamín. (2008). “Arguments about the left turn(s) in Latin America: A Post-Liberal Politics?”, *Latin American Research Review*. 43(3):59-81.
- Banco Mundial. (2009). *World Development Indicators*, Washington, World Bank Electronic Resources Data Set.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). (2012). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Editores: Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibils y Eduardo Lora. Editor: BID.
- Blofield, Merike y Juan Pablo Luna. (2011). “Public Opinion on Income in Latin America”, en Merike Blofield (ed.). *The Great Gap: Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press. (pp. 147-181)
- Castañeda, Jorge. (2006). “Latin America’s Left Turn”. *Foreign Affairs*. 85(3):28-43.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez. (2011). *Protección social inclusiva: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Libro de CEPAL no. 111. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2012) *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2011a). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- CEPAL (2010a). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010b). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2009). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2008). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2002). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2001). *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2000). *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.

- Cohen, Ernesto y Rolando Franco. (2006). “Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina. Similitudes y diferencias”, en Cohen, Ernesto. y Rolando Franco. (Comps.) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada Latinoamericana*. México DF: FLACSO México–SEDESOL.(pp.21-84).
- ECLAC. (2006). *Shaping the Future of Social Protection. Access, Financing and Solidarity*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Filgueira, Carlos. (1981). “Consumption in the New Latin American Models”, en *ECLAC Review*. 15(1):71-110.
- Filgueira, Fernando, Luis Reygadas, Juan Pablo Luna y Pablo Alegre. (2011). “Shallow States, Deep Inequalities and the limits of Conservative Modernization: The Politics and Policies of Incorporation in Latin America” en Blofield, Merike, *The Great Gap. Inequalities and the Politics of Redistribution in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press. (pp. 245-277).
- Filgueira, Fernando y Diego Hernández (2012). *Uruguay. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. CEPAL/GIZ. Santiago de Chile.
- Filgueira, Fernando. (1999). “Tipos de Welfare y reformas sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”. En Barreto Campelo, de Melo Marcus, André (ed.), *Reforma do Estado e mudanca institucional no Brasil*. Recife: Editora Massangana. (pp.123-158).
- Gómez-Sabaini, Juan C. (2006). “Cohesión Social, Equidad y Tributación. Análisis y perspectivas para América Latina”. Documento presentado en el Seminario Cohesión Social en América Latina y el Caribe. Una revisión perentoria de alguna de sus dimensiones. CEPAL, Panamá, 2006.
- Lavigne, Milena, (2013a). *Perú. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-GIZ.
- Lavigne, Milena, (2013b). *Paraguay. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-GIZ.
- Martinez Franzoni, Juliana. (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica/UNDP.
- Martinez Franzoni, Juliana (2013). *El Salvador. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. CEPAL/GIZ. Santiago de Chile.
- Martínez Franzoni, Juliana y Koen Voorend (2009). “Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina ¿Una cosa lleva a la otra?”. Documento de trabajo Serie 27. Madrid: Fundación Carolina.
- Midaglia, Carmen y Florencia Antía. (2007) “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?” *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16(1): 131-157.
- Rodriguez Mojica, Alexis (2013). *Panamá. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. CEPAL/GIZ. Santiago de Chile.
- Moore, Barrington. (1966). *The Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.
- Pribble, Jennifer, (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Repetto, Fabian y Fernanda Potenza Dal Maseto. (2012). *Argentina. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-GIZ.
- Roberts, Kenneth. (2008). “The Mobilization of Opposition to Economic Liberalization”. *Annual Review of Political Science* 11: 327-349.
- Smith, Peter. (2004). “Cycles of Electoral Democracy in Latin America 1990-2000”. Berkeley, *Centre for Latin American Studies*, University of Berkeley at California, Working Paper #6.

Valencia Lomelí, Enrique, Foust Rodríguez, David y Weber T. Darcy. (2013). *México. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-GIZ.