



Oportunidades y retos para la política social en América Latina: Hacia un universalismo básico, fiscalmente sostenible e igualitario

de Fernando Filgueira *

América Latina está viviendo una profunda transformación de sus políticas sociales y del concepto mismo de la ciudadanía social. Dicha transformación está teniendo lugar dentro de un cambio de época mucho más amplio: el final de la modernización conservadora, tal y como se definió en el trabajo fundamental de Barrington Moore. Los triunfos de la democracia electoral, la urbanización, el nivel de educación y la mayor exposición a unos nuevos y más amplios modelos de consumo han destruido la base política de la modernización conservadora. Aunque el acceso a los ámbitos y estados que convierten las expectativas en demandas legítimas ha aumentado radicalmente, el acceso a los medios para satisfacer dichas demandas siguió siendo estático (desigual y segmentado) hasta finales de siglo.

El denominado “giro a la izquierda” en la región es el resultado político de esta segunda crisis de incorporación (la primera fue la que abrió la puerta a los proyectos políticos populares y populistas de las décadas de 1940 y 1950). El “Consenso de Washington” (CW) fue, de hecho, el último intento de incorporación de acuerdo con la dinámica de modernización conservadora: el empuje de la democracia, la educación y la incorporación a la dinámica del mercado, pero sin cambiar (y, en algunos puntos, incluso profundizando) la segmentación de la oportunidad, el estado y el carácter cerrado de los activos, así como los modelos drásticos de la desigualdad.

El cambio de siglo muestra avances en los que respecta a la situación social y las políticas públicas que, por primera vez, brindan una oportunidad única para conseguir sociedades más productivas e igualitarias. La reducción de la pobreza, la disminución de la desigualdad de ingresos, la mejora y el aumento del empleo y el acceso de los sectores populares a las transferencias y servicios de las transferencias y servicios a los sectores populares constituyen, ciertamente, cambios bien recibidos.

Estos resultados han dependido de cinco aliados fundamentales, algunos de ellos estructurales y otros contingentes y dependientes de las políticas. En primer lugar, América Latina ha experimentado un contexto externo excelente en lo que respecta a los precios de sus materias primas, lo que ha ayudado a la economía y se ha traducido en empleo. En segundo lugar, y como legado positivo de la era CW, los precios se han mantenido estables; por lo tanto, el aumento de los salarios no se ha visto afectado por la inflación. En tercer lugar, el estado ha aumentado su capacidad fiscal y su compromiso con la política social y, en quince años, casi se ha duplicado su gasto social per cápita. En cuarto lugar, la transición demográfica coloca a la mayor parte de los países claramente en el dividendo demográfico cuando las tasas de dependencia combinadas son mínimas. Por último, el acceso a la educación, la

finalización y las credenciales han mejorado en la mayor parte de los países de la región, lo que permite mejorar las oportunidades y aumentar la productividad.

Pese a todo, estos cinco aliados perderán fuerza durante las próximas décadas. En primer lugar, el crecimiento seguirá siendo positivo, pero no a los niveles experimentados durante la última década. El crecimiento del empleo que acompañó el crecimiento económico se enfrenta a escollos si no se hace frente al equilibrio entre la producción y la reproducción (trabajo remunerado y cuidado y trabajo en el hogar). En segundo lugar, la mayor parte de las economías se están enfrentando a tensiones inflacionistas mayores y dejará de existir la ventaja que proporcionó la primera retirada de la inflación a la distribución de ingresos. En tercer lugar, con las actuales estructuras fiscales y, en otros casos, con los niveles de productividad existentes, el gasto social no conseguirá aumentar al ritmo de los últimos 15 años. En cuarto lugar, la fase fácil de la transición demográfica (en la que se reducen las tasas de dependencia) ha finalizado o habrá terminado en la mayor parte de los países para el año 2025. Las tasas de dependencia, en algunos casos, seguirán siendo bajas durante un par de décadas, pero ya no disminuirán año tras año. En otros países, las tasas de dependencia empezarán a aumentar debido al crecimiento de las cohortes de más edad. Algunos países de la región se enfrentarán al dilema europeo, pero con un menor PIB per cápita, un estado fiscal más débil y una sociedad más desigual. La inversión en las cohortes más jóvenes, las mujeres y los niños se convierte, por lo tanto, en una necesidad y en un complejo reto de distribución, teniendo en cuenta que la parte más importante suele acabar en sistemas de pensiones contributivos (pero agobiados por el déficit) que, en su mayor parte, cubren a los trabajadores formales y están basados en la idea del modelo del hombre como sostén económico. Por último, y aunque se han logrado los objetivos fáciles de ampliar la educación (escuela primaria y expansión de la escuela intermedia), siguen pendientes los objetivos más complicados: ampliación de la cobertura en la edad preescolar, finalización de la educación secundaria, mejora de la calidad y verdadera reducción de la desigualdad de ingresos en el aprendizaje.

En este contexto, y con estos retos, surge la posibilidad de una nueva ciudadanía social basada en unos bienes públicos sólidos, la expansión de los bienes fundamentales y la universalidad de los derechos. Pese a ello, no basta con que las élites ya no puedan controlar el juego político y económico mediante un estatus cerrado y el autoritarismo. Para poder desarrollar unas políticas sociales verdaderamente universales, también hay que hacer frente a un corporativismo estrecho y limitación de objetivos, así como a la economía política que sostienen. Los modelos contributivos basados en salarios formales y las políticas sociales focalizadas basadas en las necesidades no desaparecerán, pero tendrán que asumir un papel secundario ante un modelo de universalismo básico en el que el acceso a unos bienes públicos y colectivos de calidad sea verdaderamente universal, y en el que los derechos a las transferencias y los servicios no dependan de la necesidad ni la formalidad del trabajo.

Para que esto suceda deben producirse tres cambios o factores de cambio principales: i) Un nuevo contrato fiscal que amplíe la base fiscal y que, al mismo tiempo, redefina los factores que impulsan el aumento del gasto público social (desde las subvenciones hasta los modelos contributivos de transferencia de efectivo en la vejez, así como el bienestar de las mujeres y los niños). ii) Las reformas del servicio civil estatal y la expansión y las reformas en sanidad, educación y sistemas de atención, con un aumento de calidad, eficiencia e igualdad, así como el enfrentamiento a los modelos puramente orientados al mercado y la apropiación corporativista de la maquinaria de servicios sociales. iii) La defensa de los bienes colectivos y públicos. Los bienes colectivos, como el transporte urbano, y los espacios y bienes públicos, como la seguridad, deben convertirse en una prioridad, ya que, de lo contrario, se corre el riesgo de que se produzca una segregación urbana continua que resulte perjudicial para la igualdad y la cohesión social.

Si esto se logra, se podrá forjar una alianza entre las clases populares y la clase media; una coalición distributiva que, a su vez, proporcionará apoyo político y viabilidad económica a una vía de prosperidad, mayor igualdad de oportunidades y resultados. Si no es así, la promesa se destruirá y el péndulo que existe, por un lado, entre el estado populista, dirigido por intentos de incorporación a lo Robin Hood y, por otro lado, el cierre tecnocrático de la democracia y el declive del estado, seguirán constituyendo la dinámica central y trágica de la región.

***Fernando Filgueira** es Investigador Senior en el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU). <http://www.ciesu.edu.uy>

Este documento fue preparado con base a la presentación de Dr. Filgueira en el Foro de Reflexión de la Fundación EU-LAC “América Latina y el Caribe en un Contexto de Cambios: oportunidades y desafíos para la UE” que tuvo lugar en Berlín el 6 de marzo de 2014.

Traducción a cargo de la Fundación EU-LAC, la versión original en inglés se puede consultar aquí <http://eulacfoundation.org/documents/opportunities-and-challenges-social-policy-latin-america-fernando-filgueira>