



LA PATILLA

Una respuesta al empobrecimiento

La política social y el nuevo universalismo en Latinoamérica

Carlos Aponte Blank*

El universalismo social aspira a que la totalidad de la población disfrute de servicios sociales de calidad y cuente con medios socio-económicos (ingreso y empleo) básicos que apoyen sus oportunidades y capacidades de desarrollo humano. Para lograr ese propósito central más efectiva y equitativamente un proyecto universalista renovado puede combinar: acciones de cobertura “universal” y selectivas/focalizadas; proveedores públicos estatales y no estatales junto con los privados; y, modalidades de financiamiento con base en impuestos, contribuciones laborales o gastos particulares

Después de una década de importantes mejoras económicas y sociales en casi todos los países de América Latina, se han presentado situaciones de desaceleración o estancamiento, sobre todo desde el 2013/14. Con este decaimiento socio-económico se ha reactivado una idea recurrente en Latinoamérica ante las crisis desde fines de los años ochenta: que la política social debería retomar las características supuestamente universalistas que ella tuvo hasta los años setenta del pasado siglo, lo que contribuiría a un más efectivo relanzamiento hacia el desarrollo.

Esa es una idea que se presta a equívocos y por las repercusiones negativas que ella puede suponer para la política social en nuestros países vale la pena revisar en qué consiste esa confusión. Para ello, de manera necesariamente sucinta, perfilaremos qué es el universalismo social como ideario y veremos panorámicamente sus alcances prácticos “realmente existentes” como bases para pensar en un universalismo más viable, efectivo y equitativo para Latinoamérica.

EL IDEARIO UNIVERSALISTA

El universalismo puede considerarse como la mayor influencia ideológica en la política social de América Latina y, más genéricamente, de los países de Occidente desde mediados del siglo xx. La cristalización inicial del modelo de universalismo social está asociada con la formación de los primeros Estados sociales de derecho (expresados en las Constituciones de Querétaro de 1917 y de Weimar de 1919) y se fortaleció con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU (1948) así como con la creación de los Estados de bienestar europeos a partir de la segunda posguerra mundial.

En particular, esas experiencias configuraron una aspiración colectiva de alcanzar una “ciudadanía social” que supone la realización gradual de un conjunto de derechos sociales humanos universales. El ideario social “universalista”, con variantes en la forma de definirlo, tiende a sostener que los ciudadanos tienen derecho a una igualdad de oportunidades de desarrollo social mediante el acceso de todos a un conjunto de bienes y servicios “sociales” históricamente prioritarios que sean de una calidad básica/común.

La política y los derechos sociales son definidos aquí en un sentido estricto¹ para referirnos a un conjunto delimitado, aunque variado, de acciones públicas que inciden directamente en las condiciones *sociales* de vida. Se trata de acciones: *sectoriales*, entre las que destacan las de educación; salud y nutrición; seguridad social; y, vivienda y desarrollo urbano; *social-económicas*, en las que resaltan las políticas “activas” de ingreso y empleo; y, *selectivas*, entre las que sobresalen las destinadas hacia la población en pobreza –llamadas focalizadas– y las destinadas a otros grupos vulnerables o discriminados por distintas razones como las mujeres, los niños, jóvenes, adultos mayores, indígenas, LGBTI o las personas con discapacidad, entre otros.

Ahora, hay que distinguir al universalismo social como modelo ideal con respecto al alcance que ha tenido en las situaciones y gestiones sociales reales. El ideario universalista puede inspirar a la política social de Estados de muy distinto tipo y por ello sus avances efectivos pueden ser muy variados: puede influir en países ricos o pobres o que cuenten con distintos regímenes de prevención de riesgos, teniendo por ello resultados sociales diferenciados.

LOS AVANCES UNIVERSALISTAS EN LOS ESTADOS SOCIALES DE BIENESTAR

El universalismo social ha alcanzado sus mayores logros en los países en los que se pudo instaurar un régimen de bienestar para la prevención de riesgos sociales amparado en el muy favorable contexto que permite el desarrollo. Especialmente los Estados de bienestar europeos

“tradicionales” (notablemente los llamados “escandinavos” y “conservadores”) se convirtieron en el principal modelo de referencia del universalismo social en los hechos, más allá del ideario.

Sin embargo, hay que precisar que aún en esas experiencias el universalismo se desarrolló particularmente en algunos y no en todos los sectores: en el campo de la salud y nutrición en el que se alcanzó una cobertura total o casi total de la población; y, en el de la educación en el que se alcanzó una matriculación total/casi total en los niveles considerados históricamente como básicos (primaria y secundaria), abriéndose una amplia oportunidad para el acceso a la educación superior sobre todo en las décadas más recientes.

En contraste, con la relativa excepción de los países escandinavos, la cobertura de la seguridad social en los países europeos occidentales más avanzados –aunque muy extensa, especialmente en la materia de pensiones y de seguro de desempleo– no ha sido propiamente universal. Esa cobertura se nutre con las contribuciones particulares de los trabajadores y/o patronos frecuentemente complementadas por recursos del Estado. Este modelo *contributivo* se diferencia del modelo de financiamiento fiscal, más típicamente universal, asociado con la posibilidad de acceder a la educación y salud públicas gratuitas de calidad para todos, aunque hay que apuntar que estos servicios han coexistido –en distinto grado– con el uso de servicios privados que completan la cobertura para una parte de la población en los Estados sociales de bienestar.

Hay que destacar que un factor que coadyuvó para que la seguridad social adquiriera un carácter casi-universal en muchos países, especialmente durante la llamada época de oro del capitalismo de bienestar (1945-1975) fue la posibilidad de concretar una política keynesiana de pleno empleo por la que proliferaron los empleos



formales que permitieron la práctica extendida de las contribuciones laborales. Aunque las redefiniciones del contexto económico desde la segunda mitad de los setenta limitaron en gran parte de las naciones ese empleo formal generalizado, el desarrollo de seguros de desempleo resultó una importante compensación para reducir los riesgos mayores de empobrecimiento y para sostener el vínculo de los despedidos con la seguridad social².

No obstante, una variedad de cambios en el entorno durante las últimas décadas (en el mercado laboral –desempleo, flexibilización y creciente desigualdad/pobreza *relativa*–; en las estructuras familiares –emancipación de la mujer y aumento de hogares mono/parentales; en las tendencias demográficas –envejecimiento y migraciones–, entre otras modificaciones) han presionado para que los Estados sociales de bienestar amplíen las acciones selectivas hacia la población comparativamente más pobre o con otras vulnerabilidades particulares. Pero, en general, ello ha tendido a producirse sin que se abandone la prioridad de las orientaciones básicas de las políticas tradicionales ni el propósito sustancial del universalismo.

Podrá no resultar un régimen tan satisfactorio porque la nueva realidad del entorno económico lo dificulta, pero el Estado social de bienestar parece querer redefinirse para subsistir y no para desmantelarse. Y, al contrario de la leyenda negra sobre su destrucción, en países que han

sido considerados paradigmas “mercantiles” –como Estados Unidos– desde hace décadas hay un proceso sostenido de ampliación del gasto público y de los servicios sociales.

LA PRÁCTICA DEL UNIVERSALISMO EN LATINOAMÉRICA

Decíamos al inicio que hay quienes abogan porque la política social latinoamericana vuelva a su supuesto universalismo de los años setenta y supere las limitaciones de una política asociada con los *Programas de Transferencia Condicionada* (PTC) que son identificados –con razón– con la focalización. También se cuestiona que la política social latinoamericana pueda propender al desmantelamiento del Estado social de bienestar que se estaría dando en Europa (véase Ocampo y Gómez-Arteaga; 2017).

A diferencia de esa representación apuntamos que lo que está ocurriendo en los Estados sociales de bienestar es una redefinición/actualización y no ese fantástico desmantelamiento, en tanto que ni siquiera en las sociedades desarrolladas que lo han priorizado más, el universalismo social que se ha instrumentado ha sido un universalismo “puro”, simple y generalizado hacia todos los sectores.

En cuanto a los países latinoamericanos³ es aún más difícil pedir que se vuelva a una práctica universalista que nunca existió plena ni satisfactoriamente en los hechos y que mostraba



para los referidos años setenta, aún en los casos en los que había evolucionado más, unos avances reales limitados. Por eso aunque había importantes progresos en varias naciones, se trataba de un universalismo formal e incompleto: orientó ideal y legalmente la práctica social pero no cubría plena ni equitativamente a sus destinatarios, como muestran los registros de salud y de educación de la época.

Pero además, debe subrayarse que ningún país de la región (con la parcial, compleja y retadora excepción chilena) abandonó nunca –*en lo sustancial*– el tipo de orientaciones universalistas en educación y en salud que pudo haber adoptado desde la segunda postguerra, a pesar de las insistentes denuncias (que abundaron desde los años ochenta) sobre la supuesta privatización y eliminación del derecho público en esos sectores, con las que se creó una perdurable ficción. A diferencia de ella, con ritmos diferenciados después de los duros ajustes fiscales y macroeconómicos, en la mayoría de los países se tendió a nítidas mejoras de los registros sociales, lo que se hizo más obvio durante la década de bonanza del siglo actual (2003-2013).

Por su lado, es evidente que en materia de seguridad social no había nada claro hacia lo cual volver en cuanto al universalismo en América Latina, como también resulta cierto –pero distinto– que en *algunos* países se ensayó un modelo de privatización de los sistemas de pensiones que apuntaba en una dirección contraria al universalismo.

Pero hoy predomina en las naciones que se esfuerzan por reformar esos sistemas un modelo mixto para crear un piso común de pensiones mínimas-básicas que combine contribuciones laborales y financiamiento fiscal “no contributivo”, sin descartar complementaciones mediante aportes privados. Es una nueva manera de *orientarse hacia el universalismo en un sector en el que ello no ha sido frecuente* en general ni en América Latina, habiéndose avanzado acentuadamente en años recientes en la cobertura en países como Chile, Uruguay y Brasil, a pesar del peso del empleo informal y sin que dejen de plantearse problemas por el bajo monto de las pensiones y por la sostenibilidad de su financiamiento.

Otro asunto es que en la política social latinoamericana cobró mayor importancia desde los años ochenta la focalización (política hacia la población en pobreza) entre otras políticas selectivas. Pero, no solo ello era razonable por el crecimiento de la pobreza que ocasionaron la crisis del modelo económico intervencionista tradicional y los efectos de la incierta búsqueda de un modelo alternativo; también hay que destacar que la focalización “realmente instrumentada”, aunque no siempre se tradujo en programas exitosos, no eliminó el tipo de políticas previas en campos como la educación o la salud.

Por el contrario, en muchos casos intentó contribuir a que no se apartara tempranamente del acceso a esos circuitos sociales básicos a la población más propensa a dicha exclusión. Este esfuerzo parece haber sido particularmente marcado en los PTC que se han convertido en una especie de emblema de la focalización “universalista”, aunque son programas que no pueden de ninguna manera confundirse con el conjunto de la política social a diferencia de lo que dicen algunos críticos: globalmente son solo un 0,4 % del PIB y un 3 % del gasto social.

Más allá de un universalismo social formalista y simplificador una nueva estrategia universalista, gradual pero persistente, debe contribuir a que se avance más viable, efectiva y equitativamente hacia el cumplimiento de los derechos sociales en América Latina. Para ello la política social debe asumir una visión más plural sobre sus destinatarios y una valoración más realista de su trayectoria histórica y de los medios de que dispone, proponiéndose combinar: acciones de cobertura “universal” y selectivas/focalizadas; proveedores públicos estatales y no estatales junto con los privados; y, modalidades de financiamiento con base en impuestos, contribuciones laborales o hasta gastos particulares, dentro de ciertas proporciones.

Ante la debacle social venezolana, en un momento que es de esperar que sea pronto, deberá formarse una nueva política social que responda a la continuada emergencia y que afronte el gravísimo empobrecimiento de los últimos años. Un programa asociable con los PTC será un componente de muy probable importancia en esa política y Venezuela no está para darse el lujo de verse atrapada por los falsos dilemas que ha planteado reiteradamente un viejo universalismo formalista. Hoy en América Latina, para ser más efectivo, el universalismo social debe ser un universalismo equitativo que maneje adecuadamente un paradigma combinado de acciones.

*Sociólogo. Profesor-investigador del CENDES-UCV.

REFERENCIAS

OCAMPO, José Antonio y GÓMEZ-ARTEAGA, Natalie (2017): “Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina”. En: *Revista de la CEPAL*, N° 122, agosto. Santiago: CEPAL, pp.7-32.

NOTAS

- 1 En particular, los diferenciamos de los derechos económicos y culturales que los acompañan en leyes internacionales.
- 2 En los límites de este escrito no trataremos el complejo caso de la vivienda y el desarrollo urbano.
- 3 Exceptuando a Cuba de estos análisis.