V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

REFLEXIONES CRITICAS SOBRE EL UNIVERSALISMO BASICO.

Narbondó Pedro.

Cita:

Narbondó Pedro (2010). *REFLEXIONES CRITICAS SOBRE EL UNIVERSALISMO BASICO. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/593>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Reflexiones críticas sobre el universalismo básico

Pedro Narbondo

1. Introducción

En los últimos años el universalismo básico (UB) ha aparecido como uno de los temas centrales de la agenda de debates del Banco Interamericano de Desarrollo sobre derechos sociales en América Latina.¹

El UB es presentado como una estrategia consistente en destinar la totalidad del gasto público social a la financiación exclusiva del acceso gratuito (o a precios subsidiados) a prestaciones básicas de los servicios sociales generales –salud, educación, jubilaciones–, retirándolo de la financiación de las prestaciones no básicas en esos servicios.² Se sostiene que esta estrategia permite una mejor utilización del gasto público social especialmente en países pobres o en desarrollo. En efecto, se considera que teniendo en cuenta las dificultades financieras de los Estados de esos países, la mejor vía para maximizar la eficiencia del gasto público social es concentrarlo en financiar la gratuidad (o en subsidiar los precios) de prestaciones sociales básicas elevadas en cantidad y calidad, para todos los ciudadanos o residentes permanentes con independencia del nivel de sus ingresos y de su poder adquisitivo.

Para lograr esa concentración del gasto público social la estrategia del UB implica su retiro de la financiación de la gratuidad (o del subsidio de los precios) de las prestaciones no básicas. Esto, según los impulsores del UB, no perjudica sino que beneficia a los estratos de ingresos más bajos. En primer lugar, porque en los hechos los estratos de ingreso más bajo, aunque tengan derecho a prestaciones no básicas gratuitas, no tienen posibilidad de hacer efectivos esos derechos a causa de limitaciones socioculturales. En segundo lugar, porque el retiro del gasto público social de la financiación de las prestaciones no básicas permite concentrarlo en aumentar la cantidad y calidad de las básicas, que son las que efectivamente consumen los más pobres, y de las cuales depende, en buena medida, la superación de esas limitaciones. En tercer lugar, porque no es el objetivo final, sino una etapa en un proceso que irá avanzando gradual y progresivamente hacia la universalización del derecho a acceder gratuitamente también a las prestaciones no básicas.

¹ El Instituto de Desarrollo Social del BID realizó del 5 al 7 de octubre de 2005 en Washington el Seminario sobre "Universalismo básico: una nueva propuesta para las políticas sociales en América Latina". El 29 y 30 de marzo del 2006 el BID conjuntamente con el INDES y el CIESU organizó en Montevideo el "Curso de Gerencia Social, las políticas públicas como gestión del riesgo social: alternativas y desafíos", cuyo tema central fue el Universalismo Básico.

² Por servicios sociales generales entiendo aquellos que todos, cualquiera que sea su situación económica necesitan para tener una vida considerada socialmente buena. En la actualidad existe aceptación social generalizada (aunque no necesariamente unánime) de que todas las personas, cualquiera sea su condición económica, necesitan educarse, necesitan cobertura en asistencia médica, y todas cuando llegan a una cierta edad, necesitan dejar de trabajar y recibir, a partir de ese momento, un ingreso. Estas necesidades no dependen del nivel de ingreso o de la situación sociocultural. Se sea rico o pobre los individuos y la sociedad consideran necesario acceder a esos servicios.

En este trabajo sostengo que el planteo y la implementación efectiva del UB no conducen a la universalización de prestaciones básicas elevadas en cantidad y calidad, ni tampoco a la progresiva ampliación de la universalización de la totalidad de las prestaciones de los servicios sociales generales. Por el contrario, considero que genera una tendencia hacia la mercantilización en los dos niveles, básico y no básico, y a la disminución en cantidad y calidad de las prestaciones básicas gratuitas, con la consiguiente reproducción en el acceso a los servicios sociales básicos y no básicos de la desigualdad de ingresos producida por el mercado laboral y de capitales.

La argumentación que plantearé será fundamentalmente teórica, centrada en la lógica de acción que se desprende de los principios específicos del UB. Más allá de la consideración de las diferentes situaciones económicas y sociales de los países o de los periodos históricos, la comprensión de las lógicas de acción que se desprenden de los principios inherentes y constitutivos de las estrategias sociopolíticas de construcción institucional es fundamental para evitar generar falsas expectativas en cuanto a resultados o efectos que son lógicamente incompatibles con esos principios de acción.

A continuación expondré primer lugar los efectos de mercantilización de los servicios no básicos que genera el UB, con la consiguiente desigualdad de acceso a éstos de los distintos estratos de ingreso. También sostengo que el UB impulsa la tendencia a la reducción en cantidad y calidad de las prestaciones básicas gratuitas y a la mercantilización de las prestaciones básicas con mayores niveles de calidad y cantidad. Pero, para exponer las razones de ello necesito exponer antes los componentes y la lógica de acción de la coalición pro UB. A partir de eso retomo el tema de los efectos del UB sobre las prestaciones básicas de los servicios sociales generales. Luego señalo algunos ejemplos comparados de los costos y de la eficiencia de sistemas de servicios sociales mercantilizados, residuales como el Sistema de Salud de Estados Unidos o universales como el Sistema de Salud del Reino Unido. Con estos ejemplos no pretendo sacar conclusiones definitivas, ni mucho menos. Sólo quiero señalar algunos datos y experiencias concretas que me parecen muy significativos para reflexionar sobre las categóricas afirmaciones referidas a las reducciones de costos y aumentos de eficiencia que generan las estrategias que implican mercantilización de servicios sociales. Por último, en las consideraciones finales planteo algunas líneas muy embrionarias de reflexión sobre las posibilidades de constitución y fortalecimiento de una coalición de apoyo a la desmercantilización de la totalidad de las prestaciones de los servicios sociales generales.

2. La estratificación en el acceso a los servicios no básicos generada por el universalismo básico

Universalización de los derechos a los servicios sociales generales significa que todos los ciudadanos por el mero hecho de serlo, independientemente de su contribución a la financiación y de su poder de compra, tienen acceso gratuito (o a precio subsidiado), financiado por el gasto público, a la misma cantidad y calidad de prestaciones.

El sistema de bienestar socialdemócrata, según la tipología de G. E. Andersen, tiende a la universalización de derechos sociales que otorgan, por medio de financiación pública, acceso gratuito, o a precios subsidiados, a la totalidad de las prestaciones técnicamente posibles y socialmente demandadas de los servicios sociales generales.

Esto implica desmercantilización de esas prestaciones, y esto a su vez, corta o limita la reproducción –en el acceso a ellas–, de las desigualdades generadas por el mercado laboral y de capitales. Todos los ciudadanos y residentes permanentes, los más pobres al igual que los más ricos, tienen derecho a acceder gratuitamente (o a precios subsidiados) a la máxima cantidad y calidad de prestaciones de los servicios sociales generales.

Los sistemas de bienestar residuales o liberales proporcionan prestaciones gratuitas que no constituyen la canasta completa de las prestaciones técnicamente posibles y socialmente demandadas a quienes tengan, y demuestren tener, ingresos inferiores a determinado nivel. Quienes ganan por encima de ese nivel no tienen derecho a las prestaciones gratuitas, por lo que deben comprarlas a precio de mercado. Dado que son los más ricos los que pagan más impuestos para financiar la gratuidad de las prestaciones básicas, y dado que ni ellos ni las clases medias bajas tienen derecho a ellas, se generará en estos estratos sociales no sólo un desinterés por la calidad de las prestaciones gratuitas, sino también el interés por reducirlas en calidad y cantidad de forma de bajar su costo para el gasto público. De esta manera los estratos más pobres tienen derecho a prestaciones gratuitas que tienden a ser reducidas en cantidad y calidad. Por encima del nivel de ingresos que da acceso a las prestaciones gratuitas los demás estratos sociales comprarán servicios básicos de mayor calidad y cantidad de prestaciones en la proporción que les permita lo que ganan en el mercado laboral o de capitales. En cuanto a las prestaciones sociales no básicas, todos –ricos y pobres–, tienen que comprarlas a precios de mercado. De esta manera la desigualdad de ingresos que se genera en los mercados laboral y de capital, se reproduce en el acceso a los servicios sociales generales, tanto en lo que se refiere a las prestaciones cubiertas por los derechos residuales, como en lo que se refiere al resto de las prestaciones. (Hoover 2006, pp.4-5; Andersen 1993, p. 53 y 2000, pp. 103-106.)

El UB se distingue del sistema de bienestar residual porque otorga a todos los ciudadanos el derecho de acceder a servicios sociales gratuitos (o a precios subsidiados), con independencia de su poder de compra. Pero este derecho de todos los ciudadanos no incluye, como en el sistema de bienestar socialdemócrata, a la totalidad de las prestaciones técnicamente posibles y socialmente demandadas de los servicios sociales generales, sino solamente a una parte de ellas.

Ya vimos en la introducción que la razón de ser de esta limitación es concentrar el gasto público social en las prestaciones básicas para maximizar su calidad. Ahora bien, esto implica como contrapartida necesaria que el gasto público se restrinja, no se expanda o se retire de la financiación de las prestaciones por encima de ese nivel básico (Filgueira *et al.* 2005, p. 21). Por lo tanto la universalización básica tiene como contrapartida necesaria la mercantilización o la remercantilización de las prestaciones de los servicios sociales generales por encima de las básicas. Para concentrar el gasto público en las prestaciones básicas es necesario que las prestaciones superiores no estén financiadas por ese gasto. Esto significa que para acceder a las prestaciones no básicas es necesario pagarlas al precio del mercado. La cantidad y calidad de prestaciones por encima de las básicas a las que cada individuo pueda acceder depende entonces de los ingresos que obtenga en el mercado laboral o en el de capitales. Cada individuo accede a más cantidad y calidad de prestaciones de los servicios sociales generales por encima de las básicas según lo que sus ingresos personales le permita comprar al precio de mercado. Por consiguiente en el acceso a las prestaciones por encima de las básicas el UB

reproduce, al igual que el sistema de derechos sociales residuales, la desigualdad que los mercados de trabajo y capital producen en la distribución del ingreso. La estratificación social generada por el mercado se reproduce en los servicios sociales generales. Los sectores de bajos ingresos acceden a un consumo básico igual a los de ingresos medios y altos, pero por encima de ese nivel el consumo se diferencia progresivamente según el ingreso que cada cual obtenga en el mercado. Por consiguiente, desde el punto de vista de la estratificación en el acceso a los servicios sociales no básicos los efectos del UB son iguales que los de un sistema de bienestar residual.

Pero el UB no sólo reproduce la estratificación de mercado en el ámbito de las prestaciones no básicas. Si se analiza la lógica de acción de la coalición de apoyo al UB, veremos que la misma conduce a reproducir la estratificación de mercado también en los servicios básicos universales.

3. Lógica de acción de la coalición pro universalismo básico, y reproducción de la estratificación de mercado en los servicios básicos universales

Los defensores del UB argumentan que si bien éste implica aceptar la mercantilización o remercantilización de los servicios sociales que no son definidos como básicos, eso no implica congelar definitivamente esa mercantilización. Según sostienen, la universalidad de acceso a las prestaciones básicas determina que los sectores de más altos ingresos y poder se sientan interesados y comprometidos con el nivel en cantidad de prestaciones gratuitas a las cuales ellos –contrariamente a lo que sucede en un sistema de bienestar residual–, también tienen derecho a acceder. Por lo tanto, contrariamente a lo que sucede con la coalición de apoyo del sistema de bienestar residual, en la cual los sectores con mayores ingresos presionan hacia la disminución en cantidad y calidad de los servicios gratuitos – porque no tienen derecho a acceder a ellas y porque son los que más impuestos pagan–, en la coalición de apoyo al UB los sectores de más altos ingresos apoyarán la maximización, en cantidad y calidad, progresiva de las prestaciones gratuitas porque tienen derecho a acceder a ellas. De esta manera se fortalece –al incorporar a los sectores de más altos ingresos–, la coalición de apoyo a un sistema de prestaciones gratuitas elevadas en cantidad y calidad.

Ahora bien, considero que el diseño y el proceso de implementación del UB generan incentivos y condiciones de distribución del poder para la formación y consolidación de una coalición, que si bien apoya la universalización de prestaciones básicas, al mismo tiempo, desarrolla y fortalece el poder de los sectores interesados en limitar lo más posible en cantidad y calidad las prestaciones básicas gratuitas, y a aumentar correlativamente la mercantilización de los servicios sociales básicos y no básicos.

En primer lugar, el UB, por sus características intrínsecas, excluye de su coalición de apoyo a los funcionarios públicos especialistas en la prestación directa de los servicios no básicos gratuitos. Al concentrar la financiación estatal en los servicios básicos, ésta se retira de los servicios no básicos. Por lo tanto se retira del pago de los ingresos y de los recursos de acción de los funcionarios públicos especialistas en servicios no básicos.

En segundo lugar, las características intrínsecas del UB determinan que la coalición de apoyo se constituirá con una tensión interna entre un polo que apoya e impulsa la desmercantilización mediante el crecimiento progresivo del gasto público destinado a

aumentar la calidad y cantidad de prestaciones sociales gratuitas (o a precio subsidiados), y un polo que apoya e impulsa la mayor reducción posible de cantidad y calidad de las prestaciones gratuitas (o a precios subsidiados) con el objetivo de bajar lo más posible el gasto público, y aumentar el rol del mercado en la provisión de servicios sociales generales. Esta tensión se resolverá según el poder relativo de ambos polos. El primero es el más poderoso en la escena electoral. Pero el segundo es el más poderoso en la escena interelectoral, que es donde se deciden y se implementan efectivamente las políticas públicas (Dahl 1989, capítulo V).

3.1. El polo desmercantilizador de la coalición pro universalismo básico

El polo maximizador del gasto público y de la cantidad y calidad de las prestaciones gratuitas de la coalición pro UB está constituido, en primer lugar, por los sectores que por su ingreso no tienen capacidad de compra a precios de mercado de los servicios sociales generales básicos. Cuanto más alta la cantidad y calidad de las prestaciones sociales básicas gratuitas más se beneficiarán estos estratos de ingresos.

También lo integran los sectores que pueden pagar a precios de mercado los servicios sociales básicos, pero que no pueden pagar a precios de mercado los servicios no básicos, y que por su nivel de ingresos en un sistema fiscal progresivo pagan menos impuestos que lo que le cuestan a precios de mercado los servicios básicos. Cuanto más altas la cantidad y calidad de prestaciones sociales básicas gratuitas, menor será la parte de sus ingresos que tendrán que destinar al gasto social básico, y por lo tanto mayor será la parte que podrán disponer para comprar a precios de mercados los servicios sociales no básicos ni gratuitos.

Finalmente, también tienen interés en maximizar el presupuesto destinado a los servicios básicos gratuitos los profesionales, técnicos y administrativos a cargo de su prestación directa, ya que de ello dependen sus ingresos, sus condiciones de trabajo y la satisfacción de sus usuarios.

3.2. El polo mercantilizador de la coalición pro universalismo básico

La reducción de la calidad y cantidad de las prestaciones básicas gratuitas no afecta a los sectores con capacidad de pago del total de las prestaciones del servicio e incluso los beneficia. Para los sectores que pueden pagar el precio de mercado y que pagan impuestos progresivamente más elevados les es más rentable comprar las prestaciones básicas a precio de mercado que pagar impuestos, ya que con éstos además de pagar lo que ellos reciben o consumen pagan un plus para subsidiar a los que no tienen capacidad de pagar los precios del mercado. Por lo tanto, el interés de los sectores de ingresos e impuestos progresivamente más altos es el de reducir tanto la cantidad como la calidad de las prestaciones gratuitas y con ello reducir el gasto público y los impuestos que ellos pagan.

A este grupo de consumidores que presionan para bajar el umbral en cantidad y calidad de la cobertura básica se suman las empresas (con o sin fines de lucro) vendedoras a precios de mercado de las prestaciones básicas y no básicas de esos servicios. La lógica de acción del UB tiende necesariamente a la mercantilización o remercantilización del

acceso a las prestaciones de los servicios sociales generales no básicas. Ya vimos que en la medida que el gasto público se concentra en las prestaciones básicas, se retira de las no básicas. Como éstas siguen siendo socialmente demandadas será necesario que se constituyan y se desarrollen agencias o empresas que las provean a precios de mercado. Pero además hay que tener en cuenta que también las prestaciones básicas se pueden vender a precios de mercado ofreciendo más servicios y mejor calidad que las gratuitas, para aquellos que puedan pagarlas. Por ejemplo, en la educación los que puedan pagar mandarían a sus hijos a colegios que proporcionan la misma educación básica pero contratando mejores profesores, mejores locales, mejores y más numerosos medios pedagógicos: más computadoras por alumno, medios audiovisuales, mejores y más completas bibliotecas, actividades complementarias como viajes, salidas al medio cultural y social, menos alumnos por aulas, etcétera (Filgueira *et al.*, 2005, p. 14). Esta oferta de mejor enseñanza básica, al igual que la no básica, se diversifica en canastas con distintos precios que permiten acceder a ellas según el poder adquisitivo de los consumidores. Esto permite que la clientela no sea sólo los estratos más altos, sino también, estratos progresivamente más bajos que pueden obtener pagando precios de mercado accesibles a sus ingresos una canasta de servicios básicos de mejor calidad y más amplia que la básica. Ésta será más limitada que la que pueden pagar los de más altos ingresos, pero progresivamente superior a la gratuita según lo que los ingresos de los individuos les permita pagar a precio de mercado.

Ahora bien cuanto más amplias y de mejor calidad sean las prestaciones básicas, las empresas vendedoras a precios de mercado perderán clientes y/o rentabilidad empresarial. Al no estar subvencionadas por el gasto público, que permite dar el servicio gratuito o por debajo del precio de mercado, ellas tienen que venderlo más caro, esto es, no por debajo, sino al precio de mercado. Y si venden más caro que las agencias financiadas por el gasto público, o bien pierden su clientela si la calidad es igual en ambos lados, o bien, para competir tienen que aumentar la calidad, lo que, por el mal de costo de los servicios (Laville 2005, pp. 10 y 14) implica aumentar los costos, y por consiguiente aumentar el precio y disminuir la clientela en condiciones de pagarlo. Por lo tanto las agencias prestadoras de servicios sociales a precios de mercado presionarán para que disminuya o por lo menos no aumente la calidad y cantidad de las prestaciones básicas gratuitas.

A este polo pro reducción en cantidad y calidad de las prestaciones gratuitas se suman los profesionales y técnicos de alto nivel que trabajan en las empresas vendedoras de servicios sociales a precios de mercado. Dado que éstas cobran sus prestaciones a precio de mercado, tienen posibilidad de pagar sueldos de mercado a los profesionales y técnicos altamente especializados en su producción y provisión (profesores, investigadores, médicos, enfermeros, especialistas en gestión de servicios sociales, etcétera). Cuanto más altos los ingresos de las empresas vendedoras, y cuanto más amplio el mercado y la competencia en los servicios sociales, mayor será la demanda de profesionales y técnicos especializados, y por ende mayores sus salarios u honorarios. Por lo tanto estos profesionales y técnicos tienen interés en que se amplíe el mercado de servicios sociales y en que el gasto público en prestaciones sociales gratuitas sea lo más bajo posible.

También se suman a la coalición contra la expansión del gasto público social las empresas e inversores con fines de lucro del mercado de bienes y servicios privados, ya

que el aumento de impuestos que implica aumentar el gasto público en prestaciones gratuitas perjudica sus posibilidades y expectativas de rentabilidad.

A esta coalición de actores privados se agregan los funcionarios públicos de los aparatos estatales a cargo de las funciones de contratación, concesión o habilitación de las empresas (privadas con o sin fines de lucro, o públicas no subsidiadas por gasto público que venden por ende sus servicios a precio de mercado), control de las mismas, y regulación de los mercados de servicios sociales vendidos a precio de mercado. Las agencias reguladoras tienen la ventaja desde el punto de vista de la reducción del gasto público, con respecto a las agencias prestadoras de servicios, de que tienen un costo mucho menor (Dunleavy 1991, p.183). Su presupuesto se limita a los gastos de funcionamiento de las tareas de administración, contratación, habilitación, control, regulación de los mercados de servicios sociales, y al pago de los sueldos de los funcionarios que cumplen esas tareas. Una parte de estos funcionarios tiene que ser altamente especializada en el conocimiento de los servicios a su cargo. Pero los funcionarios de las agencias contratadoras, controladoras, y reguladoras altamente especializados en esos conocimientos son mucho menos numerosos que los funcionarios altamente especializados necesarios para la provisión directa de los servicios. Esto determina que sea posible pagar con gasto público altos ingresos a los funcionarios de las agencias reguladoras, y al mismo tiempo reducir el gasto público en relación con lo que sería si hubiera que pagar funcionarios altamente especializados para la provisión directa (Dunleavy 1991, p.184). Por otra parte en la medida que exista un mercado de servicios sociales habrá demanda del trabajo de los funcionarios especializados en ellos desde el sector privado. Por lo tanto cuanto más importante el mercado de servicios sociales mayores las posibilidades de los funcionarios de las agencias reguladoras de negociar altos ingresos en el Estado, ya que si no éste se queda sin el servicio de los profesionales más calificados. A esto hay que agregar que cuanto más importante el mercado de servicios sociales regulados, más grande será la importancia y el poder dentro del Estado y en la sociedad en su conjunto de las agencias reguladoras y por ende de sus funcionarios. Por consiguiente estos funcionarios públicos se suman, actuando desde el interior del Estado y ejerciendo la autoridad vinculante respaldada por la violencia legítima, al polo de la coalición pro UB que busca maximizar la mercantilización de los servicios sociales y por lo tanto reducir lo más posible la cantidad y calidad las prestaciones gratuitas.

Esta tendencia a la concentración en las funciones de contratación, regulación y control se extiende al conjunto del Estado por medio del paradigma actualmente dominante de la nueva gestión pública. (Narbondo 2003, pp. 74-79; **Narbondo y Ramos 2001, pp. ;** Cunill Grau 1999, p. 104) El aparato estatal se concentra en todos sus ámbitos de acción en las funciones de contratación y regulación, concentrando las funciones de prestación directa en las básicas no delegables, (policía, defensa, justicia, sociales básicas) y traspasando al mercado y a la sociedad civil la mayor cantidad posible de prestaciones directas. Por lo tanto se vuelven cada vez más importante en el Estado los funcionarios especializados en las tareas de contratación, regulación y control, interesados en mercantilizar servicios públicos y concentrar el gasto público en las prestaciones indelgable del Estado (policía, justicia,) y en las agencias contratadoras, controladoras y reguladoras de mercados de bienes y servicios públicos o privados.

3.3. Los partidos políticos y su articulación con la coalición pro universalismo básico en la escena interelectoral

Los partidos políticos en el momento electoral necesitan captar el voto del conjunto de la ciudadanía. Dado que la gratuidad de las prestaciones sociales beneficia a un gran número de ciudadanos, es electoralmente redituable proponer programas de universalización de derechos sociales

Pero además de la escena electoral está la escena interelectoral, o sea el período de gobierno. En esta escena lo que más cuenta no es el voto de los ciudadanos, sino la capacidad de presión sobre el gobierno de los individuos, grupos, y coaliciones de grupos sobre la base de los recursos de poder materiales e intelectuales que controlen. (Dahl 1989, capítulo V) Y el polo mercantilizador de la coalición pro UB tiene alta capacidad de presión en la escena interelectoral sobre el gobierno. Éste necesita la confianza y el apoyo de los inversores privados, de los altos funcionarios públicos, y de los estratos de ingresos medios altos y altos. Los inversores porque sus decisiones son determinantes para el funcionamiento de la economía y para el financiamiento del Estado. Los altos funcionarios y los estratos de ingreso medios altos y altos por el nivel de sus calificaciones, por la importancia de las agencias o empresas públicas o privadas que dependen de ellos y de sus calificaciones, y por su capacidad de voz.

Para lograr el apoyo de estos sectores, el partido gobernante tiene que aceptar sus demandas, las cuales como ya vimos, en el terreno social implican la reducción del gasto público social mediante su concentración en servicios básicos reducido en cantidad y calidad. La contracara de obtener el apoyo de esos sectores puede llegar a ser la pérdida de confianza y apoyo de los estratos medios, medios bajos y bajos que esperan y necesitan mayor y mejor protección social. Esto puede tener consecuencias negativas en las siguientes elecciones porque estos estratos sociales al ser numerosos tienen mucho peso electoral. Pero eso será un problema para más adelante, y además siempre existe la posibilidad de reconquistarlos con una buena campaña electoral en la que se retome el discurso de ampliación futura y progresiva de la cantidad y calidad de las prestaciones sociales gratuitas. En cuanto a la escena interelectoral, o sea cuando se deciden e implementan efectivamente las políticas públicas sociales, el partido gobernante puede compensar la pérdida relativa del apoyo de sus electores desencantados, con el apoyo del poderoso e influyente polo mercantilizador de la coalición pro UB.

3.4. Reproducción de la estratificación generada por el mercado en el acceso a la calidad de las prestaciones sociales básicas

En la medida que, -como resultado de las presiones de los grupos mercantilizadores y de la alianza del gobierno con ellos en la escena interelectoral-, se va concretando la reducción en cantidad y calidad de las prestaciones sociales gratuitas éstas dejan de estar a la altura de las expectativas y necesidades de los estratos sociales que tienen poder adquisitivo para comprarlas de mejor calidad y/o mayor cantidad a precios de mercado.

Al mismo tiempo la reducción en cantidad y calidad de los servicios gratuitos implica que el costo de su prestación se reduce. Por lo tanto, las empresas (con o sin fines de

lucro) prestadoras de servicios a precios de mercados pueden proporcionar prestaciones superiores a las gratuitas con bajo costo, sólo un poco más elevado que el muy bajo de las gratuitas. Los precios de mercado de prestaciones sociales básicas progresivamente superiores a las gratuitas se vuelven entonces accesibles a los estratos medios y medios bajos. Estos los pagarán, y por ende obtendrán servicios básicos superiores a los gratuitos, en proporción al nivel de ingresos que obtengan en el mercado.

En cambio los sectores de bajos ingresos, o de muy bajos ingresos, tendrán que conformarse con servicios básicos de baja calidad porque no pueden pagar los precios de mercado para obtener calidades superiores a las de las prestaciones gratuitas.

De esta manera el UB reproduce en el acceso no sólo a los servicios sociales no básicos, como lo señalamos más arriba, sino también a los servicios sociales básicos la desigualdad generada por el mercado en la distribución del ingreso. Los sectores de ingresos más bajos recibirán prestaciones sociales gratuitas limitadas y de baja calidad. Los otros obtendrán servicios sociales básicos con más prestaciones y de mejor calidad según el precio de mercado que sus ingresos les permitan pagar.

La dinámica generada por la implementación del UB tiende entonces a producir los mismos efectos que los sistemas de bienestar residuales, tanto en lo que se refiere a la estratificación en el acceso a las prestaciones básicas y no básicas, como en lo que se refiere a la mercantilización o remercantilización de los servicios sociales generales.

4. Reducción de gasto público y aumento de la eficiencia

Uno de los argumentos a favor del UB es que es menos costoso que el universalismo total, y por ende más realizable en países con fuertes restricciones en materia de gasto en servicios sociales.

Ahora bien lo que cuenta no es sólo el gasto público sino el gasto total de la sociedad en los servicios sociales generales: educación, salud, jubilaciones. El UB concentra el gasto público en servicios básicos, pero no por eso desaparece el gasto de la sociedad en los servicios no básicos. Simplemente ese gasto se realizará en el mercado. Incluso si bajan en cantidad y calidad los servicios básicos, el gasto social en servicios básicos no necesariamente bajará. Disminuirá el gasto público, pero como ya vimos buena parte de los sectores de ingresos medios y bajos aumentarán su gasto en servicios básicos ya que pasarán a comprarlos en el mercado para obtener más cantidad y calidad. Un ejemplo de que la baja del gasto público en servicios sociales no implica necesariamente reducción del gasto total del país en ese servicio social es el caso de Estados Unidos que con un sistema de salud residual tiene menos gasto público en salud pero más gasto total en salud que los países europeos con sistema de salud totalmente universalistas.

	Gasto público en salud sobre GDP	Gasto total en salud sobre GDP
Estados Unidos	6,6 %	14,6 %
Suecia	7,8 %	9,2 %
Dinamarca	7,3 %	8,8 %
Francia	7,4 %	9,7 %

Alemania	8,6 %	10,9 %
----------	-------	--------

Fuente: Banco Mundial, (2002), <<http://devdata.worldbank.org/hnpstats/cd3.asp>>

Queda entonces la pregunta de si la lógica del mercado genera más eficiencia en los servicios sociales generales que la lógica de los derechos sociales. Evidentemente la respuesta es controvertida. Pero algunas experiencias de países desarrollados generan por lo menos serias dudas sobre la eficiencia del mercado en los sistemas de salud.

Eficiencia no es bajar el costo sino obtener los mismos o mejores resultados con el mismo costo o con menor costo. En el caso de los servicios públicos de salud los objetivos son maximizar la calidad de la asistencia sanitaria para todos los ciudadanos y residentes permanentes, y generar más igualdad en el acceso a las prestaciones.

Estados Unidos con un sistema de bienestar residual, y por ende con un fuerte componente de mercado en los servicios de salud, tiene un gasto total según el Banco Mundial (BM) de 14,6% sobre el GDP, pero cuarenta y cinco millones de sus habitantes no tiene seguro de salud, y según World Health Organization, se ubica en el puesto 37 en el *ranking* de los sistemas de salud en el mundo.

“The US ranks 37th in a World Health Organization examination of the world's health care systems. Americans also live fewer years than people in other countries, and have higher infant mortality levels (more babies under the age of one die per year). And according to the Institute of Medicine, 18,000 die each year from having a lack of health insurance. And we've got 45 million people without health insurance, and the most expensive health care system and prescription drugs.” (Single Payers 2006)

Un ejemplo distinto de introducción de la lógica de mercado en los servicios públicos, pero con consecuencias similares, es el Reino Unido con el gobierno de Thatcher. Los hospitales, aunque siguieron siendo mayoritariamente públicos, se independizaron de la conducción central estatal por medio de relaciones contractuales, debiendo competir entre sí por ganar usuarios para recibir el pago del Estado por las cápitales correspondientes. Hecha la experiencia el resultado fue mayor desigualdad social y menor eficacia por falta de coordinación y coherencia del sistema, sin que eso se traduzca en una reducción del gasto. Por esta razón el gobierno de Blair eliminó el mercado y la lógica de la competencia en el sistema de salud del Reino Unido, y reintrodujo la lógica de la cooperación y la distribución de los recursos según necesidades expresadas y definidas en un proceso de diálogo entre autoridades centrales del sistema de salud, autoridades locales, prestadores directos, usuarios y ciudadanos.

“The NHS in Scotland has a proud record of achievement, both as a distinctive service serving Scotland's needs, and as an integral part of the wider NHS across the UK. But over many years, much of the cohesion and the traditional values of the NHS have been eroded. Standards across Scotland are too variable. Too much inequity exists. A 'postcode lottery of care' has been allowed to develop.

The internal market fragmented the NHS. It undermined the principle of a National Health Service. It drained money away from direct patient care. The emphasis on activity and efficiency savings took the focus away from standards, quality and service improvement. Since 1997 much has been done to sweep away the divisiveness and

inefficiency of the internal market and to build an NHS based on collaboration not competition.” (Scottish executive, Publications on line, 6 april 2006, pp. 1-2)

“Existing financial systems in the NHS are complex. Many of the measures, targets and systems derive from the internal market and are inappropriate for a patient-focused, partnership-based NHS. The NHS needs to be able to plan better over the longer term.” (Scottish executive, Publications on line, 6 april 2006, p. 9)

Queda entonces la cuestión de la viabilidad económica no ya de los sistemas de servicios sociales consolidados sino de su proceso de construcción. En ese sentido los impulsores del UB sostienen que, especialmente en los países pobres o en desarrollo, la única forma viable de maximizar el rendimiento del gasto público social es concentrarlo en prestaciones básicas. Considero que no es así. En primer lugar, es posible que eso baje el gasto público o lo contenga, pero no necesariamente bajará el gasto social que el país y los individuos pagan. En segundo lugar, aunque se baje el gasto social total no creo, por todo lo ya expuesto, que la estrategia del UB conduzca a mejorar la calidad y la cantidad de prestaciones básicas gratuitas y a impulsar la tendencia a la extensión progresiva y gradual hacia las prestaciones no básicas, sino al contrario.

Sin duda los cambios del mercado de trabajo cuestionan la posibilidad de financiar un sistema de bienestar universalista con contribuciones a partir de los ingresos salariales. Pero aunque la masa salarial disminuya en términos relativos la riqueza de las naciones (incluso la de las naciones pobres) y la desigualdad de ingresos entre individuos o entre estratos sociales no disminuyen, sino que aumentan con el desarrollo acelerado de la productividad del trabajo que las nuevas tecnologías generan, especialmente en la producción de bienes materiales. Por consiguiente, es posible y necesario financiar la expansión del gasto público social por medio de la imposición progresiva del conjunto de las rentas, no sólo las salariales sino también las no salariales.³ América Latina es la región del mundo con mayor desigualdad social. Uruguay es el país, o uno de los países, con menor desigualdad del continente. Pero aun así no sólo tiene una gran concentración del ingreso en estratos sociales minoritarios, sino que además hasta ahora no tenía, y todavía no tiene, un sistema tributario que grave de forma progresiva los altos ingresos no salariales. Esto da margen importante –mediante una reforma tributaria que generalice y eleve los impuestos progresivos a las rentas– para financiar servicios sociales universalistas por medio de la distribución de los recursos concentrados en sectores minoritarios.

5. Consideraciones finales

La opción por la lógica mercantilizadora y remercantilizadora del UB no es resultado de un cálculo desinteresado de costos y eficiencia, sino del poder relativo de sus coaliciones de apoyo.

En ese sentido el UB no sólo se apoya sino que también fortalece el poder del polo mercantilizador de su coalición de apoyo. Dado que este polo es el más poderoso en la escena interelectoral, la implementación del UB tenderá hacia la minimización de las prestaciones gratuitas, para disminuir el costo fiscal y para ampliar el rol del mercado en

³ En esto coincido con Filgueira *et al.* (2005.)

la prestación de servicios sociales no básicos y básicos. Esto a su vez aumenta el poder del polo mercantilizador, ya que aumentan en cantidad y en tamaño las empresas prestadoras de servicios sociales a precios de mercado, y con ello aumenta el número de especialistas que trabajan en ellas, así como la cantidad de usuarios que dependen de esos especialistas y de esas empresas. De esta manera la implementación del UB no tiende a fortalecer al polo universalista de su coalición de apoyo, sino que por el contrario fortalece cada vez más el poder interelectoral del polo mercantilizador.

Ahora bien, a pesar del gran poder de los sectores pro mercantilización de los servicios sociales (y del sector público en general), no existe ningún determinismo, ni político ni económico, que determine una ineludible necesidad política o económica de plegarse a la lógica mercantilizadora y remercantilizadora de los servicios sociales del UB. Ya vimos la fortaleza de los sectores mercantilizadores especialmente y sobre todo en la escena interelectoral. Pero los sectores sociales, políticos y económicos que tienen intereses opuestos a la mercantilización de los servicios sociales no sólo son poderosos en la escena electoral sino que también pueden serlo en la escena interelectoral.

Son fuertes en la escena electoral porque la parte de la ciudadanía, o sea de los votantes, cuyos ingresos no les permiten pagar la totalidad de las prestaciones de los servicios sociales generales a precio de mercado y que pagan menos impuestos que lo que tendrían que pagar a precios de mercado es muy numerosa. Además los profesionales y técnicos que necesitan para ejercer su especialización la gratuidad de la totalidad de las prestaciones de los servicios sociales generales aunque menos numerosos que sus usuarios o potenciales usuarios, son también cuantitativamente importantes y su número tiende a crecer con el desarrollo de la sociedad de servicios. Por otra parte, al tener alta capacidad de voz, de elaboración programática, y de organización de la acción colectiva, su apoyo es muy importante en la campaña electoral.

Pero ciertamente como ya vimos no basta con ganar las elecciones sino que también es necesario mantener y fortalecer la coalición de apoyo en la escena interelectoral. Y para esto es clave y determinante la política de construcción y desarrollo de servicios sociales que el partido de gobierno efectivamente implemente. Para consolidar y fortalecer el poder en la escena interelectoral de la coalición desmercantilizadora de los servicios sociales generales es necesario una política de efectiva implementación en el gobierno de la gratuidad (o del subsidio), no sólo de las prestaciones básicas como plantea el UB, sino también de las prestaciones no básicas. Con ello se mantiene y se fortalece el apoyo al gobierno de los especialistas de las prestaciones básicas y no básicas de los servicios sociales generales que tiene altas calificaciones y alta capacidad de voz, de acción colectiva y de elaboración e implementación de políticas públicas aliados con los sectores que por su ingreso no tienen capacidad de compra a precios de mercado de la totalidad de las prestaciones de calidad de los servicios sociales generales y que por su nivel de ingreso pagan individualmente menos impuestos que lo que tendrían que pagar esas prestaciones a precios de mercado. (Niskanen, 1976, p. 58)

Pero además es necesario mantener y reforzar el apoyo de los estratos sociales más bajos para los cuales la gratuidad no es suficiente para acceder efectivamente a los servicios sociales. En ese sentido los impulsores del UB sostienen que continuar financiando con el gasto público la gratuidad de los servicios no básicos no genera apoyo de los sectores de ingreso más bajos, ya que éstos en los hechos –por falta de cultura, insuficiente y mala formación previa, dificultades económicas para disponer de

tiempo libre, marginalidad social, etcétera— no pueden hacer efectivo lo que en teoría les otorgan los derechos sociales en los servicios no básicos. Por consiguiente plantean que para consolidar el apoyo a la universalización de derechos sociales de parte de los estratos de ingresos más bajo es necesario concentrar el gasto público en permitir que los estratos más pobres compartan con los más ricos, prestaciones básicas con el nivel de calidad y cantidad que exigen estos últimos de forma de ir levantando las restricciones que los más pobres tienen de hecho para acceder a los servicios no básicos.

Ya vimos que con esto no sólo se mercantilizan o se remercantilizan los servicios no básicos, sino que además por la correlación de fuerzas al interior de la coalición de apoyo al UB se genera una tendencia a la mercantilización también de las prestaciones básicas de calidad y a la reducción en cantidad y calidad de las prestaciones básicas gratuitas. Por consiguiente los estratos de ingreso más bajos seguirán teniendo las mismas restricciones de hecho para acceder a los servicios no básicos —falta de cultura, inadecuada formación previa, marginación social, etcétera—, con el agravante de que a esas restricciones se agrega que tienen que pagarlos a precios de mercado. Para los estratos bajos, y en buena medida también para los estratos medios y medios bajos la gratuidad de los servicios no básicos si bien no es suficiente, es condición necesaria para acceder a ellos ya que si no pueden o tiene dificultades para pagar servicios básicos a precios de mercado, mucho menos podrán pagar los servicios no básicos que son mucho más costosos. Por lo tanto, la estrategia para solucionar sus problemas para hacer efectivos sus derechos a acceder a los servicios sociales no básicos, y con ello consolidar su apoyo al universalismo total, no pasa por la eliminación, aunque sea transitoria, de esos derechos. La estrategia para avanzar hacia un sistema de bienestar socialdemócrata que incorpore efectivamente a los estratos bajos y medios bajos al consumo de los servicios no básicos, no pasa por eliminar o limitar la gratuidad de éstos, sino que es necesario consolidarla y ampliarla, acompañándola, además, con políticas focalizadas que apunten a levantar restricciones específicas: carencias culturales, marginalidad social, desempleo crónico, discriminación de género, raza o nacionalidad, etcétera. En la medida que esas políticas focalizadas vayan levantando las dificultades y limitaciones fácticas de los sectores de bajos ingresos éstos podrán aprovechar plenamente las prestaciones gratuitas no básicas a las cuales tienen derecho.

Con esto, se consolida y refuerza el apoyo a la coalición pro universalismo total ya que la complementación de gratuidad universal de todas las prestaciones de los servicios sociales generales, con políticas focalizadas dirigidas a superar las limitaciones sociales económicas y culturales específicas, proporciona posibilidades reales de que los más pobres se acerque a los más ricos en el acceso en cantidad y calidad de las prestaciones no básicas.

Pero además esto fortalece y consolida la coalición de apoyo al sistema tributario progresivo y a la universalización de los derechos de acceso gratuito o subsidiado a los servicios sociales. En la medida que el gobierno implementa efectivamente la gratuidad (o acceso a precio subsidiado) de la totalidad de los servicios sociales generales, y no sólo de las básicas como plantea el UB, financiada por un sistema progresivo de impuestos a las rentas crece el poder interelectoral de la coalición desmercantilizadora. Aumenta el poder del gobierno, o sea de los representantes del conjunto de la ciudadanía, ya que controla directamente la financiación y las prestaciones de servicios que son determinantes para la existencia del conjunto de la sociedad y para el desarrollo económico. Aumenta también el poder de los funcionarios públicos especialistas en la

totalidad de las prestaciones, básicas y no básicas, porque aumenta su número, y porque de ellos dependen aparatos públicos con alto presupuesto que atienden necesidades sociales determinantes para la integración social, el desarrollo económico, y la gobernabilidad política. Por último aumenta la cantidad de ciudadanos y residentes permanentes, no sólo de ingresos bajos, sino también de ingresos medios y medios altos, que apoyan al gobierno y a esa política, ya que ésta les proporciona acceso gratuito (o a precio subsidiado) a la totalidad de las prestaciones de los servicios sociales generales, y para financiarlas pagan menos impuestos que lo que tendrían que pagar para obtenerlas a precios de mercado.

De esta manera la implementación efectiva de una política de construcción de servicios sociales generales con gratuidad de la totalidad de las prestaciones –y no sólo de las básicas como plantea el UB–, financiada con impuestos progresivos a las rentas, puede mantener y consolidar el apoyo en el período de gobierno y en las siguientes elecciones, de la coalición que votó al partido en el gobierno y, además puede fortalecer y desarrollar el poder de presión de esta coalición en la escena interelectoral.

En cambio la estrategia del UB contribuye a formar una coalición con una tensión interna entre un polo desmercantilizador y un polo mercantilizador, y su implementación tiende a debilitar y aislar al primero, y a fortalecer el poder del segundo. Por lo tanto no me parece una estrategia adecuada para avanzar gradualmente hacia la universalización total de los derechos a la gratuidad (o al acceso a precios subsidiados) de la totalidad de prestaciones de los servicios sociales generales. Por el contrario me parece que es una estrategia que empuja (independientemente de las intenciones de sus impulsores) hacia la mercantilización –o remercantilización en terrenos donde ya se había avanzado en la universalización de derechos–, de los servicios sociales básicos y no básicos, y hacia la residualización de hecho de los derechos sociales, legitimando esto con un discurso universalista.

Bibliografía

- Banco Mundial (2002), <<http://devdata.worldbank.org/hnpstats/cd3.asp>>
- Cunill Grau, Nuria (1999), “Mercantilización, neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública”, en *Nueva Sociedad*, Caracas, pp. 101-118.
- Dahl, R. (1989), *Un prefacio a la teoría democrática*, Amorrortu, Madrid.
- Dunleavy, P (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, London Harvester Wheatsheaf.
- Esping-Andersen, G. (1993), *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Ed. Alfons el Magnànim, Valencia.
- (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona.
- Filgueira, F., Molina, C. G., Papadópolos, J. y Tobar, F. (2005), “Universalismo Básico. Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina” disponible en <www.ciesu.edu.uy>
- Hoover, E. (2006), “Universalismo básico y el futuro de la seguridad social en la región”, CD con las ponencias del Curso de Gerencia Social, las políticas públicas.com gestión del riesgo social: alternativas y desafíos, INDES, BID, CIESU, Montevideo, 29 y 30 de marzo de 2006.
- Laville, J. P.,(2005), *Sociologie des services*, Ed. Érès, Saint-Agne.

Narbond, P. (2003), “Nuevo paradigma de la gestión pública: ¿transformación técnica o transformación política del Estado”, en C. Ramos, La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la “nueva gestión pública”, Banda Oriental, Montevideo.

Narbond, Pedro y Ramos, Conrado (2001), “Reforma administrativa y capacidad de conducción estatal”, en Pierre Calame y André Talmant. Con el estado en el corazón.. Ediciones Trilce, Montevideo, pp. 125-167.

Scottish executive, “Our National Health: A plan for action, a plan for change”, disponible en < <http://www.scotland.gov.uk/library3/health/onh-05.asp>>, abril, 2006.

Single Payers (2006), “Answers and Fact About Helth Care for All”, disponible en <<http://www.gramazon.com/sp/other.php>>

Niskanen, W. (1976), *Cara y rruz de la Burocracia*, Espasa Calpe, Madrid.