

¿Es posible lo necesario? Viabilidad política del universalismo básico¹

Carlos Sojo
FLACSO, Costa Rica

Introducción

Las posibilidades de la política pública están instaladas en un entorno histórico de referencia, un plano institucional y un entramado de fuerzas e intereses políticos de turno. La dimensión histórica determina un legado previo que asume la forma de posibilidad o reto: si hubo avances en el pasado, las decisiones políticas presentes suponen una toma de partido en relación a tales progresos. Si no los hubo, entonces de lo que se trata es de proponer la construcción social de un fenómeno o una necesidad como asunto de interés público. Así en los discursos prevalecientes se perfila el pasado de las luchas sociales. Por otro lado, también están históricamente determinados los ejes articuladores de la cultura política, que remiten a la forma en que se ventilan los conflictos distributivos con independencia de su contenido sustantivo. Las variables clásicas derivadas de la propuesta de medio siglo atrás de la politología norteamericana (Almond y Verba) mantienen vigencia: confianza en los otros, satisfacción con la vida, confianza en las instituciones.

El plano institucional expresa la forma como los conflictos distributivos previos han sido convertidos en decisiones “susceptibles de ser aplicadas por la administración” (Habermas). Este plano habla sobre las normas y prácticas, es decir sobre los mecanismos legales y las acciones institucionales que garantizan la aplicación de la ley, su exigibilidad y el castigo por su inobservancia. Aquí es donde se fijan los resultados específicos del conflicto social y aquí es donde adquieren la connotación de derechos. Ciudadanía, comprendida en los términos de la propuesta seminal de Marshall, es la forma de tales parámetros que resultan de la gestión de los conflictos y establecen términos de referencia para el procesamiento democrático de las demandas futuras. Así, el umbral institucional normativo es plástico, socialmente sensible, y al tiempo que determina y limita lo que es posible demandar y exigir a la sociedad, le propone variaciones de ese umbral en sentido incremental al Estado. Es aquí donde se redefinen y formulan los legados históricos precedentes.

Por último en la trama de intereses sociales y políticos específicos, la correlación de fuerzas del lenguaje gramsciano, se decanta la disputa por la exigibilidad o la reformulación del horizonte de derechos. La ciudadanía, fijada como status en el marco normativo y en la práctica institucional, se formula en la lucha cotidiana de actores y movimientos sociales. Y a diferencia de la proposición esencialista que presupone una actitud movilizadora

¹ Documento presentado en el Encuentro Académico “Construyendo una nueva política social en la región: El Universalismo Básico” organizado por el Instituto de Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington DC, 5 al 7 de Octubre de 2005. El autor desea agradecer a los participantes del seminario sus sugerencias y comentarios alrededor de este tema.

proveniente de la ubicación de los individuos en la estructura productiva, nos parece apropiada la formulación socio-discursiva que establece el valor de la argumentación en la formación de demandas sociales y de ahí en la construcción de sujetos sociales. Así los sujetos se constituyen en referencia a los discursos que sustentan (Laclau y Mouffe).

En este último aspecto descansa la centralidad del debate sobre Universalismo Básico (UB) que propone el INDES. La idea motora del discurso UB es la afirmación de un derecho primario al bienestar integral que conduce al enunciado de los mínimos requeridos para establecer la satisfacción de tal derecho.

En este documento nos hemos propuesto reflexionar sobre la cuestión de la viabilidad política del UB. Esto es, examinar los términos en que el UB será posible en el entorno social, político y económico de la actual América Latina. La idea es proponer elementos para la comprensión de los prerrequisitos políticos para avanzar el discurso del UB en los países de la región teniendo en cuenta el peso específico de los tres elementos enunciados previamente en la diversidad de situaciones nacionales que tienen lugar en la región.

La reflexión en torno a la viabilidad política de las reformas con orientación hacia el UB que proponemos está articulada en cinco partes. En la primera establecemos algunos puntos de partida metodológicos que definen el piso de la discusión. En la segunda parte se analizan las condiciones iniciales en la región y en cada país, a partir de una valoración de los desempeños políticos recientes y de lo que hemos denominado umbrales de reforma y que están asentados en el *output* del acuerdo político precedente que se asocia al vínculo entre recursos disponibles y necesidades sociales. En la tercera parte se pasa revista a la dinámica sociopolítica de las reformas procurando la distinción de los efectos del UB en relación con los “regímenes de bienestar” instalados en los discursos dominantes precedentes buscando establecer la forma como las reformas hacia el UB interpelan actores específicamente interesados en su desarrollo o estancamiento. En la cuarta parte se intenta “balancear” los aspectos precedentes con el objetivo de identificar los arreglos políticos necesarios para impulsar una reforma hacia el UB con posibilidades de aplicación real. Por último, a manera de conclusión, se resumen recomendaciones puntuales para impulsar el debate político a favor del UB en la región.

Viabilidad política de las reformas sociales: cuestiones de método

De manera sucinta podemos decir que la viabilidad política de las reformas sociales en general y del UB en particular, remite a la disposición relativa de recursos normativos, políticos y sociales necesarios para impulsar decisiones favorables a la reforma o para neutralizar acciones de boicot o resistencia. Recursos y discursos que permitan avanzar la reforma, tanto por movilización positiva como por ausencia de resistencia.

La dinámica política de las reformas (más estudiada para las reformas económicas que para las reformas sociales en el contexto latinoamericano) procura establecer la forma como las valoraciones de los actores presuponen perjuicios o beneficios de la reforma para sí mismos o para los demás. Así la cuestión central en el proceso tiene que ver con la administración de los costos transicionales (Przeworski), entendiéndolo por el precio relativo a pagar antes del cobro específico de los rendimientos de la reforma, y los efectos temporales o duraderos que las reformas provocan entre distintos sectores sociales involucrados. Por lo que respecta al costo transicional, este varía en tiempo e intensidad. Se supone que las reformas graduales amplían el tiempo durante el cual se pagan los costos antes de disfrutar los beneficios, mientras que las reformas radicales obligan a pagos mayores pero a cambio de una menor proyección temporal. La adopción de reformas de choque (alto costo-corta duración) y las reformas graduales (bajo costo-larga duración) tiene obvias implicaciones concernientes a las posibilidades de obtener apoyo político para las reformas.²

Obviamente el carácter o contenido de la reforma y su formulación por parte de los técnicos oficiales es un aspecto de fondo. Reformas parciales suponen menores grados de afectación de intereses beneficiados con el *statu quo* imperante mientras que reformas radicales tienen mayores implicaciones puesto que los efectos favorables son potenciales y los perjuicios son actuales. Esto es particularmente relevante cuando las reformas requieren la eliminación de arreglos institucionales que proporcionan beneficios específicos para sectores sociales concretos.

A diferencia de las reformas económicas, las reformas de política social suelen estar asentadas en propósitos altruistas cuyos beneficios agregados son claramente indiscutibles. Por ejemplo, nadie está en contra del objetivo de disminución de la pobreza, porque no es políticamente correcto aceptar que la pobreza sea un subproducto natural del sistema. No es así cuando las reformas, por ejemplo, procuran la privatización de servicios públicos, o el estímulo de sectores productivos que resultan ser pequeños en número y vastos en conexiones con los órganos de poder político decisorio.

Es evidente que las reformas pueden impulsarse no solo como consecuencia de sus efectos positivos posteriores, sino como resultado de la necesidad de transformación de una

² Conviene en este punto adelantar una reflexión en torno a la naturaleza de las reformas y al efecto del tiempo en su ejecución. El tiempo político de las reformas económicas es más corto, en términos generales, que el tiempo de las reformas sociales, especialmente de las que –como en el caso del UB– procuran transformaciones de largo aliento cuyos resultados positivos son visibles a generaciones de distancia (como en el caso de las intervenciones a favor de la educación o la expansión de la esperanza de vida). Ello dificulta la presunción de ganancias posibles de plazo medio o corto (a diferencia del control de la inflación o el déficit fiscal) a no ser que se introduzcan ganancias de índole simbólico-político (paz social, por ejemplo).

realidad que se considera negativa para el logro de los objetivos de la política pública. Así una buena parte de las reformas de política social en términos generales se asienta más en la identificación de las desventajas del *statu quo* que en la ponderación clara de los avances que se habrán de producir al ejecutarse las reformas. Lo que motiva las reformas es el gasto ineficiente, las limitaciones de gestión, los vicios corporativos, las amenazas sobre la estabilidad financiera futura. Se da por sentado que definidos los problemas, las acciones para enfrentarlos suponen avances.

Todo lo señalado llama la atención sobre la necesidad de diferenciar la aproximación metodológica de las reformas de política social³, respecto de las reformas económicas, mismas que han ocupado en mayor medida el análisis sociopolítico.⁴ Las diferencias están referidas a mi entender en los siguientes aspectos: a) la vinculación de los sujetos con las reformas sociales es más inmediata que con las reformas económicas, en otras palabras las reformas sociales interpelan a los individuos en su cotidianidad, mientras las reformas económicas solo son aprensibles en virtud de mediaciones de sentido que operan principalmente en el debate tecnocrático y en la traducción mediática; b) el efecto de las reformas sociales es por lo tanto tendencialmente agregado, mientras que en las reformas económicas los efectos selectivos suelen ser predominantes y c) los dos aspectos anteriores determinan un procesamiento argumentativo de intención racional en el caso de las reformas económicas, connotación que se debilita en beneficio de posicionamientos éticos en el caso de las reformas sociales.

Aplicado al caso del UB el estudio del proceso político de esa reforma, debiera confrontar cuestiones como las siguientes.

- ¿Es UB susceptible de crear discursos y coaliciones sociales que lo respalden?
- ¿Existen intereses, grupos y coaliciones que se verán específicamente y permanentemente afectados por reformas orientadas a desarrollar el UB?
- ¿Cuáles son las precondiciones normativas e institucionales del UB?
- ¿Hay límites políticos explícitos para el tránsito de sociedades de usuarios a ciudadanos sociales plenos?
- ¿De qué manera favorece o perjudica el desarrollo de reformas orientadas al UB el marco institucional existente?
- ¿Cuáles son los factores políticos que favorecen la instalación de reformas sociales inspiradas en el UB?

Esta cuestión atiende a la necesidad de una interpelación argumentativa que sea capaz de confrontar el *statu quo* y sus beneficiarios con los efectos altruistas de la reforma UB, mismos que a su vez serán capaces de consolidar coaliciones sociales que impulsan la

³ Una contribución notable en esa dirección se encuentra en el trabajo de Marilee Grindle.

⁴ No es casual en este sentido que con frecuencia el análisis del proceso político de las reformas se denomina “economía política”. Para un análisis de economía política que busca apoyar la forma como las operaciones de financiamiento de las reformas pueden tomar en cuenta el contexto político e institucional véase el estudio de González y Munar. Para una aproximación sectorial que vincula instituciones, juego estratégico de actores y capacidad estatal en la experiencia concreta de desregulación y descentralización en la Argentina, véase Repetto y Alonso.

reforma y enfrentan la resistencia. La segunda cuestión alude a las dinámicas de la resistencia a una reforma hacia el UB. El plano institucional-normativo determina la existencia o no de un terreno fértil para le UB y como se anticipa, las resistencias pueden provenir no solamente de intereses sociales afectados por los efectos de la reforma o la disolución del *statu quo*, como por prácticas y normas asentadas en quehaceres institucionales preexistentes. Y finalmente, el contexto político general, puede ser un elemento promotor o un obstáculo formidable para el impulso de las reformas hacia el UB.

Cuadro 1. Proceso político de las reformas



Fuente: elaboración propia.

En síntesis, y de acuerdo con lo indicado en el cuadro N° 1 el proceso político de las reformas sociales, y de ahí el análisis de la viabilidad política del UB, atiende tres dimensiones: viabilidad de las reformas, dinámica de los actores, arenas y argumentos. La viabilidad es función de la calidad de la reforma, los liderazgos políticos que la sustentan y los efectos concretos. La dinámica de los actores tiene que ver con la conformación de coaliciones específicas. Las arenas y argumentos, finalmente, tienen que ver con los discursos enunciados y el "locus" del debate político.

Contexto sociopolítico y umbrales de reforma

La valoración de las posibilidades de impulsar reformas de política social con pretensiones universalistas, debe considerar los elementos del entorno social y político predominante. Ello remite a la valoración de la calidad del proceso político y la posibilidad de que el mismo sirva de espacio para el debate de las reformas hacia el UB y la creación de un clima apropiado para su impulso. Una parte del análisis se refiere a la naturaleza de los fenómenos estrictamente políticos, los problemas de los medios decisionales, la negociación de conflictos distributivos y la ponderación de la calidad de las instancias de intermediación. La segunda parte procura ponderar la expresión de tales procesos político-institucionales en decisiones concretas sobre gasto público e inversiones sociales que, vinculadas con las magnitudes de necesidades determinan lo que aquí denominaremos umbrales de reforma. En otras palabras proponemos comprender la viabilidad política de las reformas no como una condición estática, dependiente solo de la calidad técnica de la propuesta⁵, sino como la ubicación en un continuo donde la mayor o menor posibilidad de reforma depende de la calidad democrática del contexto político y la magnitud de la necesidad. Así como se plantea en el siguiente cuadro existen cuatro escenarios teóricos de reforma hacia el UB.

Cuadro 2. Democracia y necesidad

<p>(+)</p> <p>Satisfacción de Necesidad</p> <p>(-)</p>	<p>1. UB como base de la modernización social.</p> <p>Baja capacidad de procesamiento político democrático- Altos niveles de satisfacción de necesidades</p>	<p>2. UB como herramienta de inclusión social.</p> <p>Alta capacidad de procesamiento político democrático-Altos niveles de satisfacción de necesidades</p>
	<p>3. UB como utopía.</p> <p>Baja capacidad de procesamiento político democrático-Bajos niveles de satisfacción de necesidades</p>	<p>4. UB como proceso de consolidación de la democracia.</p> <p>Alta capacidad de procesamiento político democrático-Bajos niveles de satisfacción de necesidades</p>
<p>(-) Democracia (+)</p>		

Fuente: elaboración propia.

⁵ Esta es posiblemente la limitación más clara del proceso de reformas económicas sustentado en la aplicación acrítica, con posibilidades acotadas de adaptación, de un conjunto de prescripciones ancladas en hipótesis de costo-beneficio aisladas de contextos políticos y socioeconómicos concretos.

Así, evidentemente el escenario a todas luces más favorable para la aplicación de reformas hacia el UB es el número 2 pues dispone de instrumentos de gestión democrática y altos grados de satisfacción de las necesidades sociales lo que hace pensar en mecanismos de inclusión social, en tanto los déficit de integración aparecen posiblemente asociados a dinámicas institucionales excluyentes. El ambiente más desfavorable se localiza en el escenario 3, donde los recursos políticos y el grado de satisfacción de necesidades son claramente insuficientes. En estas condiciones ni el sistema político estaría en capacidad de plantearse las cuestiones que son relevantes en la propuesta de UB, y seguramente las magnitudes de la necesidad plantearían enormes exigencias fiscales.

Así entonces conviene preguntarnos cuáles son las condiciones de base del proceso político institucional en el que se encuentran actualmente las democracias latinoamericanas a fin de ponderar sus posibilidades efectivas de impulsar reformas exigentes desde el punto de vista de la gestión política como la estrategia de UB que se propone.

Democracia en América Latina: La difícil y nunca bien acabada convivencia con el autoritarismo

No hay lugar para extenderse demasiado respecto de un tema complejo como el enunciado. Nos interesa solamente colocar algunos aspectos de la evolución reciente del orden institucional en América Latina. La primera cuestión que queremos destacar se refiere al reconocimiento de las limitaciones hegemónicas de la democracia como instrumento de toma de decisiones. Ese argumento está originalmente asentado desde la valoración del déficit de la democracia en Occidente que a mediados de los ochenta caracterizaba Bobbio. La de América Latina no es solamente una situación deficitaria de la gestión de la democracia como método. Hay graves insuficiencias en todos estos órdenes: la representación es parcial, las opciones electorales no siempre son alternativas, la vigencia de la norma y su publicación y exigibilidad no son una constante, etc. Por otra parte en América Latina no siempre el que pierde permanece jugando el juego democrático (Przeworski) y en ocasiones no se cumplen los requerimientos mínimos de la competencia electoral (de nuevo a causa de situaciones institucionales de exclusión, como en el caso de las mujeres, los grupos étnicos subordinados, etc.). El problema es que además en América Latina la democracia convive con otras formas de gobierno que simplemente no lo son (Strasser). No todo se resuelve con el recurso al imperio del binomio constitución y mayoría. Con demasiada frecuencia ocupan el lugar de las leyes y la regla de la mayoría, el imperativo patrimonial, la prepotencia tecnocrática o simplemente el vicio cleptómano o la simple corrupción.

El segundo aspecto que está modificando con violencia la capacidad de formación de acuerdos políticos nacionales tiene que ver con la progresiva desnacionalización de la propiedad económica que conduce a una suerte de transnacionalización de los grupos dominantes (Robinson). A diferencia de las oligarquías nacionales, los nuevos propietarios no tienen ni historia ni cultura nacional y sus agentes gerenciales locales no disponen de la legitimidad suficiente ante los tomadores de decisión. Lo que no debe entenderse como una nostalgia por el poder oligárquico sino como una manifestación de una tendencia al distanciamiento entre el poder económico y el poder político en las periferias de la globalización.

La tercera dimensión se refiere a la persistencia del pasado, en la forma de una relación fuerte y sedimentada de los vínculos corporativos de los modelos precedentes. Donde se intentaron transformaciones welfaristas, estos acuerdos supusieron el establecimiento de mecanismos corporativos para garantizar una agregación, fiscalmente plausible, de las demandas sociales frente a la dispersión mercantilista o los riesgos pluralistas.⁶ A la vista de los cambios estructurales que han redefinido el lugar de la industria y el empleo público, tanto en Europa (Castel) como en América Latina (Pérez Saínz y Mora), es evidente que el arreglo tripartido dispone de medios cada vez más insuficientes para representar la pluralidad de situaciones sociales y laborales del mundo contemporáneo. De ahí que la persistencia de esas fórmulas puede traducirse en mecanismos excluyentes y limitaciones institucionales para la ampliación de la capacidad de registro, por parte del Estado, de las necesidades sociales en su conjunto.

Es así como, en cuarto lugar, los nuevos antagonismos sociales son, en América Latina, la manifestación de la necesidad de “locus” para la expresión de “voz” (Hirschman) en el proceso de toma de decisiones que exigen sectores sociales que están sometidos a relaciones de exclusión en todas sus dimensiones (Sojo, 2000). Dicho de otro modo, la expansión de la afirmación de identidad sobre la base de la definición de derechos ciudadanos, en contraste con las condiciones objetivas de la localización en el proceso de trabajo, ha aumentado la conciencia de la necesidad y de la insatisfacción que juntas aumentan el horizonte de demandas sociales al Estado y perjudican el mantenimiento del orden democrático en condiciones de persistente exclusión.(Sojo,2005) Las revueltas indígenas de Ecuador y Bolivia, pueden ser expresiones primarias de una tensión futura mayor.

Finalmente, en un plano propiamente de sociedad, las formas de cohesión derivadas de las solidaridades primarias se enfrentan a una ausencia de referentes complementarios en el espacio público y a la erosión de las bases fundamentales del capital social. La gestión pública, impulsada por propósitos de cohesión social, ha puesto marcado acento en la eficiencia fiscal, lo que eventualmente debilita la disposición solidaria en beneficio de indicadores de desempeño técnico. La descomposición del hábitat social debido a la segregación social de los espacios urbanos principalmente, impone límites simbólicos y materiales a la función integradora de los espacios sociales (Bauman), produce guetos de marginalidad, pobreza y vulnerabilidad en las comunidades empobrecidas y enclaves de modernidad rodeados de seguridad privada, no pública. Así la identidad se reproduce en la afirmación de las diferencias con los demás que son al mismo tiempo definidos como alteridad negativa, el otro peligroso. Las respuestas excluyentes, que en el extremo conducen a manifestaciones de violencia política y criminal, terminan de completar un panorama político caracterizado por la precariedad institucional, la insuficiencia democrática, las insuficiencias de la representación política y la multiplicación de obstáculos para la convivencia comunitaria que es el referente primero de la cohesión social.

⁶ El arreglo corporativo nunca estuvo muy lejos de la aspiración trilateral por la gobernabilidad democrática en este sentido. Por otro lado es evidente su distanciamiento de la gestión pluralista tal y como lo observa Lijphart.

Umbrales de reforma: de la necesidad y la capacidad

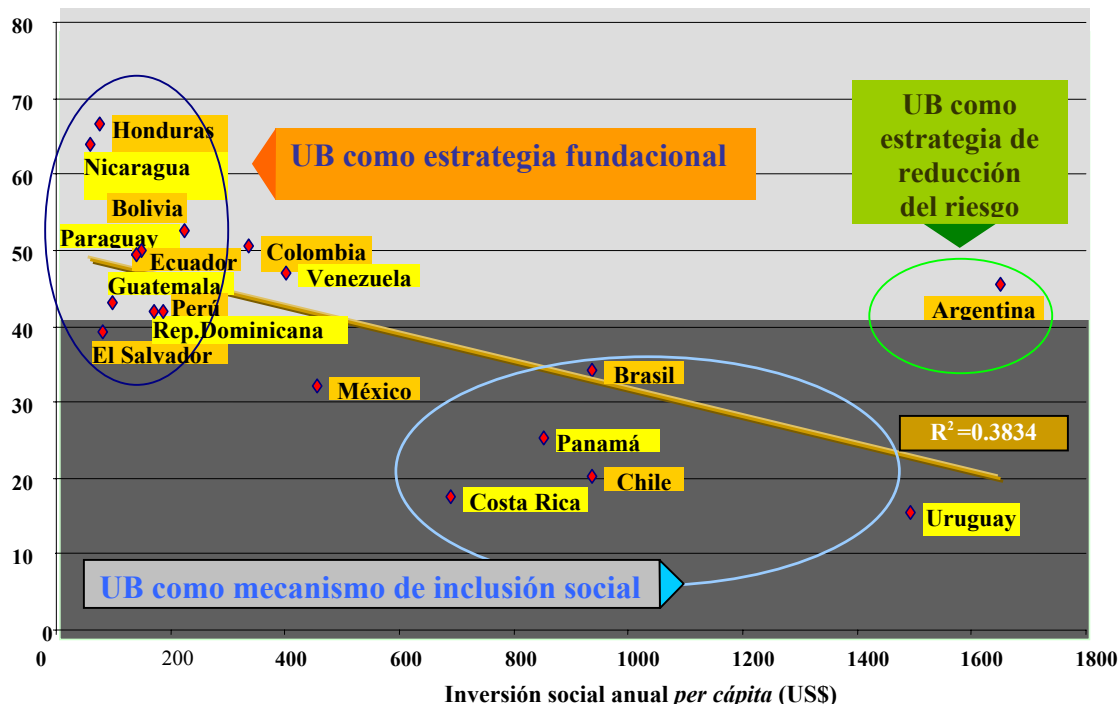
Hasta aquí hemos observado como los recursos de cohesión política se desenvuelven en un terreno quebrado: hay planicies de progreso democrático como la que se deriva de la hegemonía del concurso electoral como mecanismo de elección de gobernantes (debilitado con un indicador de mandatos incompletos alto en algunos países: Argentina a inicios de siglo y más recientemente Bolivia y Ecuador), que se combinan con profundas hondonadas donde descansan los restos de partidos políticos ideológicos y programáticos, con proyección de largo aliento, que han cedido lugar a liderazgos personalistas carismáticos. De este complejo escenario se derivan opciones y desafíos para el impulso de reformas políticas con propósitos de integración social. La fuerza de liderazgos nuevos, con impronta centro izquierda (como en Brasil, Argentina y Uruguay) puede favorecer cambios en la dirección de políticas sociales incluyentes, pero la debilidad institucional en países con mayor precariedad de recursos, combina mal con gobiernos instalados precariamente en una secuencia dispersa de promesas de consumo universal.

La otra cara de esta medalla alude a los efectos estructurales de esas arquitecturas políticas fijadas en dos tipos de indicador: los de la necesidad, que indudablemente son heterogéneos en su composición y múltiples en sus manifestaciones y asociaciones, pero que aquí hemos querido convencionalmente asociar a niveles de pobreza de las personas. Segundo, los de la capacidad, referidos a la calidad de las respuestas públicas, en este caso asociadas a inversión social y sus relaciones con gasto público y la producción. Así podemos también situar la cuestión de la gobernabilidad (demandas y respuestas) en un plano temporal amplio donde la necesidad remite a la suficiencia de las respuestas pasadas, mientras que las capacidades dicen de la disposición actual a enfrentar los desequilibrios observados.

Proponemos la identificación de tres tipos de umbral, entendidos como margen de maniobra político para la adopción de reformas en la dirección del UB: el umbral social que procura ponderar la magnitud de la necesidad por persona de cada país; el umbral fiscal, que pone el acento en la distribución de los recursos públicos y los espacios para modificar o no las asignaciones preexistentes y finalmente el umbral macroeconómico que se refiere a la vinculación de las necesidades con el dinamismo económico observado. Teóricamente, el umbral social es pequeño si amplios sectores de la población están en condición de pobreza y por lo tanto, cualquier esfuerzo de superación conduce a una demanda de recursos que enfrenta dificultades de ampliación. Así la falta de interés político pasado se combina con la estrechez fiscal actual para impedir la propagación de propuestas favorables al UB.⁷

⁷ Los datos de inversión social y sus relaciones con el gasto público y el producto, así como los datos de pobreza provienen del Panorama Social de CEPAL 2004. Los datos de impuestos provienen del World Development Report del Banco Mundial, 2004.

Gráfico 1. Umbral Social. Inversión social per cápita y pobreza



Fuente: elaboración propia.

Los niveles de inversión social en la mayoría de los países de América Latina muestran rezagos significativos, entre sí y con el mundo en desarrollo. En la distribución intrarregional se observa un numeroso grupo de países, la mitad de la muestra de 18, cuyos niveles de inversión social son aproximadamente un tercio de la línea internacional de pobreza: 35 centavos diarios. En otros tres, los niveles alcanzan el límite de 1 dólar por día por persona, mientras los últimos seis países los niveles promedio alcanzan 3 dólares diarios. Por supuesto no se trata de recursos para el alivio de la pobreza, porque son los gastos destinados a “lo social” en su conjunto, una parte significativa de lo cual se destina a los gastos previsionales de los asalariados de ingreso medio y alto. Lo que se trata es mostrar que entre los países de América Latina los umbrales de recursos/necesidad tienen variaciones significativas. La otra cuestión se refiere al sitio relativo que ocupa la atención a lo social en las prioridades de inversión en AL. Un ejemplo es el dato de inversión total en salud. De acuerdo con los reportes de desarrollo humano del PNUD, los países de ALC destinaron a salud en promedio 70 centavos por persona, mientras en los países de ingreso medio alto el monto asignado es un dólar y en los países de alto ingreso la inversión en salud alcanza 7.8 dólares por persona.

Del gráfico se desprende que las valoraciones de umbral permiten caracterizar de modo diferenciado el efecto social de una estrategia UB para las políticas sociales. Para un grupo importante de países de alta necesidad y bajos recursos la estrategia UB adquiere un cariz “fundacional” toda vez que supone el desarrollo de mecanismos institucionales que inauguren una vinculación pro-bienestar en la gestión de la política pública. Para países con niveles relativamente bajos de necesidad (proporciones alrededor del 20% de pobreza)

es posible que una estrategia UB suponga el enfrentamiento con situaciones de exclusión social que no permiten continuar procesos sostenidos de reducción de la pobreza, debido a rupturas de naturaleza política, simbólica y cultural. Por último la evidencia de altos recursos y alta necesidad habla de situaciones de riesgo inducidas por efecto de crisis económicas, políticas o de ambas, en cuyo caso políticas con orientación UB pueden convertirse en sistema de blindaje para los grupos sociales más vulnerables.

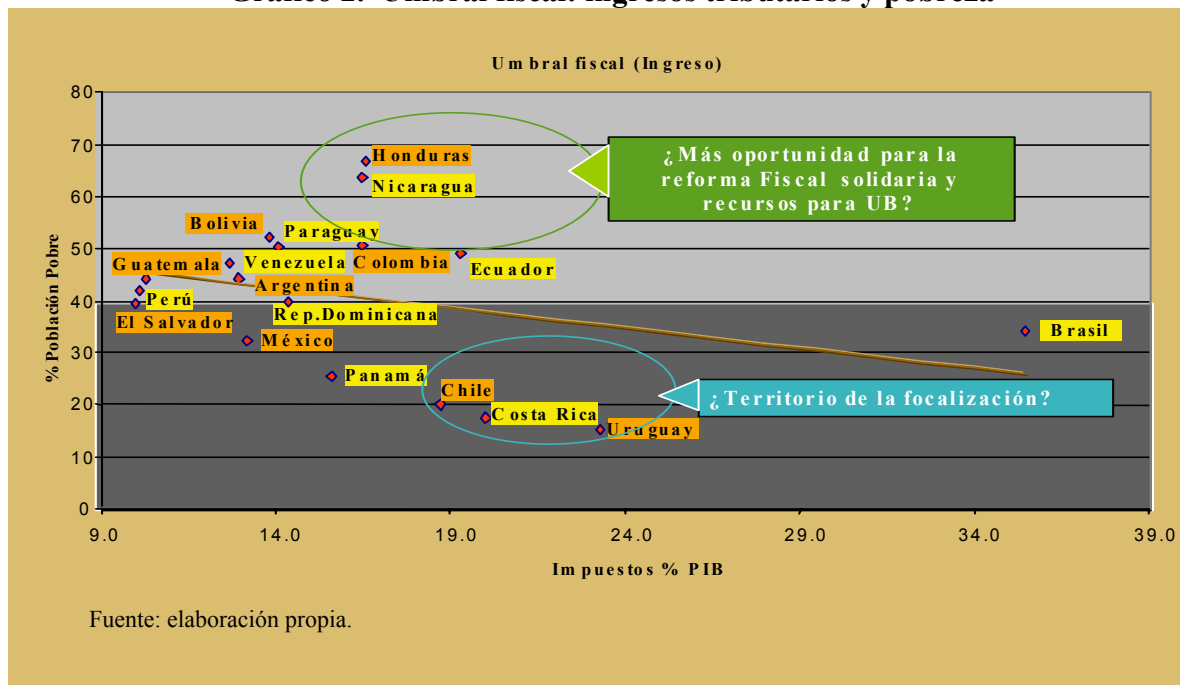
El umbral fiscal dice de la disposición general de recursos para inversión social en virtud de la disposición de recursos para el financiamiento de la inversión y el gasto público general, así como la proporción relativa del gasto público social respecto del total.⁸ Puede decirse que el umbral fiscal se acentúa cuando las necesidades son relativamente limitadas y todavía puede ampliarse la fracción de gasto público destinada a propósitos sociales.⁹ Así podría considerarse políticamente viable una reorientación de gasto público en la dirección de UB, teniendo en cuenta las ventajas del gasto social para estimular ciertos dinamismos económicos y para favorecer el balance general de gobernabilidad. En contraste, el umbral se cierra si recursos fiscales relativamente escasos y amplios en la proporción destinada a inversión social coinciden con necesidades altas de la población. En este caso no hay más salida para impulsar estrategias de UB que incentivar su articulación con esfuerzos de ampliación de la base de ingresos y para “alinearse” los objetivos de la cooperación y la asistencia internacional al desarrollo a los propósitos de una estrategia nacional de UB.¹⁰

⁸ Por regla general América Latina presenta niveles bajos de compromiso fiscal por el lado de los ingresos. A finales de los noventa el promedio de América Latina de ingreso tributario era 16.2% del PIB. El promedio para los países de la OECD fue de 37.9% (Tanzi y Zee, 2000)

⁹ En la muestra de 18 países se observan tres escenarios. En 6 países la inversión social abarca más de 60% del gasto público. En otros 6 el porcentaje es superior al 40%. En los 6 restantes oscila entre 30% y 40%.

¹⁰ El tema de armonización y alineamiento ocupa la atención de la comunidad donante internacional. Se refiere por un lado a la necesidad de coordinar la oferta de cooperación (lo que supone una disputa no zanjada entre los promotores del desarrollo humano y los defensores del crecimiento económico) en direcciones relativamente armónicas, que al mismo tiempo coloquen en prioridad las necesidades identificadas por los planes gubernamentales (alineamiento). Esta cuestión empieza, en el mejor de los casos a requerir que las agendas de desarrollo nacional sean “pro pobres”, por lo que habría que realizar esfuerzos nada despreciables para impulsarlas a favor de acciones de UB.

Gráfico 2. Umbral fiscal: ingresos tributarios y pobreza



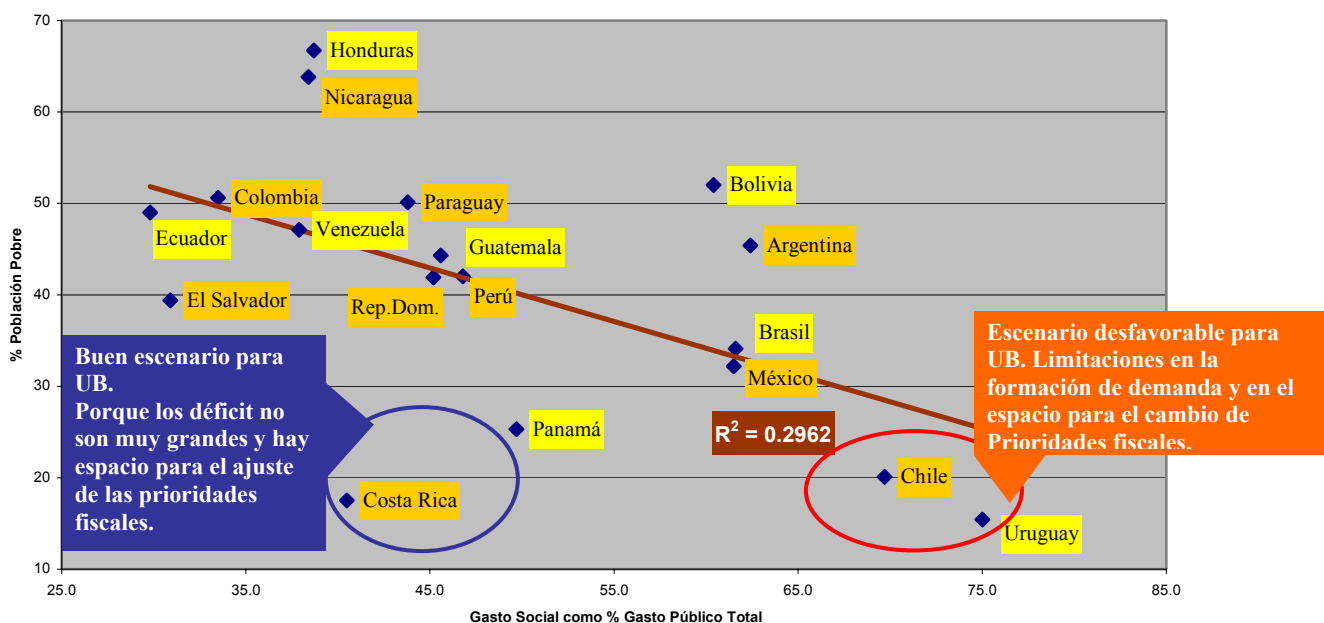
La cuestión que se deriva del gráfico anterior es si una estrategia de UB puede impulsarse en virtud de la necesidad de promover reformas tributarias cuyos beneficios se orientarán a satisfacer las necesidades de amplios grupos altamente carenciados. Ello también conduce a proponer la oportunidad de formular reformas tributarias concordantes con el impulso al UB en los casos en que las necesidades imperantes suponen enfrentar dinámicas de exclusión que perjudican a grupos relativamente minoritarios. En el primer caso el compromiso solidario estaría en el centro de una estrategia de formación de una cultura tributaria progresiva y favorable al UB, mientras en el segundo la transformación requerida supondría no solamente atender a los “más necesitados” sino hacerlo en el camino de la superación de barreras de exclusión¹¹.

En relación con el umbral fiscal asociado al gasto público es evidente que la necesidad proviene entre otras cosas de la insuficiencia de la atención histórica del Estado a las dimensiones sociales del gasto público. Ello en virtud de relaciones políticas que han prolijado regímenes patrimoniales y rentistas. Una escasez de recursos que se agrava con la rigidez de los ingresos, por una parte, y con la necesidad de atender obligaciones financieras por la otra. En situaciones de alta necesidad y alta proporción de gasto destinado a la inversión social (Bolivia) es muy probable que las reformas necesarias, del Estado en su conjunto, tengan que ver con la ampliación generalizada de los ingresos, la mejoría profunda de la calidad de las prestaciones sociales y el combate directo al flagelo de la corrupción. Como se destaca en el gráfico No.3, las opciones políticas podrían fluir

¹¹ Quizá estamos proponiendo aquí una distinción sutil, pero no irrelevante, entre culturas tributarias solidarias, centradas en la formación de acuerdos corporativos que generan y distribuyen dividendos sociales y culturas incluyentes, que suponen la erosión de las diferencias estructurales a partir de principios normativos universales. Sobre el tema de la cultura tributaria puede verse el trabajo de Rivera y Sojo, aplicado al caso de Costa Rica. Sobre exclusión social e inclusión el volumen de Bustelo y otros.

en un continuo con dos extremos interesantes: a favor de una estrategia UB ahí donde las necesidades son relativamente manejables y hay espacio para la revisión de las prioridades políticas del gasto público (Costa Rica) y; en contra de la estrategia, allí donde las necesidades también son limitadas (lo que significa dificultades para la agregación de demandas) y simultáneamente no hay mucho lugar para la reforma de las prioridades de inversión de los recursos fiscales (Chile y Uruguay).

Gráfico 3. Umbral Fiscal: gasto social como % del gasto público y pobreza.

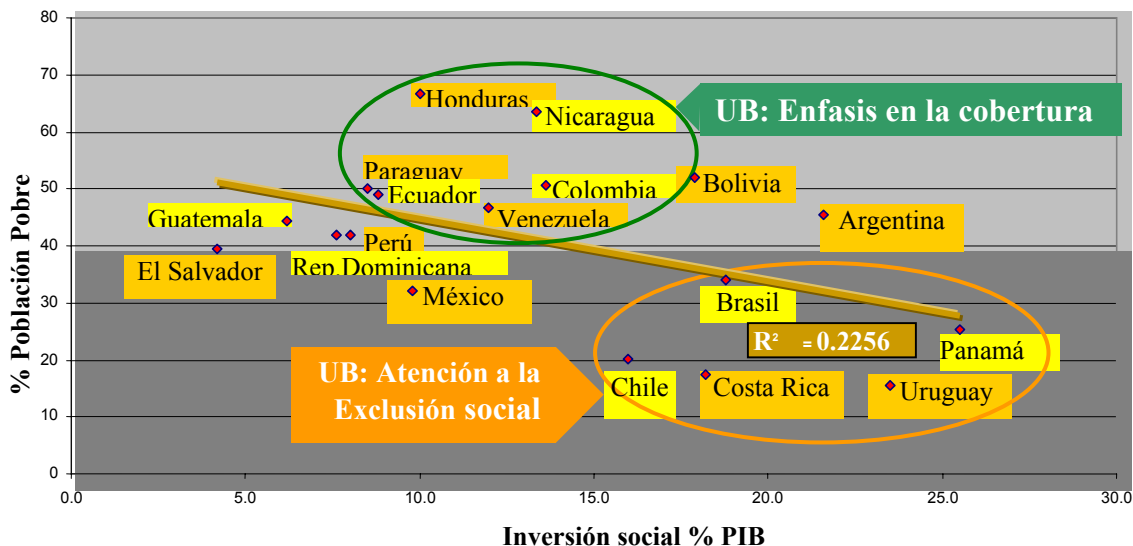


Fuente: elaboración propia.

El tercer umbral se refiere a la dimensión estructural que aquí hemos asociado a la ponderación de las posibilidades macroeconómicas de una estrategia UB. Se tiene en primer lugar una amplia dispersión de los niveles de inversión social en relación con el tamaño del producto interno bruto. 7 países destinan entre 15 y 25% de su PIB a inversión social; 4 países destinan más del 10%; 7 países destinan menos del 10% de su PIB a inversión social. Si se tiene en cuenta que el promedio de inversión en salud y educación como % del PIB entre los 10 países de mayor desarrollo humano es de 12.6% se observa que las distancias aquí pudieran no ser muy amplias. En ese caso la insuficiencia de los recursos proviene de un déficit estructural (debido al tamaño del producto) dado un nivel más bien moderado de esfuerzo macroeconómico. Según se observa en el gráfico número 4, se proyectan en la región, en términos del umbral estructural, dos desafíos: el de la cobertura para los países con niveles inferiores de esfuerzo macroeconómico y por encima de la medida en términos de necesidad social (definida como % de población pobre) y de la inclusión para los países que ya tienen un esfuerzo macroeconómico alto y niveles menores de necesidad, pero deben hacer frente a las demandas del UB en atención a situaciones de exclusión que no han sido suficientemente abordadas en la orientaciones previas de política

social (universalista segmentada o residual) o que responden a fenómenos nuevos de empobrecimiento reciente o inmigración laboral.

Gráfico 4: Umbral estructural. Gasto social como % PIB y pobreza



Fuente: elaboración propia.

En síntesis, balanceando las posibilidades políticas de impulsar reformas de UB en América Latina, con base en la definición de umbrales construidos sobre las columnas de la necesidad y las vigas de los recursos disponibles, observamos lo siguiente:

Umbral social: Las inversiones sociales en AL son altamente deficitarias en dos tercios de los países. Las necesidades correlacionan indirectamente con la insuficiencia de recursos.

Umbral fiscal: La baja carga tributaria sugiere espacios todavía amplios para la expansión de los recursos disponibles en procura de una reforma hacia el UB. Ello es particularmente evidente a la vista de que en varios países la participación de las inversiones sociales en el gasto público es ya significativa. En unos pocos países es evidente la necesidad de balancear el gasto público en beneficio de las inversiones sociales.

Umbral estructural: El esfuerzo macroeconómico no parece bajo en contraste con las anteriores dimensiones. Lo que se requiere es una expansión de la producción que aumente los recursos nominalmente disponibles para inversión en reformas sociales (UB) sin alterar en lo sustantivo la relación proporcional. Esto es una evidencia de las debilidades de la distribución directa en América Latina. No obstante, algunos países deben procurar alcanzar la barrera del 10%.

Dinámica sociopolítica de las reformas sociales

En este apartado proponemos una aproximación al análisis de la viabilidad política del UB sobre la base de un modelo analítico que pondera la ubicación de los intereses de cuatro tipos de actores sociales (gobierno, grupos corporativo-institucionales, sector privado y usuarios) como referentes de los discursos que potencian las reformas sociales. Antes de proceder al análisis a fondo de los formatos discursivos posibles en torno al UB, conviene una aproximación comparada con las formas precedentes de la política social a fin de estimar las posibilidades de apoyo potencial de este grupo de actores.

La propuesta de UB se coteja en la matriz siguiente con el modelo universalista segmentado, el mercantilismo minimalista y el enfoque residual. Eso nos permite proponer la idea de que tras la formulación de UB hay una suerte de aspiración “ciudadanista” que distingue el contenido y el destino de las prestaciones contra la visión corporativo-laboral del modelo universalista; la visión individualista posesiva (Macpherson) del modelo minimalista y el enfoque “pobre-centrista” del planteamiento residual. La propuesta de UB, ciudadanista, supone reconocer una oferta mínima de prestaciones integradas y universales, precisamente como los derechos ciudadanos sustantivos, con independencia de su ubicación en las estructuras organizativas, de la producción y del consumo.

El esquema está estructurado por actores y reformas y en cada casilla se distinguen las características del actor que se refieren a las condiciones ideales requeridas para ellos en cada uno de los escenarios de reforma; los objetivos de los actores relacionados con la reforma y sus capacidades y finalmente los recursos materiales, políticos y simbólicos de los que dispone. Así se propone poner en la perspectiva de las reformas previas y los arreglos políticos requeridos para impulsarlas, la posibilidad de impulsar una estrategia con orientación UB. La idea es que las reformas sociales se construyen sobre terrenos sedimentados por arreglos políticos previos que podrán falsearse o afianzarse en tanto la reforma UB los tenga presentes.

Aunque no interesa en este punto arribar a conclusiones, sino simplemente proponer una aproximación metodológica para la ponderación de las posibilidades políticas de las reformas sociales con orientación UB, puede indicarse a manera de referencias generales una tensión derivada del alto grado de liderazgo político legítimo que necesita una estrategia UB habida cuenta de, por una parte, los elevados costos fiscales producto de la exigencia de atención de demandas diversas y largamente postergadas; y por la otra, las dificultades de agregación de tales demandas que si bien están instaladas en el prontuario de los derechos ciudadanos integrales, tienen mayores dificultades para generar las facilidades organizativas que sí se pueden articular con relativa simplicidad cuando la identidad no proviene de una condición abstracta de “derechos-habientes” sino de vinculaciones laborales e institucionales concretas como ocurre en el caso de los arreglos corporativos.

Cuadro 3. Proceso político de reformas sociales. Características, recursos, objetivos.

	Universalismo Segmentado	Mercantilismo minimalista	Residualismo	Ciudadanismo (UB)
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Liderazgos hegemónicos sustentados en carisma, estructura partidaria y referente ideológico. Visión centrada en la promoción de modelos de desarrollo. Legitimación sistémica centrada en el largo plazo. Establecimiento de bases fiscales y endeudamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> Liderazgos reformistas sustentados en el carisma. Debilidad de los referentes ideológicos y político partidarios. Estabilidad macroeconómica y privatización. PAEs, y bono democrático. 	<ul style="list-style-type: none"> Mandato electoral ambiguo basado en personalismo. Racionalidad fiscal. Adaptación al ciclo político y atención de demandas sociales fragmentadas. Fortalecimiento del control tecnocrático. 	<ul style="list-style-type: none"> Fuerzas políticas dinámicas, “state friendly” con buena legitimidad electoral. Equidad social con crecimiento económico. Alta exigencia fiscal. Limitados rendimientos políticos de corto plazo. Fortalecimiento de independencia y autonomía institucional sectorial.
Grupos corporativos	<ul style="list-style-type: none"> Diversificación basada en sectores sociales (v.gr. médicos, maestros). Cuota de poder institucional y política. Mobilización y poder de veto. 	<ul style="list-style-type: none"> Debilitamiento organizativo Mantenimiento de regalías previas. Alta oposición a las reformas con niveles relativamente altos de movilización de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> Mantenimiento precario de las vinculaciones corporativas. Persistencia de la segmentación y especialización institucional. Baja resistencia en tanto no perjudique derechos adquiridos. 	<ul style="list-style-type: none"> Sectoriales. Mantenimiento de las prerrogativas institucionales previas. Sindicalismo renovado (pro pobres, pro usuarios).
Sector Privado	<ul style="list-style-type: none"> Oligarquía y sectores modernos. Rentas crecientes y paz social. Control político y veto militar. 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de la cohesión institucional y normativa post-oligárquica. Ampliación de la esfera mercantil en lo social. Ampliación de la presencia política directa. 	<ul style="list-style-type: none"> Tendencialmente trasnacionalizado. Favorable a la disminución de gasto público y simpatizante de menores inversiones concentradas en las mayores necesidades. Disminución de acción directa debido a la influencia tecnocrática. 	<ul style="list-style-type: none"> Heterogeneidad estructural. Estabilidad sociopolítica y económica. -Disminuidos riesgos sociales y mayor estabilidad en las rentas. Disponen de Voz en virtud de la dependencia fiscal del modelo.
Usuarios	<ul style="list-style-type: none"> Gremialismo estructuralmente segmentado. Poder de grupo. Organizativos y control institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> Consumidores atomizados. Reducción del costo de la vida. Debilidad organizativa, atomización de identidades e intereses. 	<ul style="list-style-type: none"> Pobres Subsidios y compensaciones coyunturales-permanentes. Asociativismo comunitario y clientelismo institucional (buenos pobres) 	<ul style="list-style-type: none"> Ciudadanos derecho-habientes. Desarrollo humano. Normativo-legales y ética. Control político institucionalizado.

Los cimientos políticos del UB

Balance de posibilidades

Para impulsar con relativo éxito reformas sociales con pretensiones universalistas se requiere la concurrencia de determinadas condiciones medioambientales. Unas de carácter constitutivo son indispensables para iniciar procesos políticos sustentados en un discurso favorable al UB. Las otras son necesidades instrumentales, herramientas que pueden adaptarse o combinarse, para producir resultados congruentes con los objetivos del universalismo básico.

En relación con las necesidades constitutivas, partimos del planteamiento de “estrategia alternativa” para resolver la cuestión de la pobreza y los derechos humanos formulado por Peter Townsend (2005) y que consiste en cuatro componentes, uno de los cuales es sinónimo de lo que aquí entendemos por UB. Los otros tres componentes son a) políticas progresivas (*equitable*) de impuestos e ingresos, b) un programa de creación de empleos y c) control social y democrático de las empresas transnacionales y de las agencias internacionales. Estos elementos están en la base misma de la persistencia de relaciones desiguales que perjudican en mayor medida a los países que no tienen control sobre los flujos más dinámicos del mercado internacional (notablemente el mercado de divisas) y que de no producirse transformaciones significativas en los subproductos de esas relaciones, tampoco pueden esperarse transformaciones duraderas en las capacidad internas de cohesión e integración social.

Una segunda cuestión, que consideramos constitutiva, se refiere a la conciencia de los derechos, no de parte de los individuos “derecho-habientes” sino de los regímenes políticos. Esto significa en otras palabras el reconocimiento de la persistencia de relaciones de exclusión social que les impiden a grandes mayorías de América Latina tener acceso a medios de satisfacción de elementales necesidades. Se trata de enfrentar las relaciones positivas que tienen la pobreza con la infancia, la etnicidad, el idioma, la incapacidad física, la condición de género, el lugar de residencia y la nacionalidad. Parte de esta transformación hacia una cultura política de la inclusión supone poner a disposición de la sociedad mecanismos apropiados para la formación de demandas ciudadanas amplias e integrales.

Los requerimientos instrumentales se refieren a los mecanismos básicos necesarios para impulsar la reforma. En primer lugar, la posibilidad real de propiciar coaliciones políticas a favor del UB. Es evidente, como se deriva de la experiencia de las reformas económicas en los años ochenta, que este proceso no ocurre en aislamiento sino en estrecha vinculación con actores internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, que fueron indispensables para promover conocimiento, información y recursos que contribuyeron a la instalación de plataformas políticas y sociales locales sin las cuales la desregulación, la apertura y las iniciativas mercantilistas y privatizadoras habrían enfrentado mayores dificultades para su legitimación interna.

En segundo lugar, la arquitectura misma de las reformas, su alcance e intensidad, son aspectos esenciales en la formación de horizontes de viabilidad política. Toda tendencia a iniciativas radicales, con altos costos transicionales para grupos concretos (frecuentemente poderosos política o económicamente) debe ser desaconsejada en beneficio de aproximaciones graduales sustentadas en un equilibrio razonable de costos y

beneficios. Con ello deberá lograrse la formación de coaliciones sociales (ciudadanas) a favor de las reformas UB como resultado de la valoración de sus beneficios y que no solamente abarquen el reducido círculo de los beneficiarios, sino principalmente, con la posibilidad de involucrar potenciales detractores cuyas demandas hayan sido apropiadamente integradas en un riguroso esquema compensatorio.

Con estos elementos en consideración en la tabla siguiente se expone, de manera sintética, una valoración de las oportunidades de impulsar una agenda de reformas sociales con contenidos universalistas, en virtud de los argumentos positivos o negativos que pueden sostener determinados actores sociales.

Se observa en términos generales una tensión entre el alto requerimiento de liderazgo político que supone una estrategia UB en contraste con el clima relativamente desfavorable que afrontan los partidos políticos y el régimen de representación en su conjunto. De ahí que resulte aconsejable valorar a fondo especificidades nacionales-locales donde estrategias UB pueden encontrar mejores tiempos políticos.

En segundo lugar, han de habilitarse medidas de política pública capaces de gestionar un acuerdo de convivencia con una dinámica macroeconómica que, en términos generales y con excepciones nacionales sustentadas en liderazgos comprometidos con agendas alternativas o en virtud de ciclos políticos favorables, se mantiene todavía cercana a visiones de política económica conservadora (Berry), preocupada de manera unidimensional por el resguardo de los equilibrios monetarios y fiscales.

En tercer lugar, una propuesta para el UB deberá enfrentar los asentamientos tecnocrático-sociales que hoy se encuentran, en el mejor de los casos, instalados cómodamente en programas importantes, pero no suficientes, de transferencias condicionadas para la atención de la población en condición de pobreza. Una estrategia UB requiere repensar criterios técnicos que hoy tienen “rango de ley” como la progresividad del gasto, la centralidad de la lucha contra la pobreza, la rigurosa selectividad y el piso fiscal.

En cuarto lugar, la estrategia hacia el UB puede, si quiere disponer de recursos organizativos e institucionales disponibles, establecer un compromiso activo con los arreglos corporativos precedentes. Los sectores institucionales pueden convertirse en calificados opositores a una reforma universalista si perciben amenaza a sus prerrogativas previas. La cuestión es dejar para otro debate, relacionado con la eficiencia de la gestión pública en su conjunto (y no el rol de la política social) el enfrentamiento con los beneficios de los acuerdos corporativos del pasado.

En quinto lugar, la oposición natural del sector privado puede mitigarse si se proyectan adecuadamente los costos relativamente altos de la persistencia de relaciones sociales excluyentes (los motines de París en Noviembre de 2005 son un buen referente). Una estrategia gradualizada es también importante para mitigar la resistencia empresarial al UB.

Por último, habrá que responder la cuestión de la “subjetividad ciudadana” como base de sustentación social de una reforma universal.

Cuadro 4. Proceso político de reformas hacia el UB: Actores-arenas/ argumentos

<p>Políticos: La característica esencial habla de atomización y personalismo en el funcionamiento de las estructuras políticas. Referentes ideológicos difusos.</p> <p>Con excepciones hay debilidad en los referentes partidarios institucionales y alta dependencia en personalidades y liderazgos de circunstancia.</p> <p>Plano ejecutivo dominado por una tensión no resuelta entre control macroeconómico, tendencias patrimonialistas y aspiraciones populistas-clientelistas.</p> <p>Umbral legislativo con limitaciones serias para la formación de mayorías sólidas justamente a causa de la atomización y el personalismo.</p> <p>Debilidad estructural de la política y los liderazgos locales pero en algunos países tensiones y crisis de gobernabilidad estatal-federal.</p>	<p>La racionalidad dominante procura la reelección y la legitimidad de las decisiones. Tienen motivos duales: impulsar reformas sociales es necesario de cara a los compromisos electorales para reducir la pobreza y disminuir la desigualdad. Las acciones para impulsar la reforma suponen enfrentamiento con los beneficiarios del statu quo y con los controladores del equilibrio fiscal.</p> <p>A diferencia del modelo anterior welfarista-corporativo no se dispone de una fuerza política partidaria que impulse reformas distributivas con toda claridad, debido a la debilidad de los partidos políticos y a la impronta personalista que los sustituye. Tampoco disponen de la presión y (ocasionalmente recursos compensatorios) derivados de la condicionalidad de agentes externos como si ocurrió con el modelo minimalista-mercantilista.</p>
<p>Economistas: La visión económica con un sesgo conservador (Berry) ocupada de contener el nivel inflacionario con tasas de interés altas que desincentivan el crecimiento, es todavía predominante en América Latina aunque los discursos que circundan el debate sobre el desarrollo han hecho una profunda crítica de los supuestos de la reforma económica de los ochenta.</p> <p>Su posición se fortalece por el establecimiento de una alianza estructural intra y trans nacional (hacia adentro con los sectores de capital y hacia fuera con la condicionalidad conservadora que todavía impulsan los organismos multilaterales y las calificadoras de riesgo).</p>	<p>La racionalidad decisoria se orienta por el equilibrio macroeconómico y el impulso al crecimiento. Favorecen opciones mercantilistas y aceptan las proposiciones a favor de la selectividad y la focalización con argumentos a favor de la eficiencia y la progresividad del gasto social. La idea del UB no tiene fácil asidero debido a los altos costos fiscales del período transitorio y los limitados efectos de corto plazo.</p>
<p>Tecnócratas sociales: Víctimas de una sobre-especialización sectorial. Se encuentran diferenciados con respecto a los énfasis en las distintas eras de la política social. Hoy los más beligerantes y “exitosos” son los promotores de la nueva selectividad centrada en las transferencias condicionadas.</p>	<p>Procuran reformas orientadas al mejoramiento de la eficiencia de los servicios, por medio de la disminución de los costos de operación y la innovación institucional donde las soluciones que procuran la atención selectiva de los grupos de más bajo ingreso han ganado mayor simpatía. La diferencia central es que el propósito de los nuevos focalizadores continúa siendo la reducción de la pobreza mientras que el desafío de UB está planteado como una reforma profunda de los niveles de equidad.</p> <p>El desafío es la construcción de una suerte de alianza cooperativa que busque sinergias para el UB con todos los sedimentos de las distintas eras de política social, especialmente con los que hoy gozan de condiciones de “legitimidad macroeconómica” y apoyo internacional.</p>

<p>Grupos corporativos: Referidos principalmente al modelo welfarista previo a la crisis, la principal característica es que son a la vez gestores y beneficiarios de los modelos sociales impulsados (el paradigma son maestros y médicos). Con el modelo previo obtienen status, recursos económicos y un régimen de retiro y aseguramiento. Disponen de recursos institucionales (sindicatos y gremiales) si bien debilitados todavía beligerantes y ampliamente presentes en mecanismos decisionales institucionalizados y en expresiones públicas de protesta y resistencia.</p>	<p>Su principal motivo para apoyar o rechazar la reforma se asocia al mantenimiento de sus lugares en el proceso de toma de decisiones, la consolidación de sus estructuras organizativas y el mejoramiento de las condiciones de trabajo de sus agremiados. Los objetivos asociados al rendimiento social de las políticas, su nivel de eficiencia o su grado de progresividad ocupan un lugar secundario, aunque pueden no ignorarse plenamente. Su apoyo decidido a una propuesta de UB podría encontrar obstáculos si la reorientación potencial de recursos fiscales e institucionales afecta condiciones favorables preexistentes.</p>
<p>Sector Privado: Terciarizado, Transnacionalizado y heterogéneo. A diferencia de las clases económicamente dominantes, depende menos de las actividades extractivas e industriales y está menos anclado a la territorialidad nacional (puede ser muy local o muy internacional, pero en todo caso “trans” nacional). Mantiene alto grado de involucramiento con la política por medio de la acción directa o el financiamiento pero también procura llenar los espacios abiertos por el sentimiento antipolítico.</p>	<p>Los grupos más dinámicos, transnacionalizados, involucrados en las ramas dinámicas de la producción el comercio y los servicios pueden considerarse opositores naturales del UB. La combinación de los riesgos del estancamiento social (radicalización antiempresarial de la política en AL: las nuevas izquierdas) y la posibilidad de una aproximación gradual costo-eficiente a objetivos de UB puede disminuir esa oposición de base.</p>
<p>Usuarios: Los principales usuarios de los modelos prexistentes han sido las clases medias y los pobres. La estrategia UB no limita esas prestaciones sedimentadas pero propone nuevas acciones para enfrentar la exclusión. ¿Son los excluidos susceptibles de ser individualizados y potenciados?</p>	<p>El desafío es que siguiendo a Laclau y Mouffe (1982) el discurso del UB sea capaz de constituir sujetos sociales que lo impulsan y que se definen en relación con el. Ciudadanía y derechos aparecen como recursos para la cohesión social general, pero difícilmente fragmentables socialmente. Lo que es de todos no es de nadie al mismo tiempo. ¿Cuál es la arena para los usuarios de UB? Del sindicalismo y la acción comunal hacia adonde? ¿Cuáles son las identidades de los beneficiarios del UB? Sí los derechos son expresión de la vida social y de las luchas históricas, pueden asimismo constituir identidades y sujetos sociales?</p>

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Tras largas décadas, a veces toda una vida, de dominio autoritario, la democracia parecía una quimera para las atribuladas sociedades latinoamericanas. En la actualidad, no sin quebrantos, la región persiste en la idea de que la voluntad ciudadana expresada en las urnas es el único medio legítimo para la delegación del poder político. Por eso, no hay reforma imposible, y la realidad es, en cierto modo, un proceso lento, gradual, sostenido de cambio.

La magnitud de la privación que se experimenta en América Latina y el Caribe, con seguridad mayor que el ya deplorable panorama que se deriva de las cifras de pobreza y desigualdad de ingresos, exige toda la reflexión posible en torno a las formas de enfrentarla. Continuar por el camino de la confianza supersticiosa en la capacidad distributiva del libre comercio y el crecimiento económico, encomendando a las brigadas de rescate que son las políticas sociales, la atención de los ya empobrecidos, no parece conducir a un cambio positivo. Por ello conviene detenerse en la reflexión de las ventajas que pueda tener una estrategia de universalismo básico. En el pasado se habló de pleno empleo, como sistema de acreditación de la condición identitaria centrada en el trabajo. La estrategia UB propone “plena satisfacción” de derechos elementales, entendiendo que la condición ciudadana califica la inclusión social y por su medio la cohesión sistémica y la estabilidad política.

En este artículo hemos reflexionado en torno a la viabilidad política del UB pensando el referente histórico concreto que son las sociedades latinoamericanas de hoy. De esa reflexión, claramente parcial y provisional, se derivan algunas consideraciones finales.

Toda forma de aproximación gradual es aconsejable, especialmente en aquellos casos en que la amplia necesidad, la generalizada exclusión, revela culturas políticas desentendidas largamente de las demandas básicas de la población.

El gradualismo conlleva selectividad en las intervenciones, procurando actuar en aquellos sectores en donde una específica articulación de recursos disponibles escasos y necesidades insatisfechas puede garantizar experiencias relativamente exitosas. Ello podría justificar intervenciones “regresivas”, es decir no dirigidas a atender las mayores necesidades, sino a identificar lugares de “poca necesidad-mayores recursos” que puedan generar buenas prácticas y efectos de demostración positivos para poder acometer iniciativas más ambiciosas.

Por otro lado, está claro que la persistencia de políticas económicas conservadoras no ofrece condiciones favorables para impulsar ninguna forma exigente de políticas sociales que suponga altos niveles de inversión. Por esa razón es evidente que las iniciativas de UB tendrán que formularse en entornos macroeconómicamente “responsables”.

La calidad de las reformas y su sustento fiscal no serán suficientes si no se desarrollan bases sociales de sustentación, coaliciones políticas que colocan en el debate nacional la universalidad de los derechos y la responsabilidad social de su satisfacción. Aquí, tanto como en la transparencia del mandato electoral, estriba la fuente primaria de la legitimidad del sistema político y quizá un horizonte de afianzamiento de la debilitada institucionalidad democrática de la región.

San José, 8 de Noviembre de 2005.

BIBLIOGRAFÍA

- Almond, Gabriel A. y Verba, Sydney. 1963. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. New Jersey, Princeton University Press.
- Bauman, Zygmunt. 2003. *Modernidad Líquida*. Buenos Aires. FCE.
- Berry, Albert. 2003. “Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo” en *Revista de la CEPAL*, No. 79. Santiago, CEPAL.
- Bobbio, Norberto. 1985. *El futuro de la Democracia*. Barcelona, Plaza y Janés.
- Bustelo, Eduardo y otros. *Todos entran. Propuesta para Sociedades Incluyentes*. Bogotá, UNICEF-Santillana.
- Castel, Robert. 2001. *La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.
- CEPAL. 2005. *Panorama Social de América Latina 2004*. Santiago, CEPAL.
- Gonzalez, Alejandra y Munar, Wolfgang. 2003. *The Political Economy of Social Sector Reform. Economic and sector study series. R2-03-009*. Washington, D.C. IADB.
- Grindle, Marilee. “The social agenda and the Politics of Reform in Latin America”. <http://www.fas.harvard.edu/~drclas/publications/PDFs/grindle.pdf>
- Habermas, Jürgen. 2001. *Facticidad y Validez*. Madrid, Trotta.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal. 1987. *Hegemonía y Estrategia Socialista. Hacia una Radicalización de la Democracia*. Madrid, Siglo XXI Editores.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. New Haven, Yale University Press.
- Macpherson, C.B. 1981. *La Democracia Liberal y su época*. Madrid. Alianza.
- Pérez Sainz, Juan Pablo y Mora, Minor. 2004. “De la oportunidad del empleo formal al riesgo de exclusión laboral. Desigualdades estructurales y dinámicas de los mercados latinoamericanos de trabajo.” En *Alteridades*, Año 4, No.28. México D.F., UAM-Iztapalapa.
- PNUD. 2005. *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. New York, PNUD.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market. Political and Economic Change. Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.

- Repetto, Fabián y Alonso, Guillermo. La economía política de la política social argentina: Una mirada desde la desregulación y la descentralización. Serie Políticas Sociales 97. Santiago. CEPAL.
- Rivera, Roy y Sojo, Carlos. 2002. “Cultura Tributaria” En El Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al Debate Nacional. San José, Contraloría General de la República.
- Robinson, William. 2003. Transnacional Conflicts. Central America, Social Change and Globalization. London, Verso.
- Sojo, Carlos. 2000. “Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social” en Gacitúa Mario, Estanislao; Sojo, Carlos y Davis, Shelton. Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe. San José, FLACSO-Banco Mundial.
- Sojo, Carlos. 2005. Hipermundo y Preciudadanía. Reflexiones en torno a Etnicidad y Exclusión Social en el Contexto Latinoamericano Actual. Ponencia presentada en el seminario BID-INDES, Ciudad de Guatemala, 29 de marzo de 2005.
- Strasser, Carlos. 2002. “América Latina: Participación cívica, instituciones democráticas, buen gobierno. Los obstáculos y las cuestiones.” En Carlos Sojo, Editor. Desarrollo Social en América Latina. Temas y desafíos para las políticas públicas. San José, FLACSO-Banco Mundial.
- Tanzi, Vito y Zee, Howell. 2000. Tax policies for emerging markets. Developing Countries. INF Working Paper, WP/00/35.
- The World Bank. 2004. World Development Indicators. Washington D.C., The World Bank.
- Townsend, Peter. 2005. Poverty and Human Rights. Presented in the Conference The Many Dimensions of Poverty. Brasilia, August 29-31. IPC-UNDP.