

## **Modelo de Protección para Pobres** **-alcance y limitaciones de un nuevo modelo de política social para la región-**

**Carlos Gerardo Molina<sup>1</sup>**  
**Docente INDES/BID**

### **Introducción**

La política social en América Latina se ha debatido, tradicionalmente, entre tres imaginarios o tipos ideales de protección social: el universalista, que propone cubrir con servicios similares y públicos a toda la población, tal el caso de la provisión de la educación básica; el corporativo, en el cual los beneficios ofrecidos a la población dependen de sus ingresos y particularmente del grupo o corporación al cual pertenece el beneficiario, lo que generalmente está relacionado con su inserción en el mercado laboral, tal el caso de la seguridad social de los países del sur de la región; y el residual, que propone que la protección social, provista públicamente o por el sector privado, se oriente a unas pocas personas seleccionadas con criterios paternalistas y de caridad (Fleury 1997 y Fleury-Molina 2000). Estos imaginarios se mezclan de manera diversa en cada país, y sus componentes dominantes permiten caracterizar la política social de un país.

Esta mezcla está influenciada por múltiples determinantes, dentro de los cuales se destacan: los imaginarios sectoriales –educación, salud, seguridad social, entre otros- y su grado de desarrollo; el nivel de desarrollo económico del país y la fortaleza y capacidad de sus instituciones sociales. Esta mezcla es, en últimas, la expresión de los pactos sociales, que puedan haberse establecido en cada país. Una hipótesis de este texto es la debilidad atávica de estos pactos. Por tanto si se quiere avanzar en el terreno social, hay la necesidad de fortalecerlos.

En este texto se busca mostrar cómo esta mezcla de imaginarios ha venido cambiando en América Latina en los últimos años. En particular, en ella ha venido ganando ascendencia el tercero de los imaginarios, el residual, aunque en una versión moderna, que en este texto llamaremos modelo de protección para pobres. Es sobre este nuevo modelo que empieza a gravitar buena parte de las nuevas acciones de política social de la región y éste el que puede estar convirtiéndose en el imaginario de política social de la región.

En este modelo el Estado se concentra en atender a parte de la población pobre, a través de la oferta subsidiada de servicios sociales y de transferencias de ingresos de carácter temporal, buscando con ello aliviar su condición de pobreza. La población que no califica en este grupo debe, por su parte, intentar

---

<sup>1</sup> Este texto se ha beneficiado tanto de los valiosos comentarios de mis colegas en el Indes, como de las ricas discusiones con nuestros estudiantes. Para todos van mis agradecimientos. Este texto es aún borrador y no refleja la posición oficial ni del Indes ni del Banco.

proveerse directamente los servicios sociales que necesita. En este modelo, la población a la cual se dirige la acción estatal -parte de los pobres-, se reconoce a través de criterios técnicos y formales y, por ende, se distancia del espíritu discrecional que caracteriza el modelo residual.

La emergencia de este modelo ha sido favorecida por factores de variada índole. Entre ellos se destacan: la urgencia misma, que ha reclamado una efectiva respuesta por parte del Estado a las necesidades de la población pobre; el cambio en la orientación de las funciones estatales, que impulsado por el argumento de su ineficiencia, ha implicado que el Estado esté dejando de preocuparse por atender a quienes directamente se pueden proveer los servicios sociales; los resultados del modelo económico, que ha traído consigo un debilitamiento del empleo formal - que ha hecho inoperante la tradicional protección social vinculada al empleo para quienes quedan por fuera del circuito de la economía formal- como también, ante los magros niveles de crecimiento económico, la imposibilidad de aumentar el gasto público social a niveles que permitan alcanzar, con financiamiento público, coberturas universales de los servicios sociales; y el cambio en el mapa de actores, que con el mayor peso del sector privado y del sector externo, ha favorecido la privatización de algunos servicios e impulsado su provisión privada para quienes disponen de recursos.

Este nuevo modelo aparece como una respuesta práctica a uno de los desafíos tradicionales de la política social: cómo llegar con los recursos estatales escasos a quienes más lo necesitan. Enfatiza en cómo ayudar a parte de la población pobre, y más precisamente a la que tiene severas deficiencias en sus ingresos, pero no necesariamente se ocupa de otros aspectos de la política social, tal el caso de la búsqueda la cohesión social y la redistribución.

Este respuesta emerge también por las deficiencias observadas en la aplicación de los modelos actuales, sean estos universales o corporativos. Con ello se ha pasado a cuestionar los imaginarios universales y corporativos. Sin embargo, muy distinto es relevar las dificultades en la aplicación de los imaginarios universales y tratar de corregirlas, a concluir que dado que existen estas dificultades, haya que cambiarlos.

En este texto se expondrán, entonces, las características centrales del modelo de protección para pobres así como algunos de los factores que han estado en la base de su conformación. Desde una mirada crítica se presentarán también algunas de sus limitaciones, siendo una de ellas que al poner a gravitar la política social sobre el combate a la pobreza -y sobre una forma particular de hacerlo-, quedan de lado otros de sus aspectos centrales tal como tratar de revertir la inequidad que caracteriza a la región. Se discute, asimismo, que el imaginario universalista, por sus características, es un buen referente, particularmente para el desarrollo de la equidad. Pero desarrollarlo no es, sin embargo, fácil y en ello la experiencia latinoamericana tiene más ejemplos fallidos que acertados. Pero es alcanzable. Para superarlos hay que, en primer

lugar, establecer pactos sociales sólidos en dicha dirección y, en segundo lugar, saber transitar por caminos difíciles pero no insuperables, que le vayan dando viabilidad económica e institucional.

## I. El modelo de protección para pobres

Utilizando las mismas categorías de Fleury (1997), se describen a continuación las características del modelo de **protección para pobres**, modelo sobre el cual empieza a gravitar buena parte de las nuevas acciones de política social de la región, condicionando así el imaginario social (cuadro 1).

La protección que ofrece el modelo, es decir el conjunto de servicios públicos financiados y garantizados por el Estado, se concentra en atender parte de la población pobre. Esta se identifica a través de mecanismos cada vez más sofisticados de *focalización* y la condición de pobreza de sus beneficiarios se verifica para poder acceder a los servicios.

Parte central del modelo es, entonces, poder determinar quienes son acreedores a la protección y quienes no. El criterio dominante, para ese reconocimiento, es el de ingresos del individuo o de su familia –y no de acceso y uso de los servicios básicos, u otros criterios colectivos-.

Este modelo es un desarrollo moderno de los modelos asistenciales o residuales, pues su cobertura es mayor pero, sobre todo, porque está guiada por criterios formales de selección y no sólo de caridad. Además la responsabilidad de la protección para la población objetivo recae sobre el Estado. Con todo, su cobertura es tan sólo temporal y pasajera. Se distancia de los modelos corporativos y los universalistas pues deja que una parte de la población, la que no es pobre, termine protegiéndose ella misma según sus posibilidades y recursos. Esto, como luego veremos, puede reforzar las diferencias de los beneficios sociales entre la población producto de las diferencias de sus ingresos.

La atención ofrecida está condicionada por la disponibilidad de recursos públicos existentes. Como los recursos son escasos y como no se busca que ellos crezcan –pues a falta de un imaginario que promueva el desarrollo social, la respuesta no está jalonada por las necesidades sino sometida exclusivamente a las posibilidades económicas del momento-, el alcance de los beneficios ofrecidos termina siendo limitado y no necesariamente de calidad.

Cabe destacar, asimismo, que los recursos públicos orientados al modelo son limitados pues el grupo que dispone de mayores recursos, que al no beneficiarse de la atención del modelo tampoco está interesado en colaborar en su

financiación. Hay, en consecuencia, una pérdida en la solidaridad, en este caso a través de las fuentes de financiamiento.

El modelo para pobres sigue una filosofía neoliberal pues parte del principio que los ciudadanos con recursos están en mejores condiciones que el Estado para atender directamente sus propias necesidades. Sólo aquella parte de la población que no tiene los recursos para satisfacer sus necesidades directamente y hasta donde alcance el dinero, es a la que deben dirigirse de manera exclusiva los apoyos estatales.

Los apoyos se ofrecen individualmente, a las personas o a sus familias, en función a su condición de pobreza, y no a grupos unidos por sus relaciones sociales, espaciales o culturales. Prima, en su desarrollo y en las señales que ofrece, lo individual sobre lo colectivo. Con ello se fomenta el comportamiento individual y no los lazos entre los ciudadanos. Por ende no se promueve el fortalecimiento del capital social, hoy reconocido como un componente importante para el desarrollo social y económico.

Otra característica del nuevo modelo es que la provisión de sus servicios puede hacerse, incluso prefiere hacerse, por fuera de las instituciones públicas tradicionales. Se acude entonces a otras estructuras, por ejemplo a los fondos de inversión o a entes privados para que administren los recursos públicos. Este factor adicional, de terciarización, busca combatir la supuesta ineficiencia de las burocracias e instituciones públicas. Así, buena parte de las transferencias, que es una modalidad importante del modelo, tienden a entregarse a través de los Fondos de Inversión, de los programas intersectoriales de gran magnitud - como Oportunidades en México-, o incluso con estructuras paralelas dentro de los mismos sectores sociales. Esta tensión institucional no ha sido bien resuelta y en algunos casos ha debilitado los sistemas de servicios sociales tradicionales. Además, la organización está guiada, de manera importante, por la demanda de proyectos, no siempre armoniosos entre sí, lo que dificulta el desarrollo de una visión de mediano y largo plazo.

## **II. Detonantes del nuevo modelo**

Múltiples factores han propiciado la emergencia del modelo de protección para pobres. Entre ellos se destacan: la persistencia y crecimiento de la pobreza; los recientes cambios institucionales y organizacionales; las debilidades del proceso económico de acumulación; y el nuevo mapa de actores.

### **A. Condiciones socioeconómicas: la pobreza por ingresos el hecho destacado**

Los altos niveles de pobreza y de desigualdad son los dos hechos agregados que mejor caracterizan los problemas socioeconómicos de la región.

La pobreza por ingresos<sup>2</sup> mantiene niveles elevados en la región (cuadro 2). La incidencia de la pobreza a mediados de los años noventa era la misma que a comienzos de los años 80. Fueron, si se quiere, quince años perdidos para la reducción de la pobreza por ingresos. Esta sólo recientemente empieza a ofrecer algunas señales de mejoría.

La desigualdad ha sido, desde siempre, el gran problema de la región. Basta recordar que América Latina es la región más desigual por ingresos del mundo y que esta desigualdad no ha cedido y, al contrario, aumentó en buena parte de los países durante la década de los años 90 (cuadro 3). En un horizonte más extenso, la desigualdad por ingresos a mediados de los años 90 era igual a la de los años 70, con coeficientes de Gini cercanos a 0.56 (Londoño y Székely, 1997).

La pobreza y la desigualdad están íntimamente relacionadas. Por ejemplo, la pobreza por ingresos es un resultado tanto del tamaño de los ingresos de una nación como de la manera como se distribuyen entre su población. Pero es al tratamiento de pobreza y no al de la desigualdad al que se le ha prestado la mayor atención, hecho que ha estado en la base de la emergencia del modelo de protección para pobres.

En efecto, dado que la visión económica ha sido la prevaleciente en el último cuarto de siglo y que buena parte de sus políticas se centró en el crecimiento y nivel económico, no es de extrañar que se le haya dado un mayor peso a la discusión sobre cómo combatir la pobreza por ingresos, que es la expresión inversa del nivel económico. Por eso la pobreza se ha entendido particularmente como deficiencias en ingresos<sup>3</sup>, y también por eso el acento ha estado puesto en ella, más que en el tema de la desigualdad.

Con todo, es bueno aclarar, que este enfoque empieza a cambiar, para bien. La región vivió con claridad las limitaciones de este enfoque pues no sólo el crecimiento económico resultó inferior a lo esperado<sup>4</sup>, sino porque también cuando se creció no siempre éste se tradujo en una reducción de la pobreza. El crecimiento económico, aunque necesario, no es suficiente para reducir la pobreza. En efecto, para que sea eficaz en la reducción de la pobreza, importa también cómo el crecimiento beneficia a cada uno de los grupos de la población –la calidad del crecimiento–, tema al que, como casi todos los relacionados con la distribución, hasta ahora se le empieza a prestar atención.

---

<sup>2</sup> Se es pobre cuando se está por debajo de la línea de pobreza. Dicha línea suele equivaler a dos dólares día por persona.

<sup>3</sup> La medición de la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas no ocupa el mismo lugar de importancia que el de pobreza por ingresos y sólo recientemente se empiezan a introducir formas distintas para analizar la pobreza, tal el caso del informe Las Voces de los Pobres (Banco Mundial, 2001).

<sup>4</sup> Una de las causas de esto que tardíamente se empieza a reconocer es que el crecimiento está condicionado por la concentración.

Así, la presión de la urgencia para enfrentar la pobreza que no cede y dada la preeminencia del enfoque centrado en el crecimiento, son dos factores que han dado pie a la emergencia del modelo de protección para pobres. Estos factores, sin embargo, han estado dominados por la urgencia de producir resultados en el corto plazo y por ende por enfoques de emergencia, que se limitan a aumentar temporalmente los ingresos de quienes están por debajo de la línea de pobreza, tal el caso de los subsidios temporales a la pobreza, que por los estructurales.

La respuesta que se insinúa no se ocupa de atacar las causas que limitan los ingresos de las personas en condición de pobreza. Las medidas estructurales que las podrían afectar, como por ejemplo la generación de empleos productivos estables o la elevación de niveles educativos para todos, tienen el inconveniente de, en el corto plazo, llegar tan sólo a unos pocos y de no ofrecer resultados inmediatos, y por ende no han sido abordadas con la debida fortaleza.

## **B. Debilidades institucionales**

### ***Cambios en el Estado y el argumento de la ineficiencia estatal***

En el terreno de las instituciones hubo también cambios importantes en los últimos años. En particular el Estado, uno de los actores centrales de la política social, sufrió importantes transformaciones durante las últimas décadas. Estas transformaciones han estado mediadas por la discusión de siempre, hasta dónde llega el Estado –y en el caso que nos ocupa en la provisión de los servicios sociales-, hasta donde el mercado, y hasta donde los individuos mismos (Esping Andersen, 1990).

Durante la década de los ochenta y noventa, la transformación de los estados latinoamericanos buscó tanto la reducción de su tamaño como el cambio de algunas de sus funciones. En el trasfondo de la discusión estaba la hipótesis que buena parte de las acciones estatales podían ser adelantadas por otros y particularmente por el sector privado (mercado) de manera más eficiente. Buena parte de los informes de las agencias multilaterales de esos años propusieron que el Estado se concentrara sólo en aquellas actividades básicas que no podían ser desarrolladas por los particulares (Banco Mundial, 1998).

Lo anterior, aunado con la crisis económica de la región, condujo a reducciones importantes en el tamaño del Estado en buena parte de los países. Basta anotar que Argentina, Chile, México, Venezuela, Perú y Bolivia, entre otros, redujeron de manera significativa su relación entre el gasto del gobierno y el PIB, que es el indicador más utilizado para medir el tamaño del Estado<sup>5</sup>. Hubo tan sólo pocas excepciones, como Brasil y Uruguay que aumentaron dicha relación.

---

<sup>5</sup> En esta parte nos referimos a tamaño del Estado en términos de gasto total del sector público (comparado con el tamaño de su economía). No se discute el tamaño de su burocracia o del

Para finales de la década de los años noventa la discusión cambia. Sin crisis económicas severas de por medio, la insistencia por la reducción del tamaño del Estado baja y se intensifican las acciones para mejorar su eficiencia. El fortalecimiento institucional, incluido el que pueda dársele a las instituciones estatales, pasa a ser central. Se discute en las reformas de la segunda generación, que recuperan la importancia de las instituciones (Perry, 2000). Contrario a lo sucedido en la década anterior, el tamaño del Estado crece de manera sostenida: 1.2 puntos porcentuales anuales durante la década como promedio regional; si se prefiere, 11 de 15 países latinoamericanos crecieron su relación gasto público sobre PIB durante la década de los años noventa.

Pero este aumento no significó, sin embargo, un crecimiento del empleo público. En efecto, el empleo público creció menos rápido que los recursos del Estado, y también menos que los otros empleos. Su tasa anual de crecimiento fue 0.7 (Stallings, 2001). Es decir, los nuevos recursos del Estado, más que financiar la provisión pública de sus servicios (lo que supone aumentar el número de servidores públicos, en particular de docentes y personal médico), se dirigió a financiar formas alternas de provisión a través de proveedores privados.

Así, bajo el prisma de la búsqueda de eficiencia y dado que el Estado se le endilgaba –y no gratuitamente- un pobre desempeño, se fueron generando las condiciones para que buena parte de los servicios sociales, aunque financiados públicamente, se empezaran a ofrecer a través de entidades privadas y ONGs. No en vano, en esta época aparece con fuerza el mecanismo de *terciarización*. Igual puede decirse de los mecanismos utilizados por los fondos de inversión para asignar sus recursos, casi siempre canalizados a través de ONGs y del sector privado.

Con ello quedó abierta la puerta para que los servicios sociales, especialmente aquellos que resultasen rentables o sostenibles financieramente, fueran ofrecidos de manera distinta a la pública. La provisión de servicios a través de entes no estatales para la población que no es pobre gana apoyo entre quienes diseñaban la política social, otra de las características del nuevo modelo.

El cambio de discurso de finales de los años noventa destaca el fortalecimiento institucional. Las razones para impulsar las instituciones son, sin embargo, múltiples. En algunos casos se trata tan sólo de una manifestación instrumental, en la cual las instituciones son necesarias para poder adelantar las reformas económicas, que a todas luces estaban resultando incompletas en sus resultados; en otros casos, se trata de un genuino reconocimiento de la importancia de las reglas de juego, así como del fortalecimiento organizacional

---

número de sus empleados. Si bien las dos tienen relación, no siempre el número de empleados oficiales determina el tamaño del gasto público. Buena parte de ese gasto puede ser para inversión o canalizarse a través de provisión del sector privado. El tamaño de la burocracia estatal, por su parte, no necesariamente responde a las necesidades de la población.

y particularmente del sector público, necesario para la obtención de mejores resultados.

Si bien el fortalecimiento planteado cubre tanto a las instituciones públicas como a las privadas, en la práctica es poco lo que se hace por mejorar sistemáticamente a las instituciones estatales. Salvo contadas excepciones, tal el caso de Brasil, estas últimas siguen rezagándose frente a los cambios y exigencias de la sociedad.

El diagnóstico es severo con ellas. Casi todas las instituciones estatales siguen, infortunadamente, teniendo poca credibilidad social. En efecto, las recientes encuestas de opinión dejan mal paradas a la mayoría de las instituciones públicas en toda la región (cuadro 4). Ello, si bien no es nuevo, señala lo difícil que es mantener la credibilidad de las instituciones. Pensamos que ello se debe no al hecho que sean públicas sino a la complejidad de los desafíos que tienen que enfrentar, producto tanto de las dificultades inherentes a la oferta de servicios sociales con recursos escasos, como al choque y multiplicidad de intereses dentro de los involucrados.

En conclusión, puede decirse que ante la necesidad de proveer rápidos resultados, la institucionalidad que termina favoreciéndose es la que es eficiente en la ejecución del corto plazo, pero que no necesariamente contribuye para proveer resultados en el mediano y largo plazo. Este es otro de los componentes del modelo emergente. No se busca, entonces, corregir los problemas de eficiencia que tienen las instituciones estatales existentes. Estas instituciones, por su carácter, son las que mejor pueden poner en marcha políticas y programas sociales de largo aliento.

### ***Cambios organizacionales y de gestión***

A la par de los cambios en el papel del Estado y las instituciones, esta época fue prolífera en cambios en la organización del Estado, jalonados particularmente por la *descentralización*. Esta tuvo como uno de sus móviles mejorar la eficiencia del Estado, sobre todo de su nivel central. Es de advertir que este proceso, independientemente a los beneficios que supone acercar los decisores a los usuarios, genera mayor complejidad dentro del sector público. Este deja de ser unificado alrededor del centro y pasa a ser un campo de tensiones entre sus niveles de la administración.

Así mismo, hay cambios financieros y organizacionales, ligados a los mecanismos de mercado que afectan a la provisión de servicios y que son comunes a buena parte de los sectores sociales. En los primeros se destaca la asignación de *recursos a la demanda*; en los segundos, la competencia introducida entre múltiples proveedores de servicios. Cabe mencionar que con ellos se promueve el individualismo, en especial a través de la introducción de los subsidios a la demanda, y se reduce la solidaridad, pues no sólo el beneficio

está ligado a comportamientos individuales, sino que también las fuentes de financiación dejan de ser comunes y terminan atando los beneficios a la capacidad de pago de quienes las originan. Con ello, adicionalmente, se reafirman diferencias, en función de su capacidad de pago, entre la población.

También, y como ya fue mencionado, hay cambios en el equilibrio entre las transferencias estructurales y las de carácter de emergencia.

### ***Cambios sectoriales***

Paralelamente se han dado importantes cambios organizacionales en cada uno de los sectores sociales. Subsiste gran variedad de modelos sectoriales en la región, lo que evidencia no sólo la independencia con que cada uno de los sectores se desarrolla, producto de sus propios imaginarios, sino también de sus desarrollos institucionales. También de la presencia y la manera como se han instalado en la sociedad.

Aún, dentro de esta variedad, se puede advertir una naciente presencia de esquemas duales donde coexiste la provisión pública para los pobres y la privada para quienes pueden proveerse los servicios. A continuación se resumen algunas de las características de los modelos sectoriales, educación, salud y seguridad social (Cuadro 5):

Los modelos en curso para la **educación básica** preservan el imaginario universal de este servicio. En efecto, salvo la población rica que siempre se ha proveído directamente y de manera privada su propia educación, se propone que la educación para todos los demás siga siendo financiada públicamente y que sea similar para todos. Sin embargo, recientemente los arreglos organizacionales de los sistemas educativos empiezan a cambiarse, y ello puede tener implicaciones en su imaginario.

En efecto, en la vertiente del modelo dual<sup>6</sup>, la educación para los que no son pobres pasa a ser provista por los privados, en tanto que la de los pobres continua siendo provista por el sector público. En los dos casos, la financiación sigue siendo pública. Este cambio –la introducción de la provisión privada para un grupo de la población si no se acompaña de una adecuada regulación- puede generar diferencias importantes entre las dos educaciones, introduciendo segmentación entre la población. Con el tiempo, ello puede llevar a cambios más radicales, como a más de separar la provisión, separar también las fuentes de financiación de los dos tipos de educación, pasándose a otro imaginario de protección educativa.

---

<sup>6</sup> La dualidad en este caso se define por la coexistencia de dos sistemas educativos paralelos: uno semi-privado (financiación pública y provisión privada) y otro público.

En la vertiente del modelo público moderno se mantiene la provisión pública para todos, y con una relativa similitud en la educación ofrecida a todos los ciudadanos<sup>7</sup>. Pero para que éste no resulte siendo tan sólo un ideal, sino también una realidad, al menos dos condiciones deben cumplirse cuando se aplican: que la financiación pública de la educación básica sea suficiente para cubrir a toda la población, y que el sector educativo público pueda realmente modernizar su gestión y mejorar los resultados que entrega.

Evidentemente estas dos condiciones no las tienen hoy día todos los países de la región. Algunos, sí, como los del cono Sur, y es gracias a ellas y al imaginario universal que han podido alcanzar coberturas relativamente universales. En otros, como Brasil, estas coberturas no se han dado justamente por problemas en la eficiencia de sus políticas y del sector público. Corregirlas, y no cambiar el imaginario, ha sido el camino escogido por ese país.

En los países de menor gasto educativo, no basta con el imaginario universal, para alcanzar la universalidad. Este, como luego veremos, es un referente necesario para avanzar en la adecuada dirección. Pero adicionalmente, a través de pactos sociales alrededor de la educación, habrá que ir construyendo el camino que permita, no solo ir aumentando los recursos destinados a este sector, sino también mejorando los resultados que se desprendan de ellos.

En **salud** hay también cambios significativos en el modelo tradicional, caracterizado tanto por una oferta pública – que tiene un imaginario residual pues en el fondo se dirige a parte de la población pobre- como por una de seguro público –que tiene un imaginario corporativo pues se ocupa de los vinculados a la economía formal en función de la manera como se insertan al mercado de trabajo. Esta es la ofrecida a través de la seguridad social-.

En dos de los tres modelos que estilizan la actual organización de los sistemas de salud, la protección en salud ofrecida es diferente para la población pobre que para la que no lo es (Fleury 2000): en el modelo dual, cuyo caso paradigmático es Chile, la población no pobre se asegura individualmente y recibe servicios de salud en función de sus ingresos, generalmente provistos por los privados. La población pobre recibe, por su parte, un aseguramiento público aunque de menor alcance que el de los privados. En el modelo plural, del cual Colombia es el caso paradigmático, la oferta pública se concentra igualmente en la población pobre. Sin embargo, se busca que este grupo tenga una cobertura de atención básica de salud similar al de los otros grupos –que compiten a la par con las otras aseguradoras de carácter privado-. Para tal efecto, se hace necesario mantener vasos comunicantes en la financiación –tal el caso de los aportes solidarios- de tal manera que los grupos no pobres apoyen la financiación pública que es la fuente de aseguramiento para los pobres (Londoño, 1997).

---

<sup>7</sup> La dispersión de los resultados educativos en las escuelas públicas es inferior a la de los privados (observatorio latinoamericano de las pruebas de calidad educativa).

Pero el punto aquí es que al menos uno de los nuevos arreglos organizativos, el chileno, es una expresión del modelo de protección para pobres, arreglo que en su momento llegó a ser paradigmático en la región.

En **seguridad social** se dan grandes cambios. En este sector se pasa de modelos que tenían un carácter corporativo, que eran los de reparto simple pero en función a su inserción laboral, a modelos de protección para pobres: la capitalización individual es la alternativa para quienes tienen recursos y para algún segmento de la población pobre (generalmente los más vulnerables) se ofrecen protecciones mínimas (caso Chile). Hay excepciones a esta regla, como el caso uruguayo, donde una parte de las pensiones mantiene su carácter corporativo, pero se complementa, para ofrecer otro tipo de incentivos, con la con otros aportes, estos sí de carácter individual y vinculados a los ingresos de la persona durante su vida laboral.

En suma, buena parte de los cambios organizativos sectoriales tienen como rasgo común que los servicios sociales ofrecen tratamientos y alcances diferentes según se trate de la población pobre o de la que no lo es. Asimismo, buena parte de estos arreglos organizacionales concentran los esfuerzos estatales sólo en parte de los pobres –en consonancia con el nuevo modelo-, tal el caso de la salud de Chile.

### **C. Limitaciones del desarrollo económico**

Dos hechos han caracterizado el desarrollo económico de la región: su bajo crecimiento económico y la poca generación de empleo productivo. Los dos tienen implicaciones importantes sobre los modelos de protección social: tanto como uno de los factores que determinan el tamaño de los recursos públicos disponibles para los sectores sociales; como porque la estabilidad y cobertura de los modelos de protección tradicionales, especialmente el corporativo, queda en entredicho cuando el comportamiento del mercado laboral formal es deficiente.

#### ***Implicaciones de la inestabilidad económica sobre el gasto social***

El modelo de desarrollo económico de la región no ha sido eficaz en promover el crecimiento: la tasa de crecimiento económico de la década de los 90, supuestamente los años de la recuperación, apenas alcanzó el 1.5% anual (BID, 2001). Con esta tasa se amplía la brecha con los países desarrollados, e incluso con otros países de similar desarrollo económico. Además, este crecimiento ha mostrado ser insuficiente para reducir los niveles de la pobreza por ingreso, que, como ya se vio, a fines de los años noventa eran los mismos que a comienzos de los años ochenta.

La crisis económica de los años ochenta puso en serios aprietos la financiación de los modelos de protección de la región. El gasto social por habitante se redujo en al menos 10 países de la región durante la década de los ochenta y, con ello, la calidad y cantidad de servicios ofrecidos. Al mismo tiempo, la urgencia de otras necesidades, buena parte de ellas relacionadas con las limitaciones de los ingresos de los hogares y que quedan captadas en el crecimiento de la pobreza por líneas de ingreso de la región, obligó a que parte de los recursos estatales se volcaran para atenderlas.

En los años noventa, el gasto social por habitante volvió a crecer en buena parte de los países de la región. A mediados de la década se estaba como a comienzos de los años ochenta. El crecimiento del gasto continuó en buena parte de los países hasta finales de la década, lo que amplió las posibilidades para avanzar en formas de protección más comprehensivas. Con todo, este nivel sigue siendo aún insuficiente en los países de desarrollo bajo y mediano de la región.

La falta de recursos y su inestabilidad, especialmente durante los años de las crisis y en los países de menor desarrollo económico, puso en duda la viabilidad de los modelos universales y corporativos, y abrió la puerta al modelo para pobres. En efecto, este último tiene el doble atractivo de requerir menos recursos (pues parte de lo que hay, independientemente de si es poco) y además los dirige directamente hacia parte de los pobres.

Como luego veremos, los modelos universales, para ser exitosos en su aplicación, deben enfrentar no pocos desafíos: superar sus limitaciones financieras para poder cubrir a todos y, en el entretanto, asegurar que quienes se benefician de los servicios ofrecidos sean realmente los que más lo necesitan; superar las tensiones entre los diferentes interesados que participan y se benefician de las acciones públicas, baste recordar que en la región el patrimonialismo<sup>8</sup> ha estado al orden del día; y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos disponibles.

Con todo, es importante destacar que con los recursos actuales algunos países de la región –Argentina, Uruguay, Brasil, Costa Rica, Chile y parcialmente Panamá–, podrían tener coberturas universales con paquetes básicos de salud y de educación (cuadro 5). Esta observación es importante pues indica que la cobertura universal es posible, no siendo el nivel económico su único determinante.

En efecto, el nivel de gasto se favorece de los altos niveles de desarrollo económico –que es uno de los factores determinantes del gasto–, pero también de la madurez que hayan alcanzado sus servicios sociales y como ellos estén arraigados en su población para que ellas, a través de sus organizaciones,

---

<sup>8</sup> Quienes disponen del poder pueden beneficiarse de los servicios, o también pueden hacerlo quienes tienen más voz, perjudicando a la población pobre

demanden servicios universales. Pero también que estén dispuestos a asumir deberes para asegurar que esta provisión sea viable. Punto complementario al compromiso de todos, es que existiendo los recursos éstos deben traducirse en resultados. Ello requiere de una buena gestión.

Lo anterior supone que exista un compromiso social, compartido y respaldado por todos, para la asignación de recursos. Ello exige procesos sostenidos de construcción colectiva, de imaginarios, que le han faltado a buena parte de nuestros países. Este vacío está en la base de la poca sostenibilidad y a veces mala asignación de los recursos públicos.

El nuevo modelo esquiva esta discusión, necesaria para avanzar en soluciones estructurales y de largo plazo. En cambio, a través de sus asignaciones a los más pobres, lo que hace es dilatar en el tiempo la búsqueda de soluciones a los problemas de desarrollo. Patea la urgencia, pero no resuelve lo estructural. Pero y es lo más grave, puede impedir que se avance en compromisos sociales incluyentes, que son los únicos con los que se puede ir paulatinamente reduciendo los rezagos sociales. Sin estas discusiones y por ende con los compromisos que de ellas se puedan derivar, prevalecerán los compromisos actuales (que son excluyentes) y el innegable peso de las limitaciones económicas del momento, que al quererse enfrentar de manera más articulada que involucre lo social, cierra las puertas a los modelos universales y abre las del modelo emergente.

### ***Limitaciones del empleo formal y sus implicaciones sobre los modelos de protección***

El modelo de desarrollo económico de la región ha mostrado también sus limitaciones en cuanto a generación de empleos. La tasa anual de crecimiento del empleo en la región ha sido del 2.9 %, que resulta aun más baja cuando se descuenta el efecto del comportamiento demográfico de la fuerza laboral. De hecho, su efecto neto sobre el desempleo es que ésta ha tendido a crecer en la región y hoy representa el 8.4% de la población en económicamente activa (Stallings, 2001). Conviene también destacar cómo más del 60% de la generación de empleo se ha dado en el sector informal y un 20% adicional en empresas pequeñas o medianas (cuadro 7).

En la práctica, para que los tradicionales modelos corporativos tengan cobertura universal la economía debe ser de pleno empleo, lo que también es condición para el equilibrio financiero de los modelos universales, lo que ciertamente no es el caso de Latinoamérica. En la región, el sector informal representa hoy, y de manera creciente, el 48.4% de los empleos urbanos.

Así no puede ligarse exclusivamente la protección social a la inserción laboral. Este fue uno de los grandes avances de la educación, que mantiene un imaginario universal y sus beneficios no están atados a los ingresos salariales de sus beneficiarios. No es el caso de los modelos corporativos de la salud ligada a la seguridad social o de las pensiones, donde la protección de quienes participan de la economía formal está en función de sus aportes. En estos casos, estas forma de protección nacen como una respuesta a las condiciones laborales y alcanzan sólo a la población formal. Para los demás, los empleados del sector informal y los desocupados, la protección en salud o en pensiones, si existe, es muy escasa.

En consecuencia, los modelos anclados exclusivamente en el comportamiento del empleo formal sólo benefician a la mitad de su población -la que está en la economía formal- pero además, los recursos que de ellos se derivan, resultan insuficientes para llegar a todos con servicios de calidad. Esta limitación del empleo formal pone en entredicho los modelos anclados en la inserción al mercado laboral y supone pensar esquemas de financiación alternativos que fortalezcan la protección que se quiere brindar. Es de anotar que medidas, como las empleadas en Colombia, que obliguen a que toda la familia de los empleados se afilie –y no sólo el aportante-, con aporte adicional pequeño por parte de la familia, puede ser parte de los caminos para ampliar la cobertura. También lo es el fortalecer los recursos destinados a los servicios sociales a través de los ingresos corrientes de la Nación.

#### **D. Cambio en el mapa de actores. Fortalecimiento del sector privado y sector externo**

La recomposición de fuerzas en la arena de las políticas sociales es el factor movilizador de los cambios anteriores. El cambio más significativo de esta recomposición ha sido el debilitamiento del Estado – ya por su reducción, ya por cambios en funciones– que ha dado pie para que otros actores emerjan y ganen fuerza en la discusión pública. Este debilitamiento no es gratuito y ya se han indicado algunas de las razones que han estado tras él.

A este debilitamiento se une la poca capacidad estatal para sostener a través del tiempo sus líneas de política, e incluso sus programas. En parte, por factores de inestabilidad política, y si se quiere de una falta de madurez en las democracias de la región. Pero también por las limitaciones económicas que con su inestabilidad y poco crecimiento, han dado al traste con buena parte del potencial estatal.

Entre los nuevos actores merece destacarse el fortalecimiento de ciertos grupos organizados, como algunos del sector privado y de la sociedad civil, con intereses claros, con gran poder de voz y, en muchos casos, con una eficaz organización. Estos actores son los que más se benefician de los espacios liberados por el Estado. Basta destacar, entre ellos, la aparición de oferentes

privados de servicios o los grupos financieros interesados en manejar los recursos estatales, especialmente los de las pensiones. También de las ONGs que en buena medida entran a suplir las debilidades estatales.

Otro actor que ha ganado injerencia es el que genéricamente podríamos denominar como sector externo. En efecto, las entidades multilaterales, financiadoras y empresariales, tienen una injerencia cada vez mayor. En parte como consecuencia de la globalización, que ha relativizado parte de la autonomía nacional, en parte también por la importancia estratégica que tiene la financiación externa y por el peso de sus recomendaciones.

Por otra parte, se tienen, en la arena política, ganancias en la participación ciudadana y democratización. En general, puede decirse que la población ha fortalecido su papel en el diseño y ejecución de las políticas sociales. Parte de la población antes excluida, como las minorías étnicas o incluso la población pobre, empiezan a tener papeles más activos, aunque todavía muy mediados por su apremiante necesidad de resolver necesidades inmediatas, incluso por encima de la demanda por servicios de calidad, que siempre le han sido esquivos. Con todo, puede decirse que su papel está todavía decantándose y no consigue tener un papel tan protagónico como el alcanzado por los primeros actores.

Un actor tradicional de los sectores sociales que ha perdido injerencia ha sido los sindicatos. En parte porque las nuevas formas de contratación y de organización de los servicios sociales así lo han perseguido, en parte también porque ellos han perdido ascendencia ante la opinión pública, al aferrarse cada vez más en proteger sus intereses corporativos, más que los públicos. En general, la modernización que reclama la organización sindical ha ido lenta, y ciertamente mucho más lenta que los cambios sociales de los últimos años. En consecuencia, infortunadamente, la organización sindical ha terminado resultando más un freno, que como un motor a la actividad estatal.

En suma, en el mapa de actores, bien debe destacarse el debilitamiento del Estado a la par del fortalecimiento del sector privado, las Ongs y del sector externo. Estos hechos han sido propiciadores del nuevo modelo para pobres. En este cuadro aún está por consolidarse el creciente papel de la participación ciudadana.

#### **IV. Cambios en el imaginario de política social**

El modelo de protección para pobres, con el imaginario que propone, ha venido ganando peso específico en la mezcla que se da en cada país con otros modelos, sean estos universales o corporativos. Con ello, el imaginario de política social puede estar moviéndose en la dirección propuesta por este modelo. Este hecho tiene implicaciones.

En primer lugar, las modalidades que buscan mitigar los bajos ingresos de los pobres con apoyos monetarios directos, y que conviven con otras modalidades más estructurales<sup>9</sup>, son las que han venido ganando ascendencia, en particular cuando se trata de competir por recursos frescos para los sectores sociales. Las primeras son expresiones del modelo de protección para pobres.

Basta observar la creciente importancia de los fondos de inversión y de los múltiples programas que entregan subsidios directos al ingreso. Ello sobre todo en los países donde la institucionalidad de lo social es baja y donde los niveles de pobreza son los más altos y en crecimiento. En efecto, estas transferencias aparecen como una respuesta expedita a las urgencias del momento y a las condiciones de la pobreza extrema de la población.

Pero la tensión de estas dos modalidades –estructural y de emergencia- no sólo es por el presupuesto público. Lo es también por el conflicto conceptual que hay tras ellas: los servicios sociales mantienen, en su provisión, un carácter permanente y estructural y responden a derechos ciudadanos; las transferencias monetarias, son temporales y de emergencia, y no necesariamente ligadas a derechos. Con el crecimiento observado para los segundos, se puede concluir que parte de los esfuerzos estructurales no están creciendo con la misma intensidad que los primeros, en particular en los países de menor desarrollo institucional

Vale aclarar que las nuevas modalidades de subsidios directos han buscado mejorar su impacto de mediano y largo plazo, incentivando el uso de los servicios sociales, condicionando su entrega a la asistencia y participación en estos servicios. En estos, las transferencias van a la familia pero promueven que ella cambie sus comportamientos, en particular que lleven sus hijos a la escuela o que asistan a los puestos de salud. Se trata de los subsidios condicionados a la demanda, tal el caso de Oportunidades de México, entre otros.

En general, puede decirse, que las transferencias de carácter temporal ganan ascendencia sobre las de acción estructural, y esa ganancia ha hecho que buena parte de la política social empiece a gravitar sobre ellas, especialmente en los países de menor desarrollo.

---

<sup>9</sup> La política social, como toda política, tiene modalidades y expresiones de variada índole. Bien se puede hablar de las de carácter estructural, como por ejemplo la provisión sostenida de servicios sociales básicos, que permitan elevar permanentemente las condiciones de vida de todos los ciudadanos; también existen las de carácter de emergencia, por ejemplo aquellas que buscan mitigar momentáneamente las privaciones de algunos ciudadanos, tal el caso de transferencias monetarias transitorias que buscan elevar los ingresos de algunos ciudadanos en condición de pobreza. Las transferencias de ingreso, a diferencia de las de provisión de servicios, tienen carácter temporal y su efecto dura hasta tanto sean ofrecidas. Benefician a unos pocos, aquellos que han sido seleccionados a través de los hoy cada vez más sofisticados mecanismos de focalización.

Por otra parte, el imaginario propuesto por el modelo para pobres no se ocupa de favorecer la cohesión social de nuestras sociedades, ni tampoco del desarrollo de la ciudadanía activa. Estos dos centrales desafíos están aún pendientes de ser resueltos en nuestra región: en particular porque la aplicación de los modelos corporativos o universales tampoco los ha logrado resolver a cabalidad. Señala esto las importantes dificultades que deben ser superadas en la aplicación de estos modelos, pero que haciéndolo se estaría en una buena vía pero avanzar en la cohesión y desarrollo de la ciudadanía.

El modelo de protección para pobres debilita los vínculos entre la población beneficiaria de la acción pública –que es una parte de la población pobre - y de la que no lo es. En él, el imaginario de sociedad del ciudadano no pobre se construye sin tener presente a los demás, y pasa a depender exclusivamente de su éxito y comportamiento individual. Este se concentra en sacar adelante sus propios intereses y reduce de manera significativa su mirada a los otros y la solidaridad que con ellos pueda y deba tener. No tiende puentes de comunicación y de construcción colectiva ente los distintos grupos de la población, lo que genera segmentación entre la población y dualidad entre pobres y no pobres.

Esta dualidad tiene también consecuencias prácticas sobre la viabilidad económica del modelo de protección para pobres: ante la falta de solidaridad, el interés en aportar recursos para la provisión pública de la población que no es pobre es muy bajo. Con ello el potencial de financiación para la protección de los pobres se reduce grandemente, máxime que el grupo de población que no es pobre es el que posee los mayores recursos y el que puede hacer aportes significativos.

La segmentación que promueve puede ser vista también por el hecho que no persigue igualar los beneficios de los servicios sociales básicos de todos los ciudadanos. Es decir, el principio de la equidad no está presente.

Adicionalmente, puede mencionarse que el modelo fomenta el comportamiento individual: los beneficios de los no pobres están en función de sus ingresos; los beneficios para los pobres también son entregados individualmente – generalmente a través de transferencias individuales-, en función de su condición de pobreza.

Al fomentar el individualismo y la suficiencia para proveerse los servicios para quienes poseen recursos, el Estado es visto, por ellos, como un ente que entorpece las actividades individuales. Su acción tiende a ser en el mejor de los casos minimizado, pero también criticada y rechazada. Los impuestos son vistos, en consecuencia, como una carga para el accionar individual.

Este modelo, al igual que los residuales, tampoco fomenta el desarrollo de la ciudadanía de la población pobre. Es por su condición de pobreza que ellos se hacen acreedores de los beneficios sociales, entregada en algunos casos de una manera paternalista, convirtiendo a los pobres en objetos de la política social y no en sujetos activos de los servicios que reciben. En consecuencia, es un mecanismo para fomentar la ciudadanía invertida, que más que generar el desarrollo de deberes y responsabilidades, genera dependencia (Fleury 1997).

La protección del modelo para pobres, si bien se basa en que el Estado se compromete a apoyar a los más necesitados -y en tal sentido orienta los recursos públicos escasos hacia parte de la población pobre-, la expresión de ese apoyo, es decir el nivel de atención ofrecida, no se determina por las necesidades de esa población, ni tampoco es una respuesta a los derechos sociales de sus ciudadanos. Es una respuesta incompleta, dominada más por un espíritu de Estado benefactor que de uno que busca remediar su condición estructural de pobreza.

Con todo, es importante destacar que el modelo de protección para pobres avanza con respecto al modelo puro de asistencia pues la selección de sus beneficiarios no está sujeta a la discreción o benevolencia de los gobernantes, sino que está ceñido a criterios técnicos, que de alguna manera definen la condición de pobreza de sus beneficiarios. Es decir, se rompe con la discrecionalidad y clientelismo anteriores, y se hacen más transparentes los criterios de asignación. Pero, ya se dijo, este aseguramiento tiene un carácter limitado: los beneficios que entrega dependen de los recursos disponibles. A diferencia de los modelos tradicionales, en estos no hay presión ninguna por hacerlos crecer de manera que se vuelvan suficientes.

Con este modelo se empieza a desvanecer el carácter de bien público de servicios básicos, como la educación y la salud<sup>10</sup>. En efecto, los cambios en el financiamiento y en la oferta del servicio convierten a los servicios anotados en bienes transables o en mercancías, cuyos beneficios pueden cambiar en función de los ingresos de los ciudadanos (Esping Andersen). Es decir, se pueden obtener pero su alcance depende de los ingresos individuales.

Su carácter es fundamentalmente remedial y, por ende, su preocupación central no está puesta en resolver los condicionantes de la pobreza o en atacar las causas estructurales de ella. Esto es particularmente cierto para las transferencias monetarias dirigidas directamente a los beneficiarios que buscan mitigar las deficiencias en el ingreso, pero no remueven o atacan las causas de esas deficiencias. Pero también, aunque en menor grado, puede pasar con las transferencias de servicios sociales para los pobres. Sus servicios sociales, por la disociación presupuestal entre pobres y no pobres y por no perseguir entregar

---

<sup>10</sup> En estricto sentido, estos no son bienes públicos pues es posible delimitar los servicios y buena parte de sus beneficios por persona. Sin embargo, utilizamos este término para significar sus externalidades que son de beneficio colectivo.

servicios similares a estos dos grupos, pueden terminar no llenando los estándares de calidad necesarios, y terminan convirtiéndose en aproximaciones de los servicios. Se trata de servicios pobres para pobres, que mitigan las demandas, pero no resuelven las necesidades educativas o las de salud de la población beneficiaria.

El modelo para pobres pretende mejorar, al menos, dos dificultades del modelo universal: una mala asignación de beneficiarios –que se corrige a través de la focalización- y la ineficiencia en la entrega de los servicios –que se corrige a través de una valoración más clara del servicio prestado, de la competencia entre prestadores, entre otros-. Pero estas dos deficiencias, en asignación y en eficiencia, de los modelos tradicionales no son inherentes a ellos, sino consecuencia de su mala implementación. Como veremos, tanto la focalización como la puesta en marcha de mecanismos que ayuden a la eficiencia –tal el caso de la modernización de la gestión pública y de una conciencia clara de los costos involucrados en los servicios sociales- deben implementarse dentro de los modelos tradicionales.

En últimas, para ganar en eficiencia con el modelo para pobres, se ha perdido en equidad y cohesión social. Se olvida que eficiencia también se puede alcanzar mejorando la aplicación de los modelos universales, en cambio, la equidad no puede alcanzarse desde el modelo para pobres.

#### **IV. Modelo universal: ¿utopía o referente necesario?**

En esta sección se discute primero en un plano de modelos teóricos, luego se señalan algunos de los desafíos que tienen que superar los modelos universales para poder, en la práctica, superar los problemas ya evidenciados en su aplicación en nuestros países. En lo posible, se señalan algunos caminos para avanzar en dicha superación.

Los modelos universales -aquellos que procuran una protección similar a toda la población con recursos públicos- son, a nuestra manera de ver, el imaginario más apropiado para avanzar en la solución de las desigualdades de la región, favorecer la cohesión social y, por esta vía, mejorar también la eficiencia de los sectores sociales. Los modelos universales son la respuesta, por su alcance y orientación, a la condición de derechos sociales de la educación y la salud básicas. Son, asimismo, los que mejor promocionan el desarrollo de una ciudadanía activa, base de la construcción de sociedades modernas y democráticas.

Los modelos universales promueven la equidad social pues a través de ellos se busca garantizar y ofrecer a todos los ciudadanos las mismas oportunidades para acceder, usar y obtener resultados de los servicios sociales básicos. Esta es una diferencia importante del modelo de protección para pobres que no

necesariamente se preocupa por reducir las diferencias, pues no se propone ofrecer para la población beneficiaria –parte de los pobres- servicios de calidad comparables con los obtenidos por los otros grupos de población.

Los modelos universales, en tanto utopías o puntos de llegada, son también factores de movilización, que generan dinámicas de cambio y de acción en la dirección correcta. Teniendo en cuenta esta mira es que se pueden construir sociedades solidarias y justas.

Evidentemente para alcanzar los modelos universales hay que superar no pocos desafíos, siendo su viabilidad financiera uno de sus puntos críticos. Tampoco son fáciles de aplicar, en tanto requieren el concurso activo de sus beneficiarios y enfrentan continuas luchas de intereses. Estos desafíos no son nuevos, ni se han enfrentado a la fecha con éxito. Pero tampoco son insuperables. A continuación se discuten algunos de estos desafíos y, en lo posible, se señalan algunos caminos para superarlos.

#### **A. Condiciones socioeconómicas: el desafío de la equidad.**

Los modelos universales son los que están mejor orientados a atacar estructuralmente la desigualdad, y particularmente la social. Después de todo, ese es su imaginario: universalidad con equidad. El modelo para pobres se queda corto en el combate de la desigualdad pues no es esta su preocupación central.

En este punto conviene aclarar que el universalismo no significa que el tratamiento dado tenga que ser igual para todos los ciudadanos –que es el igualitarismo-. Quizá este haya sido uno de los errores que no han permitido un mayor desarrollo de los modelos universales. Muy por el contrario, deben existir tratamientos diferentes que permitan compensar las diferencias en el acceso y posibilidades de uso de sus beneficiarios, de manera de poder asegurar con ello, resultados y protecciones iguales. Es decir, el concepto de equidad está en la base de los modelos universales y debe reflejarse en el diseño de las políticas sociales -bajo un imaginario universalista-, de manera que se reconozcan las desigualdades iniciales de los beneficiarios y para subsanarse, deben entregarse ofertas diferenciadas a fin de asegurar igualdad en resultados (o si se prefiere de oportunidades).

Un corolario de lo anterior es que ante escasez de recursos, son los más necesitados quienes deben favorecerse de la atención pública. Ello acerca a los modelos universales con los de atención para pobres pues ambos coinciden en que es en la población pobre en la que hay que enfatizar. En ambos modelos y ante la escasez de recursos, hay concentración de recursos en quienes más lo necesitan: para el modelo de pobres siempre serán los pobres, para el universal en algunos casos serán los pobres por ingresos, aunque en otros casos pueden ser grupos poblacionales con otras necesidades insatisfechas.

Para poder adelantar esta concentración de recursos en quienes más lo necesitan, es necesario acudir a técnicas de **focalización**, incluso en los modelos universales. Pero, el fin de esta focalización es distinto: en el modelo universal se utiliza igualar oportunidades entre los distintos grupos de la población, lo que supone ofrecer tratamientos diferenciados. En el nuevo modelo, la focalización si bien se utiliza para llegar a quienes más lo necesitan - parte de los pobres-, no es para igualarlos con los servicios provistos a los otros grupos.

Al respecto es bueno recordar que la focalización es tan sólo un instrumento (para permitir tratamientos diferenciados) y no un fin, como tienden a verse dentro del modelo para pobres:

“...Para alcanzar estos objetivos, la política social debe guiarse por tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia (CEPAL, 2000, capítulo 3). En los últimos años se ha producido una gran confusión con respecto a este tema, ya que los instrumentos focalización, criterios de equivalencia entre contribuciones y beneficios, descentralización, participación del sector privado y no los principios han guiado las reformas del sector social. Más aun, los principios rectores de las reformas hacen énfasis en el papel esencial de la política social como instrumento de cohesión (integración) social. Por lo tanto, los instrumentos deben estar claramente subordinados a los principios señalados. Así, la focalización debe considerarse un instrumento para lograr que los servicios básicos tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad. Los criterios de equivalencia no deberán entrar en contradicción con el principio de solidaridad. Aplicados en forma adecuada, son un instrumento que contribuye a la eficiencia, al igual que la descentralización y la participación del sector privado”. (Ocampo, 2001).

Así, un desafío de los modelos universales es ofrecer tratamientos diferenciados, que respondan a las necesidades de la población, permitiendo con ello igualar resultados. Ello es difícil no sólo en tanto poder reconocer quiénes requieren de mayores apoyos (que es el terreno de la focalización y cuyo reciente desarrollo técnico es una plataforma a la cual hay que acudir), sino también en concretar lo que se quieren igualar, todo ello con un marco de recursos limitados. Este es el terreno de las prioridades y de los pactos sociales que deben construirse alrededor de ellas. El claro establecimiento de las prioridades y de los compromisos, sostenibles y compartidos, alrededor de ellas es uno de los vacíos de la región. Establecerlos supone tener claro el trazado del camino del desarrollo social, a la vez que permite ir avanzando con seguridad en la consecución de metas cada vez más exigentes para las políticas sociales.

Para avanzar en este camino se requiere, asimismo, tener conocimiento y desarrollar los tratamientos que permitan ir avanzando paso a paso en los resultados que son posibles dados los medios disponibles. En el caso de la

educación, por ejemplo, el trazado puede tener etapas crecientes, como alcanzar primero la igualdad en el acceso a la educación de los primeros educativos ( que supone tratamientos diferenciados como por ejemplo asegurar escuelas y docentes en los lugares donde sean deficitarias); propender por la igualdad en la permanencia y uso de los servicios educativos durante todo el año escolar (lo que supone evitar la deserción de los más pobres a través de subsidios que compensen los ingresos que ellos potencialmente generan en sus hogares, o asegurar alimentación escolar, o permitir horarios flexibles para evitar la deserción durante épocas de cosechas en las zonas rurales, etc.); propender por iguales logros educativos para todos, lo que supone ayudar académicamente a las escuelas y estudiantes con problemas en el aprendizaje, para lo cual se requiere una focalización y un tratamiento distintos.

## **B. Cambios institucionales y organizacionales. El desafío de la eficiencia en el sector público**

La provisión de los servicios sociales básicos por parte del Estado requiere, evidentemente, de más y mejores resultados. No se puede pensar en “intensificar” lo público existente, sin que en ello no medien reformas institucionales y organizativas importantes (Pritchett y Woolcock, 2002). Pero tampoco, para seguir con los términos de estos autores, se trata de “amputar” lo público, o de limitar lo público a niveles mínimos de acción, dirigidos a unos pocos, como se desprende del modelo para pobres.

El desafío es lograr que las múltiples reformas institucionales y organizacionales recientes cuajen, particularmente aquellas que tocan directamente al sector público. Es decir que se avance en la modernización del sector público. Una apuesta grande, desde lo público, es que haya una mejor correspondencia y claridad en competencias y responsabilidades para cada uno de los niveles de la administración pública, que es el centro de la discusión descentralización-descentralización.

Pero también en la forma como se diseñan e implementan las políticas y programas sociales. Este tema neurálgico, pasa por fortalecer la gerencia social y sus procesos de formación de políticas y programas sociales, temas que están el corazón de la actividad del INDES. Al respecto, vale decir que importa tanto el diseño como la gerencia que se haga de los programas, y que estas categorías resultan indisociables; importa el proceso como se llega a estos, debiendo ser éste participativo y democrático; importa que aparezca la evaluación como un elemento central para orientar continuamente los programas; e importan las competencias de quienes guían estos programas.

El resultado de esta forma de hacer política y de llevar la gerencia social es hacer más eficaces, pertinentes y sostenibles los programas sociales. Ello pasa por mejorar la rendición de cuentas de quienes entregan los servicios, como

también de asegurar mayores y mejores niveles de participación ciudadana y, más generalmente, del ejercicio ciudadano.

### **C. El desafío de la viabilidad financiera de los modelos universales**

Un desafío crítico de los modelos universales es su viabilidad y sostenibilidad financiera. Al respecto, hay que aclarar que no todos los países de Latinoamérica están en las mismas condiciones en cuanto a disponibilidad de recursos. Basta destacar que seis países de la región tienen ya las condiciones financieras para asumir la universalidad para la educación y salud básicas, con los recursos que actualmente tienen destinados a estos sectores. Es decir, la universalidad para ellos o ya fue alcanzada o está a su alcance. Para aquellos de ellos que aún no la han alcanzado, ello puede ser justamente consecuencia a que no han enfrentado adecuadamente los desafíos que estamos señalando – falta de énfasis en la equidad, falta de buena gestión pública y falta de verdaderos pactos sociales- o simplemente al hecho de no haberse planteado la universalidad como un imaginario deseable.

Ahora bien estos países no llegaron de la noche a la mañana a ese nivel de gastos: fue un largo proceso de años, de orientación de políticas y de compromisos ciudadanos, que los presionaron y los dirigieron en esa dirección.

En los países que hoy no tienen las condiciones presupuestales para ofrecer dicha universalidad, se pueden trazar caminos que les permitan ir paulatinamente ampliando los recursos públicos destinados a los servicios sociales, y por esa vía ir ampliando la cobertura. Este trazado debe estar acorde con las realidades de cada país, pero teniendo como mira la consecución de coberturas universales básicas. Sin la existencia de ese imaginario universal, de esa utopía, el camino a seguir no se podría trazar.

Los modelos universales pueden parecer inalcanzables, especialmente para los países de menor desarrollo. Pero, esta condición es tan sólo temporal. En efecto, si el imaginario de cobertura universal con calidades iguales para todos fuera compartido por todos, este sería un detonante para que esta meta fuera alcanzable en un mediano plazo. Así lo señala la evolución de buena parte de los países europeos –o de los seis países de la región si hicieran buen uso de los recursos disponibles-, que poco a poco lograron ir ampliando su cobertura, a medida que fueron ampliando sus recursos, siempre en respuesta a ese imaginario de universalidad compartido. Los imaginarios son, entonces, hoy una utopía para unos, pero mañana pueden convertirse en realidad. Y sin ellos, no hay posibilidad de avanzar en la senda del desarrollo.

#### ***Viabilidad financiera de los modelos universales.***

Como la discusión de la viabilidad financiera es particularmente sensible a los modelos universales, se incluye a continuación una discusión al respecto. En primer lugar, hay que tener presente que para aumentar los gastos sociales y siguiendo la tradicional descomposición del gasto, en algunos países habrá que aumentar la prioridad de lo social dentro de los gastos públicos; en otros y quizá la mayoría, habrá que pasar por aumentar los impuestos; en otros habrá que apuntalar todo con crecimiento económico (CEPAL 2001; Molina 2000).

A manera de ejemplo, se incluye una simulación en la cual se elevan las dos primeras relaciones (prioridad del gasto social y tamaño del gasto público), hasta hacerlas cuando menos iguales al promedio actual de la región (cuadro 8). No es ese un escenario descabellado, en tanto se ajusta al comportamiento promedio de la región; como tampoco es el deseable, pues los promedios regionales de la prioridad asignada a lo social y de la carga tributaria de la región son no sólo inferiores a las necesidades sino que también son bien inferiores al de otras regiones. Se desprende de esta simulación que con algunos esfuerzos, consistentes en aumentar la prioridad de lo social dentro del gasto público y en aumentar el tamaño del Estado, se pueden mejorar de manera significativa la cobertura que incluso pasa a ser universal para ocho países de la región.

Adicionalmente, podrían hacerse simulaciones que elevaran significativamente el PIB por habitante, que es el otro factor que afecta el tamaño del gasto social. Como es en esta línea que suele insistirse –y no así en la de elevar los de los otros factores–, las dejaremos de lado en este texto. Sin embargo, cabe destacar que éste, el crecimiento económico, es el factor de mayor potencial para aumentar el gasto social para los países donde las relaciones de prioridad del gasto y tamaño del estado ya son elevados.

Otra simulación, algo más extrema, es la que iguala los promedios de las relaciones de la prioridad asignada a lo social y del tamaño del gasto público del país correspondiente con los promedios de la OECD (cuadro 9). En esta se es más exigente pues las cargas impositivas se doblan (al estilo de lo que sucede en la OECD) y la prioridad social pasa, en promedio, de 47% de la región al 62% de la OECD. Es interesante anotar que bajo este escenario, las posibilidades de obtener coberturas universales se hacen cercanas y ciertamente posibles en buena parte de los países de la región. Hay excepciones, como la de Nicaragua, donde para aumentar las coberturas es necesario también que se den fuertes crecimientos económicos, en tanto los aumentos en las relaciones (prioridad social y tamaño del estado) resultan claramente insuficientes.

Conviene en este punto destacar que si bien lo social debe ser cuidadoso en no exceder los límites de un sano equilibrio macroeconómico, también es cierto que a título de un exacerbado entendimiento de lo que es el equilibrio económico, se

limite el avance de las políticas sociales. Justamente, y esto es el debate que le ha faltado a la región, ello tiene que ver con el desarrollo y con sus elementos que lo pueden promover. Es claro, que hay acciones desde lo social que promueven el desarrollo económico a la vez que el social, que hay que favorecer.

#### **D. Nuevo mapa de actores: hacia un equilibrio entre todos los involucrados y el desafío de pactos sociales incluyentes**

Otro desafío que enfrentan los modelos universales es el de su viabilidad política. El fortalecimiento de actores tales como el sector privado y el sector externo unido al debilitamiento del Estado central, ha cambiado la ecuación de las políticas públicas, y sus intereses no necesariamente van en la dirección del desarrollo de los modelos universales. Sin embargo y paralelo a ello, hay otros cambios alentadores que los favorecen.

El más notorio de ellos es el fortalecimiento de la participación ciudadana. Esta ha permitido ampliar y reforzar el alcance de las políticas y programas sociales, y se ha convertido en un buen espacio para impulsar la discusión sobre los derechos y deberes sociales. Con la ampliación de la participación de todos los involucrados, se da asimismo un paso importante hacia la democratización de las decisiones, asegurando -cuando se hace correctamente- las condiciones para que todos participen en igualdad de condiciones. Igualmente, la participación está en la base de lograr políticas más pertinentes y sostenibles.

También se ha avanzado en el entendimiento y en instrumentos que pueden fortalecer y mejorar las acciones del sector público. Entre ellas pueden mencionarse: procesos cada vez más incluyentes desde el Estado para adelantar las reformas -ver por ejemplo el resurgimiento de la concertación y la consulta a los distintos involucrados- como también un mejor entendimiento de las dificultades y riesgos propios a las reformas sociales, es decir de su economía política. Al respecto hay que recordar que las reformas de los sectores sociales, sobre todo las de largo plazo, tienen el riesgo de ofrecer costos concentrados y beneficios dispersos y distantes en el tiempo, lo que las hace inviables (Corrales, 1999). Reconocer esta limitación, ofreciendo también algunos beneficios concentrados en el corto plazo, es un camino para darles viabilidad política.

Igualmente, la información y la comunicación sobre las políticas y programas sociales empieza a cambiar de manera importante. No sólo porque se disponen de mejores medios para transmitirla, sino también porque se ha avanzado en los indicadores y conocimiento de los resultados de las reformas sociales. Sin duda un actor clave en la democratización de los procesos de reforma, pero también en permitir a través de la información una ubicación más equilibrada y documentada de los actores sociales, son los medios periodísticos. En ambos

aspectos - mayor claridad en la información sobre los procesos y resultados sociales, como también avance en la especialización y cubrimiento de los medios periodísticos de los temas sociales- se ha avanzado y éstos son piedras angulares de la construcción del nuevo mapa de actores. Ellos son también canal indispensable para equilibrar las necesidades de corto plazo que apremian a la población pobre, por ejemplo deficiencias en ingresos, con el valor que ellas le puedan dar a otras necesidades de mediano y largo plazo, tal el caso del valor asignado a la educación y a la salud.

Los modelos universales serán exitosos tan sólo cuando haya pactos sociales alrededor de ellos. Y en ello se ha fallado en Latinoamérica. Creemos que los puntos anteriormente anotados son caminos para ir fortaleciéndolos y generándolos. Sin ellos, no se podrán tener imaginarios realmente compartidos, como los universales, ni tampoco los recursos, necesarios y sostenidos, para que ellos puedan realizarse.

## **Conclusiones**

Recientemente, en la región se han desarrollado una serie de condiciones que han promovido el desarrollo de un nuevo modelo de política social en la región, que aquí hemos denominado modelo de protección para pobres.

Entre estas condiciones se destacan la persistencia de la pobreza por ingresos; el alto déficit institucional y organizacional de la región; el poco éxito del modelo económico; y el dramático cambio en el mapa de actores, donde el Estado central pierde protagonismo frente a los sectores privado y externo.

El modelo de protección para pobres busca, en primer término, mitigar las urgencias de la pobreza. Para tal efecto, el Estado se concentra en atender parte de los pobres, en tanto que los que no lo son pasan a tratar de resolver sus necesidades directamente, sin la ayuda o participación del Estado. Sin embargo, la atención que se le da a los pobres si bien mitiga su condición de pobreza, no necesariamente la resuelve pues no se concentra en atacar las causas estructurales que la originan. El Estado no atiende a quienes no son pobres bajo el principio de eficiencia, pues se presupone que ellos lo pueden hacer directamente y que pueden acudir a formas alternativas a la pública tradicional de provisión de servicios, como las provistas por Ongs y el sector privado, que estando en competencia darían mejores resultados.

La emergencia del modelo de protección para pobres, como una extensión del modelo residual, no significa la desaparición de los modelos universales y corporativos tradicionales. Cambia sí su mezcla y la forma como coexisten y se complementan. Es sobre el imaginario que propone el modelo de protección para pobres que empieza a gravitar buena parte de las nuevas decisiones y acciones de la política social.

El modelo de protección para pobres es una respuesta práctica, pero puntual, a un problema persistente: la pobreza por ingresos. Responde al presente, mitigando las necesidades inmediatas de parte de los más necesitados, pero no necesariamente ataca sus condicionantes estructurales. De otra parte, al poner su énfasis en pobreza, no enfrenta con la fuerza debida la necesidad de construir sociedades más armónicas y cohesionadas, y no favorece la construcción de sociedades más justas –equitativas- e incluyentes, ni tampoco el desarrollo de una ciudadanía activa.

Los modelos universales, justamente por el imaginario que proponen, son los que están en mejores condiciones para responder a los dos grandes desafíos de la región: mayor equidad y cabal desarrollo de la ciudadanía. Son la carta de navegación, de mediano y largo plazo, con la cual se pueden favorecer políticas sociales sostenibles, incluyentes y con alcances cada vez mayores, tanto para el desarrollo social, como de manera más general al desarrollo.

Pero los modelos universales no son de fácil aplicación. De hecho, son pocos los que han resultado exitosos a la fecha en la región. Pero aquí hemos querido rescatar la importancia de mantenerlos como imaginario y referente necesario de la política social. Avanzar en ellos, en la práctica, supone al menos que se logre avanzar en el terreno de la equidad –ofreciendo tratamientos diferenciados para igualar resultados-, mejorar la institucionalidad pública y sus resultados –lo que en buena medida pasa por un fortalecimiento de la gerencia social-, y sin perder de vista las restricciones económicas, saber trazar caminos que aseguren con el tiempo les den viabilidad financiera.

Los imaginarios universales requieren de sólidos pactos sociales, con participación de todos los actores, pactos que a la fecha han sido casi inexistentes, siendo esto una de las limitaciones centrales del desarrollo social en Latino América. Sólo en la vía de fortalecer estos pactos, se podrá avanzar en sociedades más justas y con desarrollos sociales y económicos elevados y sostenibles.

## **Bibliografía**

Bustelo, Eduardo y Alberto Minujin. *Todos entran, propuesta para sociedades incluyentes*. UNICEF, colección cuadernos de debate. Santillana, 1998

Corrales, Julio, 1999. Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas. Preal, No.14, Santiago de Chile.

Esping-Andersen, Gosta. 1991. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press., Princeton.

Esping-Andersen, Gosta et al. 2002. *Why we need a new welfare state*. Oxford University Press.

Filgueira, Carlos y Fernando Filgueira. 2002. Notas sobre política social en América Latina. Presentado en el encuentro "Perspectivas de la política social en América Latina" Bid-Indes.

Fleury, Sonia. 1997. *Estado sin ciudadanos*. Buenos Aires, Argentina: Lugar Editorial S.A.

Fleury, Sonia y Molina Carlos Gerardo. 2000. Modelos de protección social. Manuscrito. Washington., D. C. BID-INDES.

Fleury, Sonia. 2003. "¿Universal, dual o plural?. Modelos y dilemas de atención de la salud en América Latina". En *Servicios de salud en America Latina y Asia*. Washington, D.C. BID-INDES.

Londoño, Juan Luis y Frenk, Julio. 1997. "Pluralismo estructurado: hacia un modelo innovador para los modelos de reforma de los sistemas de salud en América Latina". Observatorio de la Salud, Fundación Mexicana para la Salud. Cuernavaca.

Molina, Carlos Gerardo. 2000. "Las reformas educativas en América Latina: ¿hacia más equidad?" Washington, documento de trabajo I-36, INDES.

Molina, Carlos Gerardo. 2000. "Gasto Social en América Latina", documento de trabajo, INDES-

Ocampo, José Antonio. 2001. Retomar la agenda del desarrollo. En Revista Cepal 74. Santiago de Chile.

Pritchett, Lant y Michael Woolcock. 2002. Solutions when the solution is the problem: arraying the disarray in development. Working paper Number 10, september. Center for Global Development.

Repetto, Fabián y Carlos Acuña, 2001. Marco de análisis de las políticas sociales. En seminario "Perspectivas de la Política Social en América Latina", Indes. Washington, D.C.

Sotolli, Susana. 2002. La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. En seminario "Perspectivas de la Política Social en América Latina", Indes. Washington, D.C.

Stallings, Barbara y Jurgen Weller. 2001 El empleo en América Latina, base fundamental de la política social. En Revista de la Cepal 75, diciembre 2001. Santiago de Chile.

## CUADROS

Cuadro 1:

<b>Modelo de Protección para Pobres</b>	
Denominación	Focalizado
Cobertura	Población pobre
Acceso	Prueba de medios
Principio	Estado subsidiario de los mas necesitados
Ideología	Neoliberal
Finanzas	Pública Respeto del equilibrio fiscal
Beneficio	Limitado (depende de recursos disponibles) dirigido individualmente; carácter temporal
Orgnaización	ONGs/Privada/Estado
Status	Segmentación
Ciudadanía	Dual

Fuente: elaboración propia

Cuadro 2 :

**POBREZA E INDIGENCIA EN AMERICA LATINA  
1980-1999**

Año	Porcentaje de Personas					
	Pobres			Indigentes		
	Total	Urbanos	Rurales	Total	Urbanos	Rurales
1980	41	30	60	19	11	33
1990	48	41	65	23	15	40
1997	44	37	63	19	12	38
1999	44	37	64	19	12	38
2001*	43					
	Población (en millones)					
	Pobres			Indigentes		
	Total	Urbanos	Rurales	Total	Urbanos	Rurales
1980	135.9	62.9	73.0	62.4	22.5	39.9
1990	200.2	121.7	78.5	93.4	45.0	48.4
1997	203.8	125.7	78.2	88.8	42.2	46.6
1999	211.4	134.2	77.2	89.4	43.0	46.4
2001*	214.3					

Fuente: Proyectado CEPAL (2002); CEPAL. 2001. Panorama Social de América Latina

Cuadro 3 :

**Concentración del Ingreso Urbano 1990-1999 (Indice de Gini)**

Países	Inicios años noventa	Finales años noventa
Argentina	0.5	0.54
Bolivia	0.53	0.5
Brasil	0.61	0.59
Chile	0.5	0.52
Colombia	0.52	0.6
Costa Rica	0.51	0.4
Ecuador	0.5	0.5
El Salvador	0.49	0.49
Guatemala	0.51	0.55
Honduras	0.49	0.59
México	0.5	0.5
Nicaragua	0.55	0.52
Panamá	0.52	0.57
Paraguay	0.5	0.48
Rep. Dominicana	0.5	
Uruguay	0.45	0.5
Venezuela	0.49	

Fuente: Informes de la CEPAL.

Cuadro 4:

**Confianza en las Instituciones<sup>1</sup>, 2001**

Países	Iglesia	Fuerzas Armadas	Poder Judicial	Presidencia	Policía	Partidos Políticos	Televisión
Argentina	1.65	1.08	0.88	0.9	1	0.58	1.2
Bolivia	2.4	1.05	0.86	0.8	0.59	0.49	1.72
Brasil	2.27	1.69	1.38	1.2	1.18	0.87	1.29
Colombia	2.22	1.46	0.99	0.6	1.17	0.6	1.57
Costa Rica	2.17	0.54	1.21	1.1	1.16	0.78	1.35
Chile	2.11	1.45	1.2	1.5	1.54	0.9	1.8
Ecuador	2.16	1.76	0.84	0.8	0.97	0.47	1.65
El Salvador	2.25	1.29	1.06	1.1	1.19	0.74	1.28
Guatemala	2.29	0.85	0.83	0.7	0.83	0.6	1.27
Honduras	2.15	1.02	0.98	1.2	0.97	0.7	1.11
México	1.62	1.25	0.96	1.1	0.78	0.91	1.54
Nicaragua	2.23	0.97	0.85	0.8	0.95	0.75	1.71
Panamá	2.16	1.13	1.02	1	1.05	0.93	1.52
Paraguay	2.46	1.26	0.88	0.7	0.98	0.66	1.63
Perú	2.17	1.12	0.8	1.1	0.96	0.95	1.48
Uruguay	1.61	1.23	1.54	1.4	1.52	1.18	1.49
Venezuela	2.19	1.67	1.34	1.5	1.26	1.01	1.6
Región	2.10	1.25	1.04	1.04	1.06	0.78	1.49

<sup>1)</sup> Índice que varía de 0 a 3; 3 es el valor máximo de confianza. Este índice es un promedio simple del número de respuestas dadas a mucha confianza (valor 3), algo de confianza (valor 2), poca confianza (valor 1), y ninguna confianza (valor 0).

Fuente: Cálculo del INDES a partir del Latinobarómetro, 2001

Cuadro 5 :

CAMBIOS EN MODELOS SECTORIALES		
Sector	Modelos Anteriores	Modelos Recientes
Educación	Público Universal →	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Público Moderno</li> <li>2. Dual: (oferta pública y privada)</li> </ul>
Salud	Público para pobres y corporativo (semipúblico) para no pobres →	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Universal</li> <li>2. Dual : Público para pobres y privado para no pobres</li> <li>3. Plural: Público para pobres y corporativo (público y privado para no pobres)</li> </ul>
Seguridad Social	Reparto Simple →	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Capitalización individual</li> <li>2. Reparto simple y Capitalización individual en el tercer pilar</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

Cuadro 6 :

<b>Gastos Públicos frente a Necesidades Totales</b>		
<b>País</b>	<b>Educación</b>	<b>Salud</b>
	%*	%*
Argentina	197	190
Brasil	91	82
Colombia	56	52
Costa Rica	76	91
Chile	108	73
Dominicana	26	16
Guatemala	15	11
Honduras	13	8
México	75	47
Nicaragua	10	10
Panamá	95	112
Paraguay	28	10
Perú	28	19
Uruguay	126	94
Venezuela	63	25
<b>América Latina</b>	<b>64</b>	<b>56</b>

\*El porcentaje indica la proporción de gasto actual comparada con los costos estimados. Un valor cercano a 100 significa que los recursos actuales son suficientes para cubrir las necesidades actuales.

Fuente: elaboración propia con base en *el Gasto público por sectores. Cuadro IV.7. Panorama social de América Latina. CEPAL 2001.*

Cuadro 7 :

CRECIMIENTO DEL EMPLEO URBANO, SEGUN TAMAÑO DE LA EMPRESA, 1990-1998 <sup>a</sup> (Porcentajes)			
Sector	Tasa Anual de crecimiento del empleo	Contribución al crecimiento	
		Total	Formal/informal
Total	2.9	100.0	
Sector Informal	3.9	61.0	100.0
Trabajadores por cuenta propia	3.6	29.0	48.0
Servicio doméstico	5.2	11.0	18.0
Microempresas	3.8	21.0	34.0
Sector formal	2.1	3.9	100.0
Sector público	0.7		
Empresas privadas	2.6	39.0	100.0
Empresas pequeñas <sup>c</sup>	3.6	9.5	25.0
Empresas medianas <sup>d</sup>	2.2	12.7	32.0
Empresas grandes <sup>e</sup>	2.4	16.8	43.0

<sup>a</sup> Promedio ponderado de 12 países.

<sup>b</sup> Menos de 6 trabajadores.

<sup>c</sup> 6 a 20 trabajadores.

<sup>d</sup> 21 a 100 trabajadores.

<sup>e</sup> Más de 100 trabajadores.

Fuente: OIT (1999a, p. 47) sacado de la revista CEPAL 75 . Diciembre 2001.

Cuadro 8:

**Gastos Públicos frente Necesidades Totales**

Escenario: Prioridad social y Tamaño del Estado tienen como mínimo el promedio de América Latina.

País	Cambio Porcentual en:		Gastos Públicos frente a Necesidades	
	Gasto Público / Gasto Gobierno <sup>1</sup>	Gasto Gobierno / PIB <sup>2</sup>	Educación <sup>3</sup> (%)	Salud <sup>3</sup> (%)
Argentina	0	0	197	190
Brasil	0	0	91	82
Colombia	34%	0	75	70
Costa Rica	10%	0	84	100
Chile	0	14%	124	83
Rep. Dominicana	20%	65%	51	31
Guatemala	3%	104%	32	23
Honduras	39%	26%	22	14
México	0	75%	131	82
Nicaragua	29%	0	13	13
Panamá	24%	0	118	138
Paraguay	3%	71%	49	17
Perú	25%	54%	53	37
Uruguay	0	0	126	94
Venezuela	28%	19%	96	37
Promedio región			64	56

<sup>1)</sup> Indica el esfuerzo adicional en la relación Gastos Público / Gasto Gobierno, para cumplir con el escenario propuesto.

<sup>2)</sup> Indica el esfuerzo adicional en la relación Gasto Gobierno / PIB para cumplir con el escenario

<sup>3)</sup> El porcentaje indica la proporción de Gasto bajo este escenario, comparado con los costos estimados. Un valor cercano a 100 indica que los recursos bajo este escenario, son suficientes para cubrir las necesidades actuales.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 9 :

**Gastos Públicos frente Necesidades Totales**

Escenario: Prioridad social y Tamaño del Estado tienen como mínimo el promedio de la OECD.

País	Cambio Porcentual en:		Gastos Públicos frente a Necesidades	
	Gasto Público / Gasto Gobierno <sup>1</sup>	Gasto Gobierno / PIB <sup>2</sup>	Educación <sup>3</sup> (%)	Salud <sup>3</sup> (%)
Argentina	0	9%	214	206
Bolivia	9%	23%		
Brasil	3%	1%	94	84
Colombia	74%	0	97	90
Costa Rica	44%	0	109	130
Chile	0	46%	158	106
Rep. Dominicana	56%	108%	85	51
Guatemala	34%	161%	53	39
Honduras	81%	62%	37	23
Mexico	6%	124%	178	111
Nicaragua	68%	2%	17	17
Panama	61%	0	153	179
Paraguay	34%	119%	81	28
Peru	62%	97%	88	61
Uruguay	0	11%	140	104
Venezuela	66%	52%	159	62
Promedio region			106	92

<sup>1)</sup> Indica el esfuerzo adicional en la relación Gastos Público / Gasto Gobierno, para cumplir con el

<sup>2)</sup> Indica el esfuerzo adicional en la relación Gasto Gobierno / PIB para cumplir con el escenario

<sup>3)</sup> El porcentaje indica la proporción de Gasto bajo este escenario, comparado con los costos estimados. Un valor cercano a 100 indica que los recursos bajo este escenario, son suficientes para cubrir las necesidades actuales.

Fuente: elaboración propia.

