



CENTRO DE INFORMACIONES Y ESTUDIOS DEL URUGUAY

Maldonado 1858
11200 Montevideo - URUGUAY

Tel: 418 3205 / 419 9372 Fax: 418 0762
e-mail: ciesu@ciesu.edu.uy

UNIVERSALISMO BÁSICO
Una alternativa posible y necesaria para mejorar las
condiciones de vida en América Latina

Agosto de 2005

F. Filgueira – C.G Molina – J. Papadópolos – F.Tobar

UNIVERSALISMO BÁSICO

Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina¹

Introducción

¿Hay hoy un modelo dominante que caracteriza las recientes reformas sociales en América Latina?². Aunque el consenso Washington no asumió definiciones explícitas sobre la política social, las respuestas sociales han tendido a avanzar hacia un modelo único, de forma similar a lo que sucedió con la política económica. El diagnóstico principal afirmó que había un déficit de eficiencia en los sectores sociales y que los recursos públicos no estaban siendo dirigidos hacia quienes más lo necesitaban. La prescripción para obtener un mejor uso a los recursos públicos escasos fue buscar la solución en mecanismos competitivos y en acudir a modalidades de focalización que dirigieran las acciones públicas hacia la población pobre. Se trató de una respuesta pragmática, que tuvo como premisa un repliegue del Estado recortando sus prestaciones.

La manera como se fueron desarrollando las nuevas acciones fue a través de coberturas temporales, compensatorias y no siempre de calidad, que dejaron de lado la importancia de asegurar servicios homogéneos y con estándares de calidad para todos, necesarios para construir sociedades equitativas y sostenibles, a la vez que para fortalecer el ejercicio ciudadano. Al concentrar la acción del Estado hacia los pobres –que valga decirlo no es toda la acción del Estado pues parte importante de los recursos del Estado continuó llegando a los quintiles superiores³- y al hacerlo de una manera asistencial, durante los últimos años se perdió de vista la importancia de los servicios de derecho universal y la responsabilidad que le cabe al Estado para proveerlos. La forma como empezaron a proveerse los servicios, más que avanzar hacia la cohesión social, lo que hizo fue incrementar su fragmentación.

Esta nueva tendencia bien se puede entender dado el poco logro alcanzado por los modelos anteriores de política social, que aunque en teoría de corte universalista, nunca lograron cabalmente obtener lo que se propusieron. Dichos modelos tuvieron el acierto de promover una visión universal en gran medida apoyada por el Estado. Pero pronto, dada la economía política y los límites fiscales de nuestros países, sus expresiones terminaron, en la práctica, siendo o

¹ Este documento se realizó con apoyo del INDES. Las ideas contenidas en este documento no comprometen ni al INDES ni al BID. Ellas corresponden a la exclusiva responsabilidad de los autores.

² Las políticas sociales pueden ser definidas de múltiples maneras. Aquí siguiendo a Esping Andersen se considera que las mismas son instrumentos y dispositivos de des-mercantilización y des-familiarización estructurados en torno a principios de necesidad, estamento o ciudadanía y puestos en ejecución a través del esfuerzo social organizado con el Estado como el actor privilegiado para dar respuesta a las necesidades sociales de la población. Entre ellas se distinguirán aquí al menos cuatro grandes sectores que tradicionalmente estructuran los esfuerzos nacionales en políticas sociales: educación, salud, pensiones, y asistencia social, las cuales se complementan y pujan entre sí por recursos, y que históricamente no siguen el mismo recorrido ni se mueven en las mismas arenas político-institucionales.

³ Ver Nohra Rey de Marulanda (2005). Allí se aprecia, que el gasto social de una buena parte de los países de la región y para años recientes, no tiene toda la fuerza redistributiva que debiera.

corporativas⁴, tal el caso de los países de mayor desarrollo, o duales⁵ y excluyentes, en los otros casos. En este sentido buena parte de los beneficios sociales a cargo del Estado no tuvieron todo su impacto distributivo deseado y, peor aún, en algunos países y particularmente los excluyentes, terminaron cooptados por grupos privilegiados.

Frente a este panorama surge entonces una segunda pregunta: ¿Hay hoy un modelo alternativo para construir políticas sociales en América Latina que ofrezca mejores resultados? Creemos que sí. Y que no sólo es necesario sino que también es posible. Este documento asume el compromiso de identificar caminos alternativos y da un primer paso en la construcción de las bases normativas, programáticas y políticas de esa nueva orientación de las políticas sociales para América Latina en su conjunto, que aquí llamaremos el universalismo básico (UB).

El mismo se apoya en un diagnóstico de los intentos y fracasos que la región ha evidenciado en materia de construcción de un sistema de políticas sociales efectivo, eficiente, equitativo y sostenible, y propone una alternativa con un norte y orientación simples: la cobertura universal de riesgos esenciales y el acceso universal a rentas, servicios y productos de calidad homogénea otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía. Es decir, minimizando el principio de selección de los beneficiarios de los servicios según prueba de recursos y de necesidad que predominan en la región, y buscando que ellos sean concebidos como derechos a la vez que generando deberes.

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. 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 jalonará, 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.

Guarde el lector la siguiente advertencia en mente. Para entender el espíritu de este documento debemos hacer un esfuerzo al que la urgencia del presente nos tiene poco acostumbrados. Los tiempos que involucra la implementación de esta estrategia son a mediano y largo plazo. No quiere esto decir que se desconsideren necesidades, urgencias, acciones, metas y aún obstáculos de corto plazo, pero el premio acabado de este programa es para las generaciones futuras, puesto que no creemos que haya atajos mágicos para construir órdenes sociales más humanos.

⁴ Es decir que incorporan fragmentadamente a los distintos grupos sociales, en función a cómo éstos se insertan al mercado laboral. Estos grupos o corporaciones se caracterizan por tener solidaridad entre sus miembros. Las prestaciones cambian según el nivel de ingresos de las corporaciones.

⁵ con servicios sociales que cubren sólo a la población incorporada a los estrechos mercados formales de trabajo. Los demás grupos carecen de atención.

La política social en la región⁶

Cambios en los modelos de política social

Bien podemos diferenciar dos etapas en el desarrollo de la política social de la región. La primera, de formación de las políticas sociales en la región, comprendida entre los inicios del siglo XX y finales de los años 70. Es un largo período que si bien engloba diferentes tendencias y facetas, que en una lectura cuidadosa debe necesariamente diferenciar entre países, nos permite presentar de manera gruesa cómo llega la protección social de la región a su época reciente. Esta última corresponde a la segunda etapa y comprende desde los inicios de la década de los años ochenta hasta hoy.

En la primera etapa, en los países de mayor desarrollo de la región, y particularmente en el caso de Argentina y Uruguay, el modelo sustitutivo de importaciones se articuló con un sistema casi universal pero estratificado de políticas sociales. Su base política de sustentación fueron regímenes a veces autoritarios, a veces democráticos pero, en todo caso, impulsores de un modelo de ciudadanía regulada que o bien negaba su dimensión política o, por lo menos, seleccionaba el tiempo de ingreso de los diversos grupos a los beneficios sociales así como la "densidad" de los mismos.

Ellos se tradujeron en modelos de protección de tipo corporativo, es decir que incorporan fragmentadamente a los distintos grupos sociales, de arriba hacia abajo, y tienden a estratificar el menú de servicios y la calidad de los mismos: las corporaciones más poderosas, en buena medida establecidas por su inserción en los mercados laborales, reciben más y mejores prestaciones, y la solidaridad se da sólo al interior de cada segmento o corporación. En cuanto a aquellos que no participan del mercado laboral, ellos pudieron quedar excluidos, especialmente en los casos donde el peso del desempleo y la informalidad son elevados. Sin embargo, es conveniente destacar como, en estos países, hubo expresiones sectoriales logradas de carácter universal, tal el caso de la educación básica. En ellas se combina virtuosamente el imaginario universal con los condicionantes económicos, políticos e institucionales que le dan curso.

En esta primera etapa, el panorama no es bueno para los países de menor desarrollo relativo. En ellos el autoritarismo fue el régimen político predominante y sus sociedades tenían evidentes rasgos de exclusión. No es de extrañar que sus modelos de política social fueran excluyentes y, en el mejor de los casos, con expresiones duales: con servicios sociales que cubrían a parte de la población incorporada a los estrechos mercados formales de trabajo y prácticamente sin cobertura para los otros grupos. En estos casos, claramente los recursos del Estado no llegaban a quienes más lo necesitan. Aquí, de nuevo, conviene tener presentes diferencias y matices entre sectores. Por ejemplo, en estos países, la educación pudo tener un

⁶ Esta sección se alimenta de la extensa producción académica latinoamericana sobre el tema. Los lectores irán reconociendo a sus autores a partir de las alusiones a las clasificaciones, términos y enfoques utilizados. En esta versión, para aligerar la lectura, hemos preferido no hacer, salvo contadas excepciones, alusiones individuales. De alguna manera, esto también nos permite obviar errores de omisión o de interpretación. Damos, pues, un reconocimiento a los múltiples autores "implícitos" que nos han servido de apoyo.

carácter algo más universal –aunque sin lograrlo plenamente-, gracias a su planteo universal – de derechos- y al rol que el Estado jugó en asegurarlo.

La segunda etapa, que se inicia con el modelo aperturista y neoliberal que comienza a finales de los años 70s y que se expande en los años 80s, se comienza a procesar con regímenes autoritarios y continúa luego de las aperturas democráticas a lo largo de toda la década de los 90s. El esquema de política social se construye como subsidiario de un régimen de acumulación que privilegia el mercado como asignador de recursos y que promueve políticas sociales compensatorias y transitorias para los grupos sociales desplazados a la espera de un “goteo” que habría de llegar cuando el modelo diera sus frutos. La propuesta de mercado estaba fundada en una visión simplista que buscaba igualar las pre-condiciones para la construcción de economías de mercado efectivas. Pero en países socialmente segmentados como los nuestros, con grandes sectores de la población (como los pobres extremos, los indígenas, algunos sectores rurales, entre otros) que nunca habían podido participar de los mercados –no sólo por causa de pre-condiciones sino por comportamientos, actitudes y reglas que establecen su exclusión e impiden su desempeño en sociedad- esta propuesta no hacía sino aumentar la fragmentación. En consecuencia, la protección social desde el mercado, característica de esta segunda etapa, terminó por exacerbar la fragmentación y la poca cohesión social que caracteriza a nuestros países.

Así, desde el punto de vista político, la reestructuración productiva y la nueva política social de las dos últimas décadas afectaron las viejas coaliciones que representaban intereses corporativos, especialmente en los países de desarrollo medio y alto, pero sobre todo contribuyeron al refuerzo de las condiciones para una mayor fragmentación, prácticamente en todas nuestras sociedades, al romper los ya escasos vasos comunicantes de solidaridad que antes pudieron existir entre los grupos que participan eficazmente de la economía formal y los que no están en condiciones para ello.

En consecuencia, se reconfiguran y con violencia los sistemas de representación tradicionales. El sindicalismo se debilita y los sistemas de partidos se transforman. Los sistemas de partidos estallan en Perú, Venezuela, Ecuador, Bolivia. Mientras tanto, en otros países como Argentina, Chile, México, Brasil y, tal vez con más fuerza Uruguay, las transformaciones en los sistemas de partidos alteran el paisaje político ideológico de la región.

Mientras tanto, la democratización hizo evidente la existencia de viejos clivajes sociales y culturales, como también étnicos⁷. Por primera vez en siglos, etnias indígenas, conseguían expresar abiertamente su identidad colectiva. Los reclamos y las demandas que recorren buena parte de América Central, la región andina (haciéndose oír también en partes de Chile y aun Argentina) e inclusive Brasil, introducen en la agenda política de la región no sólo la cuestión social –poblada de viejos y nuevos problemas-. Colocan también, y fundamentalmente, el tema nacional, y con él un conjunto muy amplio de interrogantes acerca del futuro del orden político (y no ya del tipo de régimen) de muchos países del continente.

En rigor, en buena parte de la región nos confrontamos con la amenaza sobre el orden, sea por el debilitamiento o la revitalización de viejas identidades colectivas, por profundas

⁷ En este punto vale la pena recordar como los procesos de democratización en Europa central y oriental condujeron a la ola de nacionalismos que, inclusive altero el mapa de las nacionalidades de la región con episodios inclusive de gran violencia.

transformaciones en los sistemas de representación y por la profundización de viejos clivajes sociales.

Lo anterior no quiere decir que las políticas sociales en América Latina no hayan producido efectos positivos. Lo que sucede es que sus resultados son inferiores a su potencial y claramente insuficientes para lo que nuestras sociedades requieren. Es indudable que América Latina es hoy una región socialmente más avanzada que a comienzos del siglo XX. Una manera de apreciarlo es a través del avance de la cobertura de prácticamente todos sus servicios sociales. Pero este crecimiento, especialmente en las dos últimas décadas, ha sido más lento que el otras regiones de igual desarrollo. Y cuando se desagrega por estratos de población, sus crecimientos son menores para los estratos bajos.

Aunque los resultados sociales cambian por sectores sociales y según el desarrollo de cada país, bien puede indicarse que la educación primaria, el efecto progresivo en pensiones no contributivas o contributivas para población de bajos ingresos, y las coberturas de riesgos mínimos de los deficientes sistemas de salud, son las prestaciones que muestran mayores contribuciones a la disminución de los niveles de desigualdad. Sus contribuciones varían en función del tipo de modelo adoptado y disminuyen cuando son de calidad inferior a las que alcanzan los sectores de altos ingresos. Es decir, su impacto disminuye cuando terminan reproduciendo las diferencias entre las estructuras sociales existentes, a la vez que cuando terminan siendo funcionales a las formas de producción que reproducen dichas estructuras. De allí la importancia estratégica del Estado, para garantizar este tipo de prestaciones, promoviendo que su alcance sea universal y asegurando su debida calidad.

En el paradigma reciente, la focalización, descentralización, privatización y la mezcla público-privado se combinan como piezas de un modelo dominante en el sector social. Estas tendencias se insertan en las reformas privatistas de la seguridad social, de la formación de mercados internos y mercados de aseguradoras en salud, y de vouchers y terciarización de prestadores en educación, como luego veremos.

Resulta interesante destacar de esta ola reformista, como todas las que ha tenido la región, fue muy marcada por la economía política de cada país. Si bien estas reformas cedieron una parte importante de la provisión de los servicios sociales a empresas e individuos operando en mercados y cuasi mercados, una parte importante de los viejos corporativismos o privilegios estamentales del antiguo edificio del estado social se mantuvo⁸. Tampoco reconocieron, y esto es lo más grave, salvo contadas excepciones, la importancia de un componente no contributivo para quienes no pudieran acceder a los servicios vía mercado o vía contribuciones directas a los viejos sistemas de protección.

Por su parte el creciente desempleo, subempleo e informalidad golpearon la región desde la segunda mitad de los noventa, lo que ha venido horadando los cimientos sobre los cuales se

⁸ los nueve países con reformas privatistas de la seguridad social (hoy ya son trece) ninguno de ellos suprimió ciertos privilegios corporativos, especialmente los asociados al Estado. Algunas de las corporaciones que mantuvieron sus privilegios (aunque ello cambia según país) son las fuerzas armadas, profesores y políticos electos.

construyeron los sistemas corporativos de base laboral (cajas de retiro, obras sociales de salud, seguros de enfermedad por ocupación, etc).

Por las mismas razones, la promesa de las nuevas políticas sociales de incorporar a los sectores excluidos del antiguo modelo de sustitución de importaciones (trabajadores rurales e informales urbanos) tampoco se materializó en la mayoría de los países. Así, la crisis regional de finales de década -e inicio de siglo- y una equivocada concepción de lo social, promueven la profundización del resquebrajamiento de una estructura social fragmentada, incrementando la vulnerabilidad de las viejas corporaciones y la pobreza y exclusión de los nuevos y viejos pobres.

La respuesta, de los diversos países ante esta realidad, ha sido la creación de programas de emergencia social fuertemente focalizados ofreciendo una renta mínima no contributiva para aliviar situaciones de indigencia y con solicitud de contraprestación familiar en la modalidad de asistencia a centros de salud y educación de hijos y madres para fortalecer o recrear mecanismos mínimos de integración social (Programa Jefes y Jefas de Hogar en Argentina, PANES en Uruguay, Bolsa Familia en Brasil, Progresá en México, Familias en acción en Colombia, Properú en Perú). Estos programas son diferentes de aquellos que se denominaron fondos de inversión social. Si bien son temporales como aquellos y si bien se apoyan parcialmente en el endeudamiento, se orientan más en un traspaso de renta directa a la familia pobre o indigente y menos a la inversión en infraestructura de servicios y saneamiento. Tienen, además, modalidades finas para asegurar que los recursos se dirijan a quienes más lo necesitan (focalización), y han venido aunando la entrega de transferencias monetarias a cambios en comportamientos, especialmente de los hogares, de manera que dichas transferencias se traduzcan en mejores coberturas de servicios (transferencias condicionadas).

Estos programas bien merecen estudiarse a profundidad pues son esfuerzos pragmáticos para llegar a quienes más lo necesitan, respetando las limitaciones fiscales. Tienen, en consecuencia, elementos positivos que deben ser tenidos en cuenta. Además, por su envergadura, son una de las expresiones más claras de la nueva política social de la región. Con todo, vale decirlo, su enfoque de transferencias individuales y el vacío que dejan al no ocuparse de conjunto de toda la población o más precisamente al no articularse con lo que sucede con los otros segmentos de la población (equidad), son problemas que siguen, en ellos, vigentes. Estos están al orden del día y están en la base de los cambios que estos programas empiezan a experimentar. Ojalá sea así, pues con ello, cuando los cambios apunten a propender efectivamente por la equidad, los empezaría a convertir en paso hacia la propuesta de universalismo básico.

Tendencias recientes y desafíos de la política social

Durante los últimos treinta años dos movimientos se han manifestado de forma muy acentuada, en las áreas sociales: el desplazamiento del poder desde los niveles centrales a la periferia de los sistemas y, el desplazamiento de la lógica organizacional y la provisión de servicios desde el sector público hacia el privado⁹. Los servicios sanitarios, educativos y de asistencia social¹⁰, por su carácter de mano de obra intensiva, tienen costos fijos relativamente

⁹ Los autores reconocen a Sonia Fleury la formulación de esta hipótesis.

¹⁰ En este contexto la asistencia social sigue una trayectoria particular. Por un lado, desde sus inicios, a diferencia de los otros sectores, se restringió la noción de derechos sociales a la concesión, en muchos

altos. Esto los ha convertido en el principal objeto de críticas que le endilgaron una supuesta ineficiencia que, aparentemente, sería solucionada por la vía de la descentralización y privatización en la prestación de los servicios, aunque vale la pena notarlo: no de su financiamiento. El sector de la seguridad social ha sido radicalmente transformado en la mayor parte de los países de la región y es el individuo quien debe financiarse los servicios directamente (sin contraparte del Estado y cada vez menos del empleador). Con matices y diferencias más de 10 países han ensayado el traspaso de parte o toda la arquitectura del viejo edificio de la seguridad social desde un modelo de reparto intergeneracional y redistribución intrageneracional muy limitada a un modelo de cuentas de capitalización individual, administradas por sistemas de seguros privados.

Descentralización y privatización adquirieron características matriciales configurándose como una mega-tendencia para las políticas sociales. Ellas, dada la dirección de los cambios recientes, se combinan para darle curso a las reformas de mercado, o de cuasi-mercados de competencia pública, y por ende promoviendo que la provisión de los servicios sociales se individualice. Por ello afirmamos que configuran una mega-tendencia de la cual se desprenden, a su vez, cuatro tendencias que bien la pena explorar:

1. Recorte en las responsabilidades del Estado
2. Mercantilización de los servicios
3. focalización y
4. Reemplazo de políticas públicas por proyectos.

A continuación se examinan cada una de estas cuatro tendencias y con ellas se enuncian algunos de sus desafíos subyacentes, desafíos de los cuales se ocupará el universalismo básico.

1. *Recorte de las responsabilidades del Estado. Desafío: el Estado como garante de la cobertura universal de las prestaciones básicas*

En América Latina, aunque los estados sociales o los sistemas de políticas sociales se propusieron la universalización de la cobertura, rara vez la alcanzaron enteramente. Sea en materia de salud, seguridad social o incluso en educación que es el sector más universal de todos, los sistemas de protección social se han caracterizado por dos aspectos fundamentales: barreras de acceso de los sectores más pobres y estratificación en la calidad y en las condiciones de acceso formales y reales a los servicios y beneficios. La intensidad de estos aspectos varía, claro, entre países en función de la presencia que en ellos haya tenido el Estado, y nos referimos aquí a un Estado eficaz, y la manera como éste se conjuga con las condiciones económicas, políticas e institucionales que lo determinan.

casos clientelista o de benevolencia. Su cara institucional estuvo centrada en la acción caritativa de primeras damas y fundaciones filantrópicas (la mayoría de las veces "auxiliadas" por el Estado). Su capacidad de acción estuvo abonada por la descentralización, pues buena parte de sus competencias quedaron en las localidades que se han visto favorecidas por las cesiones presupuestarias. De cualquier manera, la asistencia social aún debe enfrentar dos desafíos principales. En primer lugar el de conquistar la equidad territorial en los servicios y beneficios. Y en segundo lugar, el de construir rectoría para lograr que las ONGs dejen de ser un mercado filantrópico para constituirse en verdaderas socias del Estado en la construcción de ciudadanía.

En efecto, dada la naturaleza corporativa y por momentos abiertamente elitista de los sistemas políticos, y dada la característica dual de los mercados de trabajo, la cobertura de los sistemas ha tendido a acompañar dicha lógica. La mayoría de la población rural ha carecido de adecuada cobertura social, en particular de buena protección en salud y en seguridad social. También la educación primaria -y más aún la media- han llegado tarde y mal a buena parte de estas poblaciones. Asimismo, los trabajadores urbanos informales no han contado -en general- con sistemas de seguridad social, en tanto en salud han debido conformarse con sistemas públicos desfinanciados, con dificultades de acceso por sobrecarga del sistema, e irregular calidad de servicio.

Los viejos modelos, algunos de ellos con expresiones corporativas, otros con expresiones duales y excluyentes aunque de retórica universalista, quedaron atrapados por la economía política de nuestros países, lo que se tradujo, en el primero de los casos en subsidios diferenciados para las corporaciones, o en el segundo de los casos en grandes subsidios para sectores privilegiados, a través de los sistemas de protección social. Las nuevas tendencias de mercado, exacerbaron lo anterior pues son los sectores medios y altos los que más se benefician al poseer las condiciones para financiarse sus prestaciones. Las políticas focalizadas para la población pobre que son características de estas tendencias recientes, y que son garantizadas por el Estado, tratan de corregir esta situación, pero resultan insuficientes, tanto por su carácter asistencial como por su mismo alcance.

De esta manera, con la focalización se estaría aparentemente maximizando el efecto redistributivo del gasto social, al suprimirse los subsidios a los sectores que pueden pagar por sus bienes y servicios sociales. El Estado se haría tan sólo cargo de cubrir los riesgos y problemas de la población pobre, en tanto que los sectores medios o bien comprarían directamente dichos servicios en el mercado o generarían sistemas de *pool-risking* privados con o sin mecanismos regulatorios del Estado.

Pero este recorte de responsabilidades por parte del Estado para garantizar las prestaciones básicas tiene implicaciones severas, como ya hemos venido señalando. La más dicente es que con ello, lejos de construir sociedades cohesionadas, lo que se estaría fomentando es su fragmentación. El desafío es entonces claro: ¿cómo garantizar, desde el Estado, prestaciones universales de calidad, para los casos que la sociedad determine que son esenciales?. Se trata de cómo garantizar y proveer desde el Estado bienes públicos esenciales, universales y de calidad.

2. Mercantilización de los servicios. Desafío: ¿cómo mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios sociales públicos?

Otra tendencia buscó que los servicios sociales se trataran como bienes que se pudieran intercambiar como mercancías, omitiendo con ello especificidades inherentes a su razón ser y relacionadas con su forma de producción y provisión. Entre ellas se pueden mencionar: a) los usuarios participan activamente en la generación de estos servicios y por ende el producto está condicionado por una estrecha relación de cooperación entre el usuario y el proveedor, b) los ciudadanos como un todo se benefician de su provisión, ya sean o no parte activa del intercambio entre proveedor y usuario. Por ende, buena parte de los resultados del servicio no pueden circunscribirse tan sólo al intercambio directo entre usuario y proveedor, y c) por lo

anotado, el criterio de rentabilidad económica, que es el que prima en la relación mercantil, no puede ser el que guíe la producción de los servicios.

Ejemplos de expresiones que promueven la mercantilización son las de pasar de un modelo de financiamiento de la oferta hacia uno de financiamiento de la demanda y de pasar de un modelo vertical de provisión a través de servicios exclusivamente públicos hacia uno con una mezcla de proveedores en la que compiten servicios públicos y privados, con o sin fines de lucro¹¹. También la de crear mercados de bienes sociales. Para ello la propuesta consistió en fortalecer la función del Estado como comprador antes que reformar el financiamiento global de los sistemas. Los avances en los sistemas de pago a proveedores han sido impulsados, y a la vez han permitido, este desarrollo, facilitando el reemplazo del financiamiento de la oferta por el financiamiento de la demanda. El supuesto es que se puede simular una competencia dentro del sector público eliminando la financiación a través de presupuestos históricos e incrementales y reemplazarla por mecanismos de distribución vinculados a las actividades de producción.

En el fondo, el desafío que subyace es cómo ganar en eficiencia en la entrega de servicios sociales, asegurando a la vez que estos cumplan con estándares de calidad. No en vano se tiene la idea que se puede hacer más y mejor con los recursos disponibles. El camino para avanzar en la eficacia y eficiencia, ciertamente no está en el mercado como tampoco en una entrega de servicios sociales pública de espaldas a controles de calidad y de eficiencia. Habrá que recurrir a una mezcla de los dos, siendo este uno de los rasgos que debe tener el UB. Ya, por ejemplo, desde mediados de los ochenta se han venido incorporando en el sector medidas que tienden a un modelo híbrido que combina, por un lado, la responsabilidad social y las ventajas que para la política social aporta el modelo de planificación vertical formulados por la teoría tradicional, con incentivos más propios del mercado para mejorar la eficiencia.

3. Focalización de los servicios. Desafío: ¿cómo llegar a quienes realmente lo necesitan?

La focalización descansa en la idea de hacer más con menos y de aumentar los aspectos progresivos del gasto social al dirigir los esfuerzos públicos a quienes más lo necesitan. Si bien en muchos casos las técnicas de focalización lograron dirigir los esfuerzos sobre la población propuesta, no siempre fue así. También, a veces, trajeron consigo efectos indeseados. Así, la aplicación de estas nuevas modalidades de políticas sociales se prestó, en algunos casos, a la

¹¹ El reemplazo del financiamiento a la oferta por el financiamiento a la demanda podría ser sintetizado como que el dinero siga al beneficiario en lugar del servicio. Es decir que se pague por lo que el beneficiario elige y no que se deba elegir porque está pagado. A su vez, se denomina subsidio a la oferta a la forma más tradicional de financiamiento de los servicios y su ventaja radica en que facilita la planificación vertical y otorga a las autoridades centrales un máximo control sobre la oferta de recursos permitiendo que la asignación de los mismos se relacione con las prioridades sociales. Sus desventajas son todas aquellas vinculadas a las limitaciones de la centralización administrativa. Además, incentiva el incrementalismo, es decir la tendencia a que todos los años se presupuesten los recursos sobre la base del ejercicio anterior.

formación de clientelas porque, bajo la forma institucional que asumió en la región, se constituyó en instrumento altamente discrecional del Poder Ejecutivo. Pero también creó lo que algunos analistas llaman "vigilantismo", que se registra cuando políticas e instrumentos de prueba de medios, destruyen formas básicas de solidaridad entre los pobres generando una distinción entre "pobres merecedores" y "no merecedores". Un riesgo adicional de la focalización es la quiebra de solidaridades inter e intra clase, y la estigmatización de los destinatarios. Finalmente, resulta contradictorio que dadas las limitaciones de los estados latinoamericanos para enfrentar con eficiencia sus funciones de entrega de servicios, no es claro que pudieran enfrentar con éxito los desafíos técnicos adicionales que supone una buena focalización.

La experiencia tanto de las estrategias de mercado como de los mecanismos de focalización no resultó eximida de problemas. Si bien los mecanismos actuales de focalización han aportado un buen soporte de criterios técnicos para asignar los recursos, a diferencia de los anteriores que eran presa fácil del clientelismo, ellos no son suficientes en sí mismos para asegurar los mejores resultados. Tampoco para superar los tradicionales problemas que vienen aparejados con la focalización, tales como la estigmatización y quiebra de solidaridad.

El desafío que subyace en este punto es el de cómo llegar realmente a la población que más lo necesita. No basta la simple retórica universalista, que dados los elevados niveles de exclusión y la forma como opera la economía política de nuestros países, ya mostró sus limitaciones en este campo. Pero igual no basta con las técnicas de focalización, especialmente cuando ellas dejan de permitir una igualación de los beneficios que recibe la población. Es decir, que a través de ella se puedan ofrecer servicios diferenciados de calidad que hagan más homogéneas nuestras sociedades.

Así, las críticas a la focalización no deben ser entendidas en tanto negación ni eliminación de esta alternativa como instrumento para expandir la cobertura y alcanzar el UB. Con lo que el universalismo básico no comulga es con el modelo focalizado en tanto principio eje del tratamiento de los pobres y de sus derechos sociales. La focalización en tanto instrumento, temporal, parcial y selectivo, dadas las limitaciones fiscales y las estrategias de mediano y largo plazo puede y debe ser utilizado. Este instrumento no debe sin embargo ser pensado en su versión restringida, como tampoco convertirse en un fin.

Por otro lado, existen alternativas más atractivas de focalización que aquellas atadas a los modelos de focalización pura y dura, basados en la renta individual o familiar, o en la necesidad y demostración de ausencia de medios como base para la elegibilidad. Entre ellas se pueden destacar la focalización de tipo territorial o funcional, que concentra los esfuerzos de inversión sobre determinadas áreas o regiones para lograr equiparar sus resultados y condiciones sociales. Otra posibilidad consiste en utilizar un copago para los servicios universales, como por ejemplo la educación universitaria, pero estratificado y proporcional a los ingresos del ciudadano o su grupo familiar. El mecanismo para diferenciar la población según su capacidad de pago (que es el mecanismo de focalización), puede tener dos efectos muy distintos dependiendo del fin perseguido: el uno que esta diferenciación se utilice para asegurar que todos puedan tener el mismo medicamento (sin que su consecución dependa de la capacidad de pago); el otro que esta diferenciación se utilice para proveer medicamentos distintos, en función de la capacidad de pago.

4. Visión de corto plazo y una respuesta ceñida por la urgencia. Desafío: ¿cómo asegurar una visión de largo plazo con resultados?

Una cuarta tendencia que acompaña los grandes movimientos hacia lo local, lo focal y hacia el mercado consiste en el desplazamiento del horizonte temporal desde acciones institucionalizadas como Planes Nacionales de Largo Plazo y servicios permanentes hacia la implementación de "proyectos" considerados como experiencias pilotos acotadas en tiempo y espacio.

Una de las razones detrás de este giro responde a una advertencia y crítica a los modelos de prestación anteriores que debe ser bienvenida y preservada en un modelo de UB. Las acciones estatales (o aún las acciones públicas de privados) son en definitiva hipótesis de intervención que buscan operar y transformar una realidad determinada, y lo hacen a partir de establecer un conjunto de insumos, acciones, productos y resultados asignados y deseados. Las políticas públicas de antaño habían olvidado este espíritu esencial que trae consigo los principios de eficacia y eficiencia del accionar de organizaciones públicas y con ello buena parte de lo que se constituye en la esencia del "accountability".

En cambio, los proyectos y programas se emparentan fácilmente con esta renovada percepción de considerar la forma en que recursos e insumos se convierten en productos y resultados, y lo hacen con horizontes temporales definidos y con objetivos que pueden ser operacionalizables y cuantificables.

Sin embargo, este énfasis en programas y proyectos, pierde de vista una pléyade de funciones fundamentales de la acción estatal: articular en forma estable pujas distributivas, fijar y legitimar principios de equidad, contribuir con acciones con objetivos de mediano y largo plazo, asumir compromisos no de gobierno sino de Estado, y establecer un marco estable de incentivos, orden y redistribución que permitan a los ciudadanos definir parámetros de planificación individual y familiar, así como marcos de relación entre sí. Los programas y proyectos inscritos en políticas estables son extremadamente relevantes y contribuyen al dinamismo, innovación, flexibilidad y evaluabilidad de la acción estatal pero, por sí solos, carecen de las otras funciones antedichas, esenciales para garantizar gobernabilidad y orden sociopolítico.

Un segundo grupo de problemas con los programas y proyectos es que los mismos tienden a acumularse como capas sin sentido estratégico. El mal del estado latinoamericano de persistir en políticas ineficaces e ineficientes no desaparece cuando giramos de políticas a proyectos,. Simplemente se fragmenta. La solución a la persistencia ineficaz de la política no estriba en la supresión de una matriz de política de estado, sino en la superación de su ineficacia.

Finalmente la lógica de programas y proyectos tiende a no generar "servicio civil" y "capacidad estatal". Los estados latinoamericanos no sufren del mal weberiano (del desencanto y la burocratización) y no requieren por tanto su remedio. En América latina el mal de la administración pública no ha sido el exceso de la administración racional legal, ha sido precisamente su ausencia y su contra cara: la lógica neo-patrimonial, particularista y clientelista de conformación del sector público. Con instituciones pobladas de profesionales ocultos de la política (Panebianco), no al servicio del ciudadano sino del político, caudillo o patrón que los

colocó en el cargo antes que el servicio al ciudadano. Las políticas de estado requieren de personal de servicio civil profesional.

El desafío es, entonces, el de poder ofrecer resultados que respondan a necesidades concretas, y que si bien deben tener expresiones temporales de corto plazo, no deben perder de vista su horizonte final que es el de estar contribuyendo a propender por sociedades más justas y homogéneas, y que a través de sus acciones, aporten a resolver estructuralmente los problemas de desarrollo creando condiciones para que éste sea sostenible.

El UB debe reconstruir un horizonte de políticas de Estado pero con seguimiento y evaluación. Es decir, sin renunciar por ello a definir metas temporalmente acotadas, indicadores estandarizados para poder establecer evaluaciones periódicas y capacidad dinámica de ajuste, corrección y transformación de dichas políticas de estado.

Los sistemas de información de políticas de Estado no son modelos sofisticados de evaluación de impacto de programas acotados en el tiempo (pueden también serlo, pero esa no es su materia prima esencial); son series históricas estables de indicadores claves de insumos, productos y resultados. El universalismo básico, es también construcción de capacidades informacionales y de recursos humanas básicas. Antes de correr, buena parte de nuestros países deben aprender a caminar. Técnicos y funcionarios orientados de y para políticas de Estado con horizontes temporales de largo aliento es parte del desafío del UB. Ello requiere indudablemente de enormes capacidades gerenciales para la gestión de políticas de Estado y, sólo en su marco, de proyectos que produzcan valor público, tanto por el impacto sobre la población como por el modo en que fueron incorporados en la agenda y pos su sustentabilidad.

Un desafío particular del UB consiste en su articulación con la economía y con las instituciones. Es allí donde radica, en buena medida, la construcción de largo plazo. Y ello tiene relación con la construcción de imaginarios colectivos, realmente respaldados por toda la población, que se acompañen de estrategias, igualmente colectivas, que permitan ir avanzando en el horizonte fijado.

La actual política social en la región: a manera de conclusión

En conclusión, las políticas sociales en América Latina han venido avanzando rumbo a una encrucijada. Descentralización, privatización y focalización como premisas ineludibles han buscado articularse de múltiples maneras logrando promover una retirada del Estado de sus responsabilidades por el acceso y cobertura de prestaciones y beneficios. Estos a su vez aparecen caracterizados como de carácter ocasional y compensatorio más que como seguridades y derechos. La prioridad fue crear mercados de provisión transformando a las protecciones en bienes transables. Las consecuencias sociales de este modelo que se presentó como único e incuestionable en la región fueron una atrofia en el desarrollo de ciudadanía, la falta de cohesión social, un importante déficit de una verdadera inclusión social y una creciente inequidad en acceso y financiamiento de los beneficios.

Así, en la actualidad va tomando forma una arquitectura social que surge de un proceso de acumulación en capas de los procesos anteriores. Esta nueva arquitectura no es apta para vincularse virtuosamente con el complejo orden emergente de la nueva inserción internacional

de la región. Tampoco es capaz de articularse con el nuevo modelo económico y con las demandas que dicho orden colocan sobre las sociedades de la región.

Sintéticamente, puede afirmarse que América Latina:

- presenta un corporatismo persistente combinado con una reforma liberal que descrema o abre las puertas al descreme de los viejos mecanismos de solidaridad vertical de corte corporativos
- no existe claramente definido un pilar sólido de prestaciones sociales no contributivo sea este universal o focalizado y
- el mercado carece de la potencia (y a veces la regulación) como para que amplios sectores de la población adquieran los bienes y servicios necesarios para su reproducción social y biológica.

Como consecuencia seguimos hoy construyendo un edificio de tres pisos, que no es funcional al desarrollo, ni congruente con sociedades armónicas:

- A) Un primer piso para población pobre (aunque no siempre la más pobre) con programas focalizados, no contributivos, de transferencia de renta y contraprestación familiar. Y también, programas asistenciales de corte integral pero acotados en magnitud, cobertura y duración;
- B) Un segundo piso, cada vez menos sólido, constituido por programas de naturaleza corporativa, orientados a la población integrada pero fragilizada por las razones estructurales antes aludidas. Es decir, programas dirigidos a corporaciones remanentes -o bien en retirada- del viejo modelo, o bien desfinanciadas o bien con capacidad de persistir en sus privilegios pero aún sin capacidad de ingresar al mercado del tercer piso;
- C) Un tercer piso dirigido a sectores de altos ingresos constituido por mercados de seguros de salud, de jubilaciones y pensiones, y educación. Es este el piso más sólido pues sus beneficiarios son quienes las mejores posibilidades para proveer, orientar y dirigir los recursos que requieren las políticas sociales.

Hay tres tensiones básicas en este edificio:

- a. **Tensión política:** La vieja coalición corporativa, especialmente de los países de desarrollo medio y sobre todo alto de la región, se quiebra. Los actores de ese modelo se disgregan, unos quedan excluidos y otros relegados al primer piso del edificio. Estos sectores a veces se constituyen en actores (pre)políticos organizados tras diversos tipos de liderazgos populistas que demandan los beneficios asistenciales de los programas de emergencia social. Mientras tanto, otros sectores aun (débilmente) integrados luchan por el mantenimiento de los beneficios de la estructura corporativa sin reparar que esta, por razones estructurales, se está desmoronando. Así queda establecida, de hecho, una confrontación entre integrados y no integrados de los sectores populares. Finalmente, en el tercer piso, aquellos que acuden al mercado para obtener los bienes y servicios sociales, se siente a gusto con esta situación y pujan porque ésta, fiscal y políticamente, se mantenga. El modelo no produce cohesión básica y amenaza no ya la democracia, sino el propio orden político como es claramente visible en varios países de la región.

- b. **Tensión fiscal:** la irracionalidad estructural de la arquitectura social hace que o bien los programas focalizados resulten muy limitados o que se expandan a costa de dejar de lado otras acciones sociales, o bien que el fisco explote. Básicamente porque hay implícita una renuncia a recaudar entre los sectores más altos, los del tercer piso, que es donde está el dinero, pues su atención es hecha a través del mercado, y en consecuencia debe financiar programas focalizados sin base fiscal sostenible, a veces acudiendo a préstamos de cooperación internacional. Todo esto se agrava cuando se mantienen inamovibles los viejos privilegios, algunos de los cuales ya se dijo no tienen el efecto deseable.
- c. **Tensión institucional y de gestión:** hay claramente una falta de adecuadas agencias reguladoras de las nuevas lógicas de mercado, una falta de buenos sistemas de información y de capacidad de gestión y administrativa para gestionar modelos de tres pisos como el señalado. Si bien bastante se ha avanzado en instrumentos técnicos que permitan mejorar la focalización de programas, aún falta mucho para hacer respetar estos criterios de elegibilidad, para darles el marco adecuado dentro del contexto global de las políticas sociales y para que la regulación sea efectiva. Por demás, se aprecia una merma en la capacidad de gestión de las corporaciones por pérdida de vínculos políticos entre Estado y corporaciones.

En busca del universalismo básico

Características básicas del Universalismo Básico

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.

El principal argumento en favor de cambiar el timón de nuestras políticas yendo hacia la universalidad es que es la mejor, sino la única, forma de construir equidad y ciudadanía. Este Universalismo Básico se distingue de los anteriores modelos de políticas sociales en la región por un conjunto de características:

- a. ***Su cobertura pretende ser total para las categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas poseen*** o tienen altas posibilidades de poseer en algún momento de su ciclo vital. Así, todos los niños, todas las madres, todas las personas de 65 años, y más, todos los desempleados, etc., deberán estar cubiertos por uno o varios de los diferentes dispositivos de un régimen de universalismo básico. Los sistemas basados en la pertenencia a grupos sociales o a situaciones de necesidad definidas por renta, pueden o no formar parte de las estrategias de universalismo básico dadas limitaciones fiscales y capacidades institucionales de los estados en un momento determinado, pero su destino en este tipo de modelo es a desaparecer o a ocupar un lugar marginal en el edificio de protección social.

- b. ***El UB garantizará el acceso y usufructo de bienes, rentas y servicios de calidad homogénea.*** En algunos casos esto puede suponer el desmonte paulatino de modalidades actuales de protección y prestación en materia de salud, educación y seguridad social, al menos de aquellas cuya lógica es opuesta a la aquí señalada. Ello muchas veces requerirá establecer esfuerzos progresivos en nuestro gasto para compensar el acceso y uso que tiende a estratificarse regresivamente en "forma natural", así como ocurre con la calidad de las prestaciones y unidades ejecutoras de servicios. En suma, el UB no debe caer en el error del falso universalismo ni del universalismo ingenuo. En el primero la retórica universal esconde una oferta y acceso segmentado a bienes de calidad diferencial, que terminan beneficiando más a quienes tienen mejores condiciones para acceder a estos servicios, en el segundo una oferta efectivamente universal adolece de falta de calidad y además la universalidad puede quedarse tan sólo en el acceso, sin asegurar los impactos buscados sobre la población. Un buen ejemplo de esto es la educación. Este sector, que es el que más ha avanzado en la universalidad en la región, se queda corto en algunos países: ya porque la calidad de la educación garantizada por el Estado no tiene la calidad debida, ya porque la universalidad ha consistido más que todo en garantizar el acceso y no ha evolucionado o hasta garantizar universalidad de resultados, en este caso asegurando aprendizajes pertinentes, suficientes y de calidad para todos.

Lo que el UB debe garantizar es el acceso y uso de servicios y rentas, de manera que se produzcan los resultados deseados, y que además estos tengan una calidad básica y homogénea para toda la población. Hacerlo puede requerir de esfuerzos y de oferta de servicios diferenciada (dentro de una matriz esencialmente homogénea). La contra cara de esto es que deben suprimirse las prestaciones de privilegio, con cargo a los recursos públicos, lo que en su momento fue recurso y poder de negociación. Para conseguirlo requerirá del concierto decidido del Estado.

c. El UB ofrecerá un conjunto limitado de prestaciones en materia de servicios y productos así como en los montos de renta. Adecuada y homogénea calidad de las prestaciones esenciales es la clave estratégica de la construcción de la UB. En lugar de incluir nuevas prestaciones, la premisa es esforzarse primero por consolidar la respuesta para todos aquellos riesgos básicos que hace tiempo deberíamos haber resuelto, que son esenciales, y que en nuestras constituciones hemos asumido como derechos, como por ejemplo que todos tengan una jubilación a partir de determinada edad, que todos accedan y gocen de una buena educación preescolar y primaria, que todos accedan a los cuidados esenciales en atención primaria de la salud. Las prestaciones o beneficios a ser garantizados crecerán de forma sostenida privilegiando aquellas consideradas esenciales por su alto impacto sobre la calidad y nivel de vida, por generar altas externalidades y por existir evidencia que su producción y/o provisión colectiva resulta más eficiente que la individual. 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. Pero en estos casos, aunque pueda optarse por esquemas de provisión públicos-privados no se constituirán "mercados", sino que se buscará abstraer las prestaciones garantizadas de la lógica de la oferta y la demanda. En otras palabras el Estado desmercantiliza y el Universalismo Básico admite una cantidad indispensable de proveedores de mercado, procurando que los mismos se concentren en los sectores altos. En síntesis, el punto de llegada es que todos los servicios sociales básicos sean universales. Llegar a ello

tomará tiempo y requiere de estrategia, en particular que se aseguren en primer lugar las prestaciones esenciales, con niveles básicos de calidad. 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. Entre los criterios para la selección de las prestaciones universalizables se encuentran: ciertamente que estén contempladas las que son de carácter de derechos universales; que las respalden acuerdos sociales, que sean viables económica e institucionalmente; que ellas permitan crecer y fortalecer nuestras sociedades bajo el principio de mayores y mejores activos y oportunidades para todos; y que, así mismo, las prestaciones seleccionadas tengan impacto sinérgico sobre los otros sectores.

Así, el UB persigue tres objetivos complementarios y renuncia a un cuarto. En primer lugar persigue protección básica de riesgos y prestaciones en forma universal, lo que supone garantizar la inclusión social y minimizar los efectos de eventos catastróficos de empobrecimiento e indigencia; en segunda instancia busca atacar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión; y finalmente procura igualar oportunidades a lo largo del ciclo vital. Un criterio importante es que por esta vía sea no sólo generadora de activos –que los servicios sociales en cabeza de la población lo son- sino también de oportunidades. Clave que tenga una visión dinámica de desarrollo y no sólo de provisión estática de servicios. Su renuncia 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

La propuesta de universalismo básico no puede operar exclusivamente en el plano de la política social. Si de esto se tratara, sería un ejercicio técnico -valioso en sí mismo- pero inviable estructural y políticamente. ***El UB requiere de condiciones institucionales, financieras y políticas aunque en sí mismo sea fundante de una nueva institucionalidad y de un nuevo orden político.*** Si existe relación fundante entre Estado, mercado, sociedad, régimen político y sistema de políticas sociales, es claro que la nueva realidad de América Latina ya no demanda de transformaciones cuantitativas de sus políticas sociales. La nueva política social debe ser cualitativamente diferente. El Universalismo Básico debe ser, en consecuencia, constitutivo de un nuevo modelo de relaciones Estado- sociedad-mercado-régimen político.

Su desafío es lograr avanzar en la generación de dichas condiciones y creemos que lo puede hacer. Hay, sin duda, una gran oportunidad en la región para avanzar en la dirección señalada, máxime que se trata la región está ávida de encontrar un norte, que realmente le permita reducir sus altos niveles de desigualdad y de pobreza. Algunos de los desafíos que hay que superar son los siguientes.

En primer lugar, no hay política social donde no hay orden o Estado y éste debe llegar a donde este es hoy inexistente o extremadamente débil. La propia relación Estado sociedad debe ser recreada o directamente creada. Pero esta debe ser una relación basada en derechos y deberes universales, en derechos de ciudadanía. Las tres alternativas a la noción de derechos que han predominado en la región, ya sea en el pasado o en el presente son los principios de capacidad de mercado (mercantilización), pertenencia a estamento o categoría (corporativismo)

o demostración de necesidad e incapacidad (residualismo). A estos principios, que no necesariamente desaparecerán en su totalidad, hay que sobreponerles, retórica, operativa y fiscalmente el eje estructurador de la ciudadanía apostando a consolidar al "ciudadano fiscal" y al "ciudadano social".

En segundo lugar, el Estado debe actuar sobre las desigualdades. Y lo debe hacer no solamente porque parte de la explicación de la pobreza está en la propia distribución de los ingresos y los recursos. Lo debe hacer porque con recursos escasos, para lograr reducir los clivajes sociales, el único camino es la redistribución de los recursos existentes. En otras palabras, si no es posible crecer rápidamente –como ha sido el caso de la región-, y si el crecimiento ha demostrado ser insuficiente para generar la inclusión necesaria –que de nuevo es el caso de la región-, entonces hay que jalonar abiertamente desde las políticas sociales la redistribución. En sí mismas, políticas que alteren la ecuación de recursos, es una forma de hacer presente al Estado allí donde hoy es muy débil.

En tercer lugar se requiere favorecer el desarrollo, particularmente mejorando al mismo tiempo las estructura de oportunidades (mercado, familia, estado) así como aumentando los activos sociales. Por eso el UB debe entrelazarse a un nuevo orden económico. Las actuales limitantes del contexto global no inhiben dos énfasis que han sido bastante olvidados en el pasado: creación de empleo e incremento de capacidades fiscales. Para ello el UB debe ser parte constitutiva de un modelo de crecimiento que sopesa, no sólo los números de la balanza comercial y del PBI, asumiendo la inmediatez del efecto sobre el empleo, sino que problematice dicha relación procurando a través de ella aumentar el empleo. Y esto porque es evidente que muchos de los países de la región experimentaron crecimientos notables al mismo tiempo que aumentaban el desempleo. Por otra parte, mucho de nuestros países presentan una carga fiscal en el entorno de 10 al 15% del PBI. Existe allí espacio fiscal y también es posible, mejorar la distribución de la carga fiscal. No existe UB si el Estado no recupera su capacidad de abarcar desde la autoridad que le compete la matriz distributiva nacional: un fisco de todos, y un gasto social para todos.

En cuarto lugar, no puede haber universalismo básico donde no hay orden político o donde éste sea frágil. En consecuencia hay que promover que el Estado reconozca los viejos y los nuevos clivajes sobre los cuales opera para establecer un orden y un régimen democrático viables. Esto significa: (a) buscar los arreglos políticos necesarios para establecer pactos de gobernabilidad democrática con identidades indígenas; (b) promover la "estatidad" y la seguridad ciudadana en las áreas "marrones" o excluidas; (c) promover el perfeccionamiento de los sistemas de representación partidaria y crear los mecanismos institucionales necesarios para la incorporación ciudadana (directa) en los procesos de decisión en materia de políticas públicas y (d) establecer los arreglos institucionales necesarios para equilibrar estos mecanismos directos e indirectos de participación política.

En quinto lugar, como forma de fortalecer la estatidad y desarrollar el UB, es preciso fortalecer las capacidades institucionales y de gestión del Estado. Una mejor gerencia de lo social, buenos sistemas de información, desarrollo de un verdadero servicio civil del sector social y mecanismos de coordinación intersectorial, se convierten en este punto en ejes sustantivos y no accesorios del Universalismo Básico.

En sexto lugar, es necesario aprender y capitalizar la experiencia, antes de destruir lo que logramos. Es importante reconocer que muchos aspectos de la crítica hecha al modelo de

política social “para pobres” son ciertos, así como también que no todo lo que creó el modelo sustitutivo de importaciones como arquitectura de bienestar es bueno. Es también cierto lo que los impulsores de la actual ola de reformas han defendido y en muchos casos logrado: la búsqueda de la eficiencia y la eficacia, la necesidad de focalizar en los pobres, la búsqueda del aumento de las capacidades de gestión y con ella el desarrollo de capacidades técnicas, fundamentalmente en la creación de sistemas de información monitoreo y evaluación, la descentralización y las estrategias apoyadas en la demanda antes que en la oferta tienen mucho que ofrecer en tanto herramientas para mejorar nuestros sistemas. El problema en América Latina no es que en el pasado reciente y en el pasado más lejano fuera todo negativo. El problema es la forma en que hemos combinado y superpuesto modelos y estrategias reformistas desmantelando buena parte de lo bueno del pasado, e incorporando sólo parte de la promesa reformista, y no siempre su mejor parte.

La parte antipática del UB: Estado, estratificación social y mercado

El UB, para ser viable, o más aún para ser, debe procurar la creación de bienes públicos de base estatal monopólicos o cuasi monopólicos. He aquí el meollo de la cuestión, que no es tarea fácil. Ello supone reivindicar para sí, y consolidar un espacio particular, no mercantilizado, de la producción y distribución de riqueza y, específicamente para nuestro caso particular, un espacio de base estatal para las prestaciones sociales esenciales. Ello bajo el principio que estas prestaciones, si quieren ser universales –y no excluyentes– y de calidad homogénea, deben ser de garantizadas por el Estado y entendidas como bienes públicos. Pero, ¿Cómo lograr que una parte sustantiva y heterogénea de la población perciba interés en financiar y utilizar los bienes públicos creados por el estado? El desafío es aún más complejo si consideramos que dichos bienes serán de “calidad básica”. Y a ello hay que sumarle el problema nada menor de los niveles de desigualdad de la región. Crear bienes básicos en sociedades homogéneas es crear bienes promedio. En sociedades duales o peor aún fragmentadas y con múltiples estratos, el promedio será extremadamente complejo de establecer y construir. Y adicionalmente, ¿cómo lograr desde el Estado articular diferentes formas de provisión, públicas y privadas, de manera que se asegure en efecto el universalismo, que se avance en una homogenización básica y que se evite la ya aludida mercantilización de las prestaciones sociales? Existen múltiples estrategias que deberán combinarse para imaginar el despegue del UB.

Incremento del dirigismo y poder estatal en prestaciones esenciales del área social.

Incrementar la base fiscal del Estado y crear o recrear los monopolios o cuasi monopolios estatales en ciertas áreas muy acotadas de prestación de servicios y bienes. Esta creación de monopolios o cuasi monopolios no implica la ausencia de agentes privados en la prestación del servicio (terciarización). 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.

Prizing out al mercado. Ciertos bienes y servicios dados en forma subsidiada por el estado, establecerán una ecuación calidad-costos que torne sumamente atractivo su usufructo por sectores medios, haciendo poco atractivo por tanto una oferta privada dada la incapacidad de

competir con el Estado. El caso de una política subsidiada de medicamentos, de libros de texto escolar y de un preescolar de calidad son ejemplos no sólo viables sino, de hecho, desarrollados en algunos casos en la región. Lo que sí es fundamental aquí, es que el UB no debe expulsar del mercado a aquellos prestadores que se orientan a ofrecer servicios y bienes preponderantemente para sectores medios y altos. Por ejemplo, es contrario al UB en la casi totalidad de países de la región, realizar esta operación en la oferta universitaria, pero no así en el acceso a vacunas y antirretrovirales. Es importante destacar que dichas estrategias deben variar de país a país dados sus niveles de desarrollo y capacidades fiscales.

Regulación, acreditación, estándares de calidad y rendición de cuentas. Allí donde el UB defina sus áreas de prestación universal deben existir mecanismos claros que aseguren una homogeneidad básica común con la prestación dada por el Estado cuando aparezcan competidores que ofrezcan dicho bien o servicio en base de mercado. Las cargas fiscales, los sistemas regulatorios, y los mecanismos de acreditación de prestadores privados deben estar alineadas con la estrategia de universalizar el usufructo de un bien o servicio de calidad homogénea otorgado sobre la base de derecho. Otorgar por la vía de la ley rentas monopólicas u oligopólicas al mercado (como en el caso de las administradoras de pensiones privadas que, si bien pueden competir entre ellas, poseen el atributo que las personas están obligadas a aportar al sistema) es contrario a la perspectiva del UB. Permitir que sobre una base universal básica se ofrezcan sistemas de seguro y ahorro privado opcional, no lo es. Asimismo deben existir mecanismos claros que aseguren estándares de calidad para la provisión pública, que los conviertan de esta manera en bienes superiores y no inferiores como ha sido hasta la fecha, mecanismos que, a su vez, están en la base de una mejor rendición de cuentas de parte del Estado a la ciudadanía. La información, y más generalmente la comunicación, serán elementos clave para este punto.

Beneficios encadenados. Si el uso de la escuela pública garantiza una prestación monetaria básica para toda familia (y se renuncia a ello en caso de elegir educación privada), si el uso de las policlínicas barriales o los puestos de salud garantiza el subsidio a algunos medicamentos (y no así en quienes tiene seguros privados o se atienden en la medicina privada), entonces el uso de un servicio básico se torna más atractivo para sectores más pudientes. Aún cuando ellos puedan acceder a sistemas privados, harán uso de los estatales allí donde puedan percibir beneficios adicionales. Idealmente el mercado ajustará su oferta para complementar y no competir con la prestación básica estatal.

A modo de cierre: tareas futuras

Los tres ejes de trabajo futuro: Estrategias sectoriales; viabilidad fiscal, política y de gestión; y traducciones y adaptaciones nacionales.

Hasta aquí hemos debatido los elementos del diagnóstico y de la propuesta programática, anotando algunas estrategias posibles para su desarrollo en el nivel sectorial y en lo que hace al papel de Estado y mercado. Con ello hemos querido avanzar en dos frentes: entender los serios problemas que caracterizan la actual realidad de nuestras políticas sociales y permitir al lector

visualizar a que nos referimos cuando hablamos de UB. Restan sin embargo dos desafíos que, combinados con los esquemas programáticos sectoriales, deben ser abordados en los documentos futuros de esta agenda aun tentativa:

- el problema sustantivo de la viabilidad política, fiscal y de capacidades de gestión y
- el problema de las especificidades nacionales (o de grandes tipos de países) que deben ser consideradas dada la enorme heterogeneidad en tipos y niveles de desarrollo nacional económico, social y de sus sistemas de políticas sociales.

El edificio completo del UB solo se definirá en la puja real de tendencias normativas, intereses concretos, poderes de actores y capacidades estatales reales. Pero para empezar a imaginarlo, hemos dado también, en este documento tan sólo los primeros pasos. Para completar, aún esta primera etapa de propuesta se torna imprescindible tener en cuenta tres parámetros que permitirán traducir la idea fuerza en ejes de acción: los parámetros nacionales (tipos y niveles de desarrollo nacional), los parámetros políticos, de gestión y fiscales, y parámetros sectoriales (especificidades de bienes, servicios y mercados).

Si se comparte el diagnóstico de los problemas que contiene la actual estructuración de nuestras políticas sociales y si resulta plausible lo que hemos intentando transmitir como horizonte y modo de trabajo de una nueva orientación de las políticas sociales, resulta evidente que el siguiente paso supone profundizar el diagnóstico pero ya no orientado a fundamentar la necesidad de cambio, sino enfocado a generar elementos que permitan especificar la propuesta para las diferentes realidades de la región y para los diferentes sectores de las políticas sociales, buscando que dicho diagnóstico de guías útiles para construir la viabilidad política, fiscal y de gestión del UB.

A manera de ejemplo, en el anexo a este documento hemos desarrollado algunas expresiones sectoriales del Universalismo Básico. Entendemos que ellas, al igual que las estrategias de país, todas las cuales van íntimamente relacionadas con su viabilidad política, fiscal e institucional, deben ser desarrolladas en etapas futuras. Este es el desafío subsiguiente.

Finalmente una nota de precaución o advertencia. Los procesos de formación de políticas públicas no dependen solo de variables estructurales. Las políticas públicas no solo cambian, se transforman o se crean por la presencia de variables estructurales que obligan a los tomadores de decisiones a cambiar el rumbo o a iniciar uno nuevo. Esta forma de ver las políticas públicas ha sido la fundante del análisis disciplinario. Transformaciones demográficas, industrialización, crecimiento económico, urbanización, presión de los movimientos obreros, de los partidos políticos, crisis económicas, endeudamiento externo, aislamiento tecnoburocrático, son solo algunas de las variables que han sido señaladas como causantes de la emergencia o transformación de las políticas públicas. Sin embargo, hay otro campo teórico que sin dejar de considerar como condiciones necesarias las variables señaladas, entiende que estas no son suficientes para explicar, o bien el tipo de política creada (a no ser que se apele a argumentos funcionalistas), o bien la orientación específica del cambio impulsada por las variables estructurales. Estas variables menos "tradicionales" son las ideas y la argumentación¹². Las variables estructurales presionan hacia el cambio pero no explican la naturaleza del cambio, no son suficientes para entender porque aquellos que toman decisiones que optan por unas u otras

¹² Kingdon, por ejemplo, señala que una ventana de oportunidad para que las políticas públicas sean puestas en agenda es que confluyan las "ideas", los problemas y la agenda de los hacedores de política.

políticas. Hay infinidad de casos en los cuales antes variables estructurales semejantes (control de la contingencia política, presión fiscal, crisis sectorial, etc.) las respuestas de política son diferentes en países distintos.

Por este motivo al hablar de "viabilidad" no puede dejarse de considerar el cambiante y dinámico juego de las ideas y la persuasión. No es suficiente con mencionar la viabilidad financiera, la política o la institucional como frenos u oportunidades de cambio. Lo son, sin duda. Pero, no son suficientes. La política pública son también ideas y voluntad. Es una empresa colectiva que requiere de "brokers", "idea makers" y "policy entrepreneurs" que argumenten y empleen las ventanas de oportunidad que las variables estructurales abren. Por esto, ante el desanimo o el pesimismo del no hay "otra salida" hay que anteponer las ideas, los sueños, y fundamentalmente la voluntad de aquello que nos muestra que la política es el arte de hacer posible lo que a primera vista parece imposible.

Anexo

Universalismo básico: algunas traducciones sectoriales programáticas

A continuación y a manera de ejemplo se desarrollan, de manera preliminar, algunas expresiones de programas sociales que por su alcance pueden estar aportando al desarrollo del universalismo básico.

a. Estrategia de ingreso básico en población vulnerable: prestaciones no contributivas a familia con hijos y vejez

En política social existen (y pueden existir aún más) múltiples formas y objetivos para la realización de transferencias de renta. Estas pueden estar dirigidas a la población que sale del mercado de trabajo circunstancial o permanentemente (accidentes de trabajo, riesgos de salud, desempleo, invalidez, muerte y supervivencia -pensiones destinadas a los supervivientes de los jubilados-). También pueden estar dirigidas a las familias con hijos como es el caso de las asignaciones familiares, en cuyo caso, constituye un mecanismo de estímulo a la conformación de la familia, la reproducción biológica o a la protección de segmentos poblacionales (niños) considerados vulnerables, en particular cuando el número de hijos aumenta por núcleo familiar. Finalmente, pueden crearse mecanismo de renta en situaciones temporalmente acotadas y para segmentos poblacionales también acotados. En general son situaciones de emergencia social (o desarrolladas en períodos de ajuste estructural) ante la cual se responde con políticas focalizadas para grupos vulnerables. En muchas ocasiones, estos programas buscan, además contraprestaciones por parte de los beneficiarios (programa Jefes y Jefas de Argentina, programa de Atención Nacional a la Emergencia Social, -PANES- en Uruguay).

En América latina, muchos países carecen de programas de asignaciones familiares y en la gran mayoría de los que si existen, estos son de base profesional, es decir son de naturaleza contributiva y cerrados a categorías profesionales. Esto hace que, donde sí existen, las asignaciones familiares no tengan un carácter universal lo que significa que no están cubiertos

los niños provenientes de las familias más pobres que son, además, las más numerosas. Adicionalmente, este segmento está compuesto en forma cada vez más frecuente por familias monoparentales con jefatura femenina que son las más vulnerables.

Ya nos hemos referido más arriba a los problemas de los sistemas de pensiones (que cubren a la población que ha salido del mercado de trabajo) por lo cual no abundaremos más en su problemática.

El UB en las políticas de transferencia de renta a las familias con hijos *debe tener una naturaleza redistributiva*. Para cumplir el requisito de universalidad debe ser aplicable a todas las familias con hijos pero debe ser más generosa con las familias monoparentales de jefatura femenina, y con las familias con más hijos. Esta política automáticamente transferirá más renta a los sectores de más bajos ingresos de la sociedad y a los más vulnerables. Se puede alegar que se cometerán injusticias al asignar más recursos a algunas familias de muchos hijos aunque de altos ingresos pero esos casos serán marginales y no son contrapeso suficiente como para evitar la redistribución progresiva de la renta.

El desarrollo de esta estrategia implica analizar el conjunto de programas de transferencia de renta de tipo focalizado para unificarlos en torno a las asignaciones familiares y convertirlos en programas universales. El efecto de esta unificación es múltiple. En primer lugar evita los problemas de la focalización (enormes dificultades técnicas y logísticas para llegar a las poblaciones, altos costos operativos asociados a estas dificultades, demoras en la llegada y la creación de categorías estigmatizantes de "*deserving y undeserving poors*"). En países con programas de asignaciones familiares ya establecidos se requerirá una reingeniería de los programas que incorpore a los sectores informales de la economía, a aquellos que no mantienen una relación laboral estable y que por lo tanto no aportan a los programas de seguridad social.

Uno de los mecanismos para universalizar programas con estas características es haciendo que los mismos no sean contributivos para los sectores informales y mantenerlos contributivos para los otros, es decir para aquellos que obtienen su cobertura aportando regularmente al programa. Otra alternativa es eliminar la naturaleza contributiva del programa de asignaciones familiares pero, como se señalaba al inicio de esta sección, es a través de una asignación familiar escalonada que otorgue prestaciones mayores a las familias con más hijos y mayores aún, a las familias con hijos con jefatura monoparental femenina para otorgarles el carácter de mecanismos de distribución de renta.

En este segundo caso (estrategia no contributiva) la reingeniería implica también cambios en la base fiscal del modelo de políticas sociales, favoreciendo, principalmente el impuesto progresivo a la renta personal. Sin duda, el monto de la asignación familiar no estará solo condicionado por decisiones políticas sino también por la base fiscal.

En aquellos países que no cuentan con programas de asignaciones familiares hay que evitar la tentación de iniciarlos con base a la aportación laboral. En estos casos, que por lo general ocurren en los países de menor desarrollo relativo, la generosidad de las prestaciones estará limitada por la base fiscal pero, por otro lado, la decisión fundante de los programas puede llegar a contar con menos resistencias institucionales.

En el caso de los sistemas de jubilaciones pensiones, nuevamente, la estrategia de construcción del UB dependerá del tipo de instituciones previsionales preexistentes

(predominantemente capitalización, reparto o mixto), de los niveles de cobertura alcanzados, de la base fiscal existente (y asociado con esto, del grado de desarrollo relativo de la economía).

El tipo ideal de un sistema de jubilaciones y pensiones UB sería uno de base no contributiva, *flax rate*, financiado por rentas generales en base al impuesto a la renta personal, con un componente de capitalización individual o colectiva voluntario para los estratos altos y, en lo posible de administración pública.

En materia de transferencia monetaria a los grupos de la tercera edad, la región cuenta con multiplicidad de experiencias pero, casi todas ellas son de base contributiva. Las mismas replican las desigualdades del mercado de trabajo cuando no las amplifican. La creación de mecanismos de igualación o de superación de las desigualdades estructurales del mercado de trabajo pasa, o bien por transformaciones del mercado de trabajo o de los sistemas de protección tradicionalmente asociados a aquel, o por una combinación de ambas estrategias.

La desvinculación del sistema previsional del mercado de trabajo puede cerrar el círculo virtuoso del estímulo a este último. Ni trabajadores ni empresarios deberán realizar aportes directos que encarezca el costo del factor trabajo y, al mismo tiempo, la cobertura universal además de generar seguridades en sociedades temerosas del futuro individual, inyecta dinero en la economía para el estímulo al mercado interno. Finalmente, elimina los riesgos asociados a sistemas provisionales que cuentan con grandes reservas (las reservas del sistema chileno son equivalentes al 100% del PBI) que asumen los riesgos de mercados de capitales nacionales o internacionales no siempre confiables.

Sin duda al igual que en las otras políticas sectoriales, como ya se mencionó, la estrategia de implantación del UB va a depender de realidades de desarrollos sectorial propiamente dicho así como de realidades regionales nacionales. Por este motivo, una especificación de la estrategia requerirá de análisis cuidadosos de estas realidades.

b. Estrategia de cobertura de riesgos sanitarios básicos: fortalecimiento de APS y selección de enfermedades con tratamiento integral.

En el área particular de la Salud Pública lo que ha sido denominado Universalismo Básico se constituiría en un camino adecuado para fortalecer la función de rectoría del Estado. Se trata de, en primer lugar, identificar las enfermedades que más peso tiene sobre la carga de enfermedad del país para luego conquistar la respuesta adecuada a las mismas. Ella debe avanzar desde fortalecer y garantizar prestaciones esenciales y básicas hacia las prestaciones y niveles de mayor complejidad. Es fundamental distinguir que no se trata de un criterio de racionamiento de las prestaciones sino, por el contrario, de su jerarquización. En otras palabras, no se trata de recortar la cobertura a pocas prestaciones sino de consolidar la calidad y la adecuación de la respuesta comenzando por aquellas que resultan más esenciales por su alto impacto epidemiológico y porque hay suficiente evidencia acumulada al respecto de cómo deben ser tratadas.

Chile se propuso esta jerarquización en 2002 con la promulgación del Plan de Aseguramiento Universal de Garantías Explícitas (AUGE). A través de un estudio epidemiológico y en función del análisis de su peso sobre la carga de enfermedad de aquel país, fueron seleccionadas medio centenar de enfermedades cuyo tratamiento pasaría a ser garantizado por el Estado. Esto no significa recortar las prestaciones que involucran las demás enfermedades sino priorizar el

tratamiento adecuado de las seleccionadas. La noción de garantías explícitas es consolidada a través de la definición de protocolos únicos de atención de las enfermedades en cada nivel de atención que rigen tanto para los beneficiarios del subsistema público (FONASA) como del privado (Isapres).

En Argentina, la opción por jerarquizar las prestaciones universales se hizo a través de la estrategia de Atención Primaria de la Salud y por medio del Programa Remediar que definió un conjunto básico de medicamentos esenciales (botiquín) que es provisto de forma gratuita e integral (es decir para todo el tratamiento de la enfermedad) a toda la población que consulta en los Centros de Atención Primaria de la Salud del país (CAPS). El programa logra dar respuesta a los cien motivos de consulta más frecuentes en el primer nivel de atención y ha conseguido: a) garantizar el acceso de alrededor de 15 millones de personas a tratamiento adecuado con 56 medicamentos esenciales, b) aumentar la cantidad de consultas en los CAPS, c) reducir sensiblemente la demanda en los servicios del segundo nivel y c) generar un fuerte impacto redistributivo (ya que por cada peso invertido el beneficio transferido equivale a alrededor de 9 pesos).

Brasil ha sido el primer país de la región que resistió la tendencia hacia la focalización consiguiendo, por el contrario, construir su Sistema Único de Salud para consolidar la salud como un derecho universal. A finales del siglo XX este país definió umbrales mínimos de atención a ser garantizados a la población de todos los municipios y vinculó los recursos financieros necesarios a dicho objetivo a través de los Pisos Básicos de Atención. Esta estrategia es hoy emulada desde el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, e incorporada en la formulación del Plan Nacional de Asistencia Social.

Pero el ejemplo tal vez más representativo del nuevo modelo de Universalismo Básico lo constituirá el Programa de Cuidados Sanitarios Básicos (PCSB) de Paraguay. Desde el Programa de Reformas a la Atención Primaria de la Salud (préstamo del BID 1006 OC-Pr) se asumió como objetivo prioritario garantizar el acceso universal, adecuado, oportuno y gratuito para dar respuesta a un conjunto de 18 enfermedades de alto impacto sobre la morbi-mortalidad del binomio madre niño (menores de cinco años). En función de dos estrategias de comprobada efectividad, la Atención Integrada las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI), y los Cuidados Obstétricos y Neonatales Esenciales (CONE), se definieron las prestaciones a ser garantizadas.

Los técnicos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social debatieron con las entidades científicas y académicas nacionales e internacionales hasta obtener consenso respecto a los protocolos de tratamiento para cada nivel de atención. De ellos surgió también un *vademecum* de medicamentos, un listado de insumos descartables y de instrumental médico indispensable para dar respuesta adecuada a las enfermedades seleccionadas.

El PCSB garantizará la capacitación de todo el personal que atiende a la población objetivo (una cien mil embarazadas y ochocientos mil niños menores de cinco años) y la provisión de instrumental, medicamentos e insumos adecuados para que a través de un esquema de red, los servicios de salud pública del país desplieguen una respuesta adecuada a las enfermedades a ser combatidas.

c. Estrategia de educación: cobertura universal en nivel primario y básico y homogeneización con mejora de calidad instrumentos compensatorios (escuelas de tiempo completo o jornada escolar completa)

La educación constituye un bien privado y público y persigue objetivos de igualación de oportunidades, integración y competitividad. La estrategia de UB ofrece herramientas para los tres objetivos, aunque su mayor promesa se encuentra en los dos primeros. Para que cada país defina su estrategia de UB se requiere un diagnóstico que permita identificar los niveles de carencias educativas que más se asocian a serios problemas de integración social mínima y cuidados familiares de infancia básicos, así como la identificación de las competencias fundamentales que se requieren en cada país para poseer una chance real de inserción futura en el mercado laboral. Finalmente deben considerarse los cortes poblacionales (educación paterna, ingresos, rural/urbano, género) en donde las mayores brechas de matriculación, esperanza de vida educativa, egreso y aprendizaje se hacen presentes así como grupos específicos de población o territorios en donde la presencia estatal de la educación es nula o casi nula.

Sobre esta base se define un conjunto de competencias básicas que deben conseguir todos los niños y adolescentes. Una vez establecidas las mismas se deben estructurar una currícula que dada la realidad nacional y proyecciones plausibles de cobertura y retención maximice el arribo de la población a dichas competencias básicas. Esta currícula básica y las pruebas estandarizadas que se realicen a lo largo del ciclo deben ser obligatorias para todo el sistema educativo (público y privado). Cuando un niño abandona el sistema educativo sin haber pasado por el test estandarizado o presentando insuficiencias graves respecto al estándar definido deberán desarrollarse sistemas de incentivos y modalidades flexibles (temporarias) para las familias y el niño de tal manera de incrementar sus chances de llegar a tal nivel. Asimismo para la población joven que ya no se encuentra en edad escolar pero que carece de un subconjunto menor de competencia básicas se procurará desarrollar educación de adultos articulada en el mismo centro escolar, para alcanzar esta meta más modesta de competencias. Lo que se detalla a continuación es un muy variado conjunto de iniciativas posibles y estrategias que con diversos niveles de especificidad y aplicabilidad a países permiten en forma selectiva y combinada configurar una ruta de universalismo básico en educación.

En el área de la educación la estrategia de universalismo básico debe orientarse en los siguientes sentidos y con los parámetros básicos tentativos que a continuación se exponen:

- cuasi-universalizar cobertura hacia adelante (media y media superior) y hacia atrás (pre-escolar) del rango del ciclo básico en donde ya existe matrícula universal (1era a 4ta, o 1era a 6ta, dependiendo de la realidad de cada país);
- cuasi-universalizar el egreso en el límite superior de escolarización en donde entre el 50% y 80% egrese en la actualidad pero en donde exista una cobertura superior al 70%,
- homogeneizar cobertura y egreso en los grados siguientes al inferior y superior que son objeto de universalización (esto implica disminuir las brechas de cobertura y egreso entre cuartiles o quintiles de ingreso para los grados siguientes inmediato superior e inferior objeto de la meta de cuasi universalización de cobertura y egreso respectivamente),
- alfabetizar en castellano, portugués o lengua nativa dominante a la población analfabeta en estas lenguas entre 16 y 34 años, especialmente mujeres.
- compensar calidad con prioridad del gasto a las escuelas de contexto más desfavorable, apostando a jornadas escolares extendidas,

- Establecer un sistema censal/muestral de evaluación periódica estandarizada de competencias al finalizar el ciclo primario y medio básico. Los mismos no suponen operar con el instrumento de repetición necesariamente (más sobre esto adelante)
- Generar sistemas de incentivos para atraer sectores medios al magisterio y acelerar procesos de formación para incrementar el número de profesores de educación media, con un énfasis en pedagogía y sólido manejo de elemento básicos. No ofrecer en este sistema de formación alta complejidad de contenidos innecesaria para el cometido docente.
- Favorecer procesos de desagregación educativa, especialmente en los centros urbanos de la educación media mediante sistemas de distribución de alumnado bajamente anclados en el reclutamiento territorial y altamente favorecidos por sistemas de transporte subsidiados.

A diferencia de las reformas de la seguridad social y de la salud, la educación contó con un énfasis universalizante importante en la década de los 90. Los legados más complejos de estas reformas no son por tanto el freno en materia de cobertura y acceso como si ha sucedido en salud y seguridad social, sino los diferenciales en materia de calidad, egreso y en algunos casos los incrementos en las brechas de equidad ya que lidera el avance de la cobertura y del egreso los sectores medios y no los más pobres. Una parte importante de este legado debe ser enfrentado revisando los efectos de inequidad de la descentralización y de la terciarización y copago, ya que estos mecanismos contribuyen en muchos casos a incrementos en la segregación educativa y en los diferenciales de calidad de los centros educativos. Asimismo, los sistemas educativos deben reconocer las limitaciones en los niveles de formación de demanda de los sectores más pobres (especialmente los urbanos y rurales indígenas) generando incentivos (como beca-escuela y como lo son en la actualidad varios de los programas de emergencia social) para la matriculación y asistencia escolar de estos sectores. Finalmente como gran objetivo de mediano y largo plazo la Jornada escolar completa debe figurar, por sus probados efectos benéficos sobre integración social, salud infantil y aprendizaje, como gran eje del UB en la educación primaria y media básica. Los costos fiscales de tal estrategia son altos pero existen decisiones que pueden ya ser encaminadas.

- 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.
- los préstamos internacionales deben favorecer la inversión en infraestructura locativa, dejando capacidad instalada para un proyecto de largo aliento.
- Acuerdos con sindicatos de maestros para atar futuros aumentos salariales a incremento de horas de dictado de aula y presencia escolar.
- Empezar la jornada escolar completa en las zonas de alta vulnerabilidad social con un calendario de expansión y universalización.

Adicionalmente, una estrategia de UB debe lograr tres objetivos complementarios. Insertar y mantener a los sectores medios (y eventualmente medios altos) en la educación pública, incrementar la participación de las comunidades en la vida educativa de las escuelas, logrando que estas se apropien de la calidad en tanto derecho, y mejorar la distribución de recursos humanos en las escuelas y dentro de ellas en los grados de tal manera que los mejores maestros ocupen las escuelas y grados más importantes para igualar oportunidades y capacidades. Para ello algunos instrumentos serían;

- En los países que así lo permita el entorno político incrementar notoriamente la carga impositiva sobre la oferta privada de elite en primaria y secundaria con el objetivo explícito de mejorar calidad en el sector público que atiende a los sectores medios.
- Involucrar a la comunidad de las zonas altamente vulnerables en el apoyo material y simbólico a la acción educativa estatal. Ello incluye construcción, apoyo de servicio y presencia en órganos vocales y eventualmente con poder de decisión de la educación.
- La elección de escuelas y grados por parte de los maestros no se deja librada a un sistema de cuasimercado en donde la moneda antigüedad y puntaje permite "comprar" la escuela. Mediante incentivos y dirigismo (combinando estos de tal manera de evitar equilibrios sub-óptimos) deben armarse sistemas progresivos de asignación de recursos humanos (plus salariales, años sabáticos por permanencia en escuelas de contexto vulnerable, poder del director para asignar a grados, negociación con sindicatos y gremios de maestros).

Finalmente existen instrumentos centrales del proceso educativo y de la currícula que deben ser revisados a la luz de buena parte de la evidencia comparada. El primero y más importante es el instrumento de la repetición especialmente en los primeros años del ciclo educativo. La mayor parte de la evidencia que se ha recogido en forma comparada muestra pocos beneficios y muchos efectos negativos en materia de aprendizajes y más importante de retención educativa o a contrario *sensu* deserción. Un principio general que debe guiar las estrategias pedagógicas y curriculares es que la exigencia para acreditación de grado en cada ciclo del sistema debe considerar su pauta de universalización relativa. Cuanto menor la cobertura, más flexibles debieran ser los sistemas de acreditación. Con cobertura universal consolidada, el problema pasa a ser uno más restringidamente pedagógico y por tanto susceptible de diferentes posturas. Pero cuando los niños no están en el sistema, no existe forma de enseñarles. Si los instrumentos de la oferta curricular y de la acreditación de nivel y grado inhiben la permanencia en contextos de baja cobertura, retenerlos cobra precedencia lógica sobre las bondades potenciales de una mayor exigencia de acreditación.