

# *Dispositivos para avanzar en el Universalismo Básico*

---

Carlos Gerardo Molina

CURSO DE GERENCIA SOCIAL

*LAS POLÍTICAS SOCIALES COMO GESTIÓN PÚBLICA DEL RIESGO SOCIAL: ALTERNATIVAS Y DESAFÍOS*



Montevideo, marzo de 2006



# Contenido

---

- Características de UB
- Cambios en los condicionantes de política social
- Orientaciones estratégicas del UB
- Dispositivos del UB



## Características del UB

---

- Cobertura universal (a partir de atributos de todas las personas): en busca de derechos.
- Garantía de acceso y usufructo de bienes y servicios de calidad para todos: asegurando que los derechos tengan impacto real.
- Abarca un conjunto limitado de prestaciones: en busca de intervenciones sociales virtuosas y legítimas.
- Respuestas contextualizadas: mirada política, fiscal e institucional, propia a cada país y sector: intervenciones posibles y sostenibles.



# Condicionantes de la política social

---

- Problemas socio-económicos dominantes
- Modelo económico y disponibilidad de recursos
- Capacidad institucional
- Arena política: actores
- Imaginarios-valores
- Conocimientos y prácticas



# Cambios en condicionantes

---

## **Hipótesis**

Algunos cambios recientes en los condicionantes ofrecen ventanas de oportunidad para el desarrollo del Universalismo Básico.



# Análisis de condicionantes

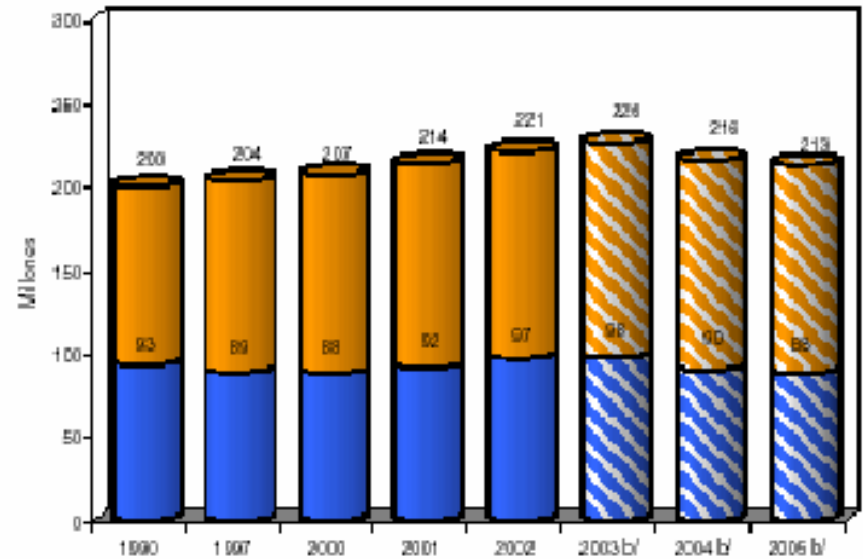
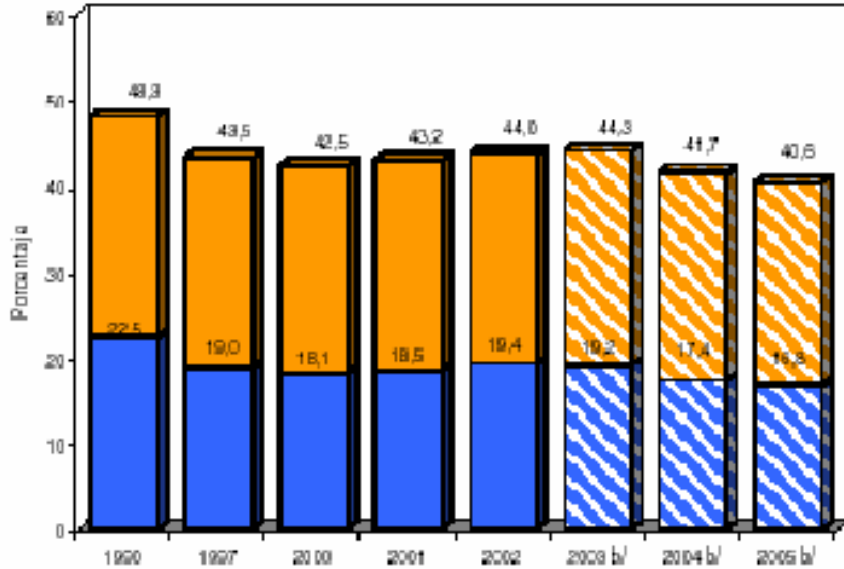
-algunas ventanas de oportunidad-

---

- La equidad ocupa ahora un lugar distinto en la discusión académica y pública: empieza a entenderse como factor de reducción de pobreza.
- Mayor claridad sobre los vínculos entre pobreza, desigualdad y crecimiento.
- El crecimiento económico (aunque insuficiente) ha mejorado en la región.
- El nivel de gasto social es algo más elevado y aceptado. No hay déficits fiscales elevados.



## AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1990-2005 a/



Fuente: Cepal, 2006

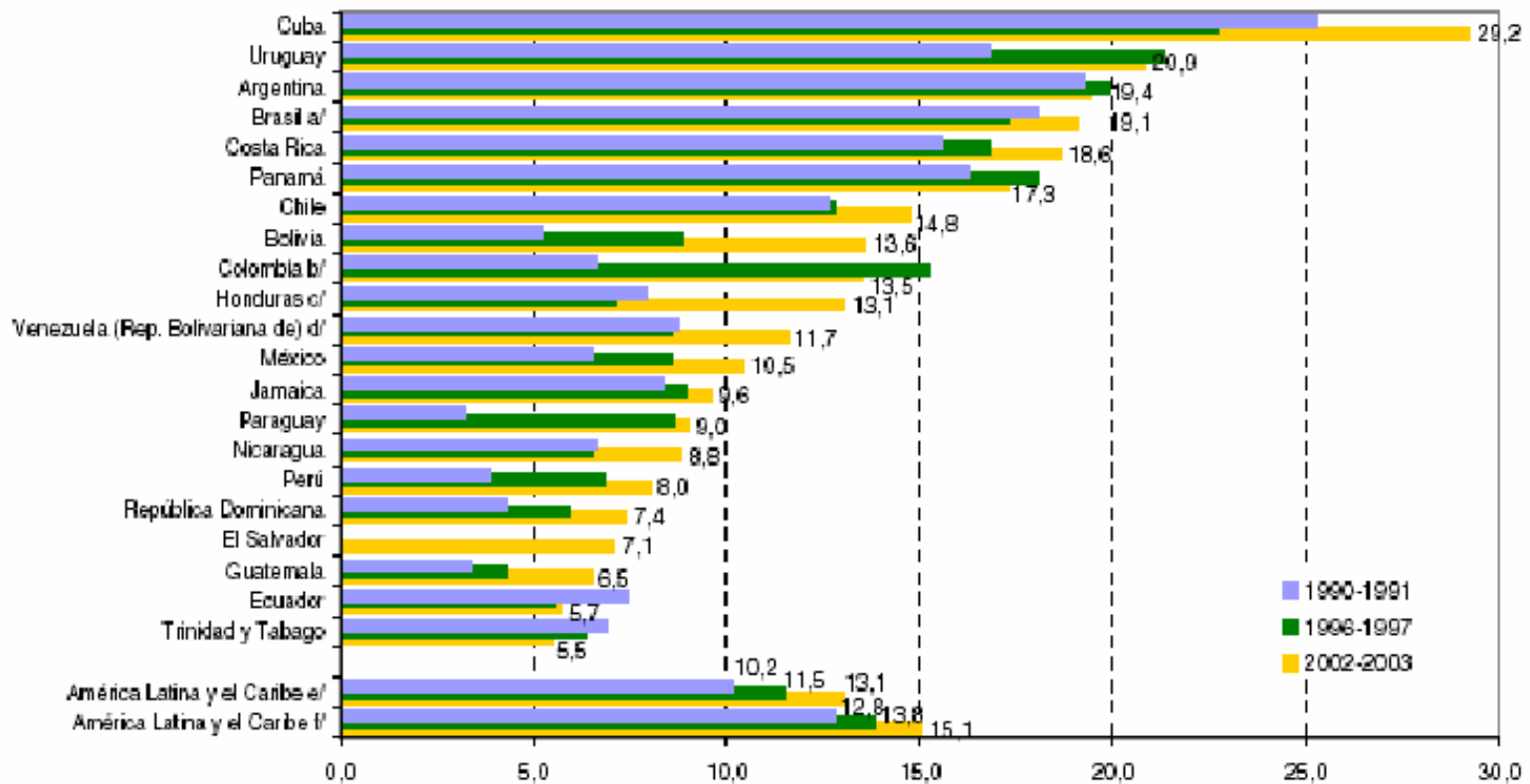


# Concentración del Ingreso Urbano 1990-1999 (Indice de Gini)

	Inicios años noventa	Finales años noventa
Argentina	0.50	0.54
Bolivia	0.53	0.50
Brasil	0.61	0.59
Chile	0.50	0.52
Colombia	0.52	0.60
Costa Rica	0.51	0.40
Ecuador	0.50	0.50
El Salvador	0.49	0.49
Guatemala	0.51	0.55
Honduras	0.49	0.59
México	0.50	0.50
Nicaragua	0.55	0.52
Panamá	0.52	0.57
Paraguay	0.50	0.48
Rep. Dominicana	0.50	
<b>Uruguay</b>	<b>0.45</b>	<b>0.50</b>
Venezuela	0.49	

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB EN 1990-1991, 1996-1997 Y 2002-2003

(En porcentajes)



Fuente: Cepal, 2006

Gasto público social como porcentaje del PIB



# Análisis de condicionantes

-algunas ventanas de oportunidad-

---

- Creciente reconocimiento de la importancia de las instituciones.
- El Estado empieza a recuperar su lugar protagónico. No todo lo puede resolver el mercado. No hay mercado sin buen Estado.
- Péndulo de la descentralización regresa.
- Péndulo de la privatización regresa.



## Análisis de condicionantes -algunas ventanas de oportunidad-

---

- Se empieza a reconocer que no basta con la eficiencia individual, ni con comportamientos individuales.
- Los movimientos sociales abogan por sociedades incluyentes, más armónicas e integradas.
- El descontento de algunos actores (p.e. clases medias) exige un nuevo tipo de acción.
- Se reconoce la necesidad de lo colectivo, que asimismo reconozca diferencias dentro de lo universal.



## Algunos dispositivos del UB

---

### **Hipótesis**

El UB se apoya en dispositivos que pueden de manera pro-activa afectar los condicionantes que le dan vida a la propuesta de UB.

Esos dispositivos pueden ser aplicados desde ya, y su mayor fuerza la obtienen cuando se enmarcan dentro de las orientaciones estratégicas del UB.



## Orientaciones del UB

---

Algunas orientaciones estratégicas claves: universalidad, calidad, desmercantilización y estatidad.

Ello implica avanzar hacia:

- “Bienes públicos” superiores
- Universalismo de nuevo tipo



# Orientaciones del Universalismo Básico

---

## **“Bienes públicos” superiores:**

- Fijación de estándares de calidad para prestaciones esenciales.
- Garantía de acceso y usufructo de bienes y servicios, así como de cumplimiento de estándares de calidad para todos.
- Prestaciones esenciales de base estatal.
- Desmercantilización de prestaciones esenciales.



# Orientaciones del Universalismo Básico

---

## **Universalismo de nuevo tipo:**

- Reafirmación -en el plano valórico y de las intervenciones- de derechos, de lo colectivo y de la esfera pública.
- Ética de lo colectivo. Y eficiencia de lo colectivo.
- La focalización como instrumento táctico y a veces complemento necesario de la universalidad.
- No se trata sólo de entregar bienes: hay provisión con reciprocidad ciudadana.



# Dispositivos y condicionantes

---

Los dispositivos del UB, ceñidos a las orientaciones estratégicas anotadas, pueden:

- favorecer coaliciones políticas fuertes
- mejorar la orientación de las intervenciones sociales
- favorecer el desarrollo económico
- y cambiar el imaginario de política social



## Dispositivos de servicio

---

- Servicio: calidad y universalidad de las prestaciones, sin perder orientación redistributiva. Es el punto de partida.
- Las claves: qué prestaciones, cómo se definen estas prestaciones, qué umbrales de calidad, cómo se hacen universales, cómo evoluciona el alcance de las prestaciones en el tiempo.



# Prestaciones esenciales: viabilidad y estrategia

---

- **Proceso** para determinar prestaciones estratégicas. Lo político –concertación, preferencias-, lo técnico –prioridades sociales, externalidades-, lo fiscal –limitaciones, posibilidades-.
- Reconocer los umbrales políticos y fiscales.
- Estrategia para que las prestaciones cambien con el tiempo: visión de corto, mediano y largo plazo.



# Gastos Públicos frente a Necesidades totales (%)

País	Educación	Salud
	%	%
Argentina	197	190
Bolivia		
Brasil	91	82
Colombia	55	52
Costa Rica	76	91
Chile	108	73
Dominicana	26	16
Ecuador		
El Salvador		
<b>Guatemala</b>	<b>15</b>	<b>11</b>
Honduras	13	8
México	75	47
Nicaragua	10	10
Panamá	95	11
Paraguay	28	9
Perú	28	19
Uruguay	125	94
Venezuela	63	25
América Latina	64	56

*Fuente: elaboración propia*



# Prestaciones esenciales: algunos dispositivos

---

- Cuidar que el proceso de delimitación de prestaciones esenciales no esté dominado por algún actor particular (ej. corporaciones)
- Incorporar activamente a sectores medios y medios altos en el usufructo de bienes y servicios de UB (calidad, monopolio y costo)
- Incorporar en definiciones de rango constitucional la defensa y el ritmo de expansión de las prestaciones UB (respaldo de finanzas públicas).



# Dispositivos a considerar en las prestaciones

---

- Utilizar criterios ciudadanos y de necesidad para definir elegibilidad. Evitar criterios de necesidad basados en ingresos.
- Preferir prestaciones para poblaciones con alta carga de vulnerabilidad (niños, jefas de familia, desempleados, etc)
- Preferir prestaciones que combaten la reproducción intergeneracional de la pobreza.
- Definir estrategia de expansión: no se mejoran prestaciones hasta no completar cobertura y avanzar en una mayor calidad y homogénea.



# Hacia prestaciones universales

---

- Reconocimiento que la universalidad requiere a veces de tratamientos diferenciados.
- La focalización como instrumento.
- La focalización como complemento táctico al objetivo de la universalidad.
- Diferentes formas de focalización.



# Prestaciones esenciales: viabilidad y estrategia

---

## **Implica:**

Pavimentar el camino para verdaderos **pactos sociales.**

Mejor uso de los recursos públicos:  
dirección estratégica hacia  
intervenciones esenciales.



# Dispositivos de gestión

---

## Gestión:

sistemas de información y de coordinación de base estatal orientados a fortalecer simplicidad y eficacia.

## Las claves:

qué indicadores, qué controles y cuáles articulaciones institucionales.



# Dispositivos de gestión: indicadores

---

- **Definición de los indicadores claves dadas las metas de UB.**
- **Sistemas de información integrados en familias e individuos entre sectores y con posibilidad de desagregación territorial.**
- **Coordinación para definición de metas de cobertura, prestaciones y calidad, de carácter periódico.**
- **Construcción de índices de productividad social (valor social en coberturas, calidades, resultados, etc) y legitimación del mismo.**



# Dispositivos de gestión

---

- Promoción de coordinación de políticas.
- Gestión macro unificada (comando central del sistema de políticas sociales), gestión meso coordinada (coordinación sectorial de líneas estratégicas de políticas), gestión micro integrada (clave territorial para servicios, clave ciudadana para transferencias).
- Ongs y sector privado, rol subsidiario en prestaciones esenciales; y más activo en otras prestaciones. Se aclaran círculos virtuosos entre Estado y sector privado. Modelos de provisión público-privado.



# Dispositivos de gestión

---

## Gestión política:

concertación, coordinación, obtención de resultados.

Énfasis en una gestión para resultados.

Nota: En el fondo, y más generalmente, está la necesidad de avanzar en **gerencia social**.



# Dispositivos fiscales

---

- evitar subsidios públicos al sector privado
- evitar subsidios a sectores medios altos en sistemas solidarios desfinanciados a no ser que sea para expandir cobertura
- usar moderadamente algunos impuestos atados
- atar exenciones a usufructo de bienes y servicios de UB.



# Dispositivos fiscales

---

- Reforma impositiva atada a implicaciones en estructura de gastos.
- Para algunas prestaciones universales, obligar a que todos aporten, pero que el beneficio neto (beneficio-contribución) sea claramente progresivo
- Desligar siempre que sea posible prestaciones de UB de vínculo con mercado laboral formal.
- Elegir fuentes fiscales y/o garantías constitucionales que hagan al servicio poco elástico a caídas en PIB y a crisis fiscales.
- Transferencia paulatina de subsidios a sectores medios y medios altos a bienes y prestaciones que estos mismos sectores comparten con sectores populares y pobres (i.e. de la universidad a la educación media, i.e. de medicamentos de alta complejidad a antibióticos, etc.).



## Dispositivos del universalismo básico: sus potenciales efectos positivos (I)

---

- Promueve prestaciones que rompen círculos viciosos entre generaciones y que articulan objetivos sociales y económicos.
- Promueve pactos fiscales. Abre discusión fiscal. Mejor articulación aportes-beneficios. Propone formas alternas impositivas.
- Creativa en formas para asegurar y financiar nuevas prestaciones (p.e. sectores informales).
- Supone una estrategia de ampliación continua del alcance de las prestaciones.



## Dispositivos del universalismo básico: potenciales efectos positivos (II)

---

Hacia un nuevo Estado:

- Cambia rol del Estado: Estado de derecho, garante de prestaciones esenciales. Se fortalece capacidad estratégica del Estado.
- Aclara relaciones con el sector privado.
- Aclara relaciones intergubernamentales.
- Cambia la relación Estado ciudadano: ciudadaniza.
- Fortalecimiento de mecanismos de seguimiento y *accountability*. Más información. Más transparencia.