
La Política Social en Tiempo de Reforma

Ricardo Hausmann*

La larga historia de la política social en América Latina ha dejado como legado estructuras institucionales y grupos de interés que interactúan en formas contraproducentes, dando lugar a deficientes resultados en materia de servicios sociales, legislación laboral, seguridad social y subsidios -según señala Ricardo Hausmann, Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo, en un documento presentado en la Serie de Seminarios de Política organizados por el BID.

(*) Ricardo Hausmann es el Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo. Su documento ha sido resumido en este artículo por William Savedoff, Economista de Investigación, Oficina del Economista Jefe. Políticas de Desarrollo. Publicación autorizada por el BID.

En dicho documento, titulado "Sustaining Reform: What Role for Social Policy?", se reflexiona sobre la función del Estado como proveedor de servicios sociales en América Latina y se concluye que los actuales problemas de los servicios sociales son consecuencia de la forma en que se ha aplicado la política social en la región y no, como han sostenido algunos autores, el resultado de los programas de ajuste económico implementados en los últimos diez años.

Hausmann critica el actual enfoque de la reforma social en virtud del cual se ofrecen paliativos en lugar de atacar los problemas de fondo. Debido a que los "costos sociales del ajuste" crean presiones políticas, la reforma social ha tendido a concentrarse en el suministro de prestaciones a los sectores carentes de recursos para que la reforma económica resultara políticamente viable. Los "fondos de emergencia social", que constituyen un "enfoque de urgencias" de la política social, constituyen uno de los dichos paliativos. Generalmente, mediante estos fondos se prestan servicios sociales a través de mecanismos paralelos a los ministerios e instituciones públicas existentes.

Hausmann manifiesta que las raíces de los problemas sociales de la región socavan las reformas económicas, y sostiene que un enfoque serio de la reforma social requiere un análisis de las falencias de la prestación de servicios sociales. Se pregunta por qué, después de 60 años de activismo social e intervención pública en los servicios sociales, la región sigue registrando un alto grado de desigualdad de ingresos, una gran falta de equidad en el acceso a la educación y los servicios sociales y una estructura regresiva del gasto público.

Según el análisis convencional, los deficientes resultados de las medidas públicas en

el campo social tienen su origen en la burocratización, el alto nivel de gasto en educación universitaria en relación con la escolaridad primaria, el sobredimensionamiento de los hospitales, el reducido número de libros de texto y la insuficiente capacitación docente. En realidad, estos problemas son síntomas de un sistema de políticas sociales tradicionales que se han aplicado desde los años treinta, sistema que crea incentivos y una dinámica de resultados deficiente.

Las principales características de dicho sistema son conocidas. Los países de América Latina han establecido por ley beneficios tales como seguro médico, seguridad social, educación universitaria gratuita, aguinaldos y vacaciones pagadas, que sus beneficiarios ven como "derechos" progresivos prestaciones, aun cuando dichos beneficios no se apliquen o sólo tengan un alcance limitado. Como resultado, los titulares de estos derechos a prestaciones, tratando de proteger los subsidios y beneficios de que gozan, suelen oponerse a la reforma.

En otros casos, la resistencia a la reforma proviene de los empleados públicos o de otras personas cuyo interés reside en que se mantenga el suministro de servicios de salud y educación en forma sumamente centralizada y predominantemente pública.

Cuando se consideran estos derechos a prestaciones en el contexto de la asignación de los recursos públicos, se plantean tres problemas graves.

Primero, muchos de dichos derechos imponen costos sociales que exceden de los beneficios particulares que confieren. Este tipo de ineficiencia se observa, por ejemplo, en los regímenes de indemnizaciones por despido que llevan a las empresas a evitar los contratos

de trabajo formales o fomentan una rápida rotación de personal, o las subvenciones a la gasolina que drenan los recursos fiscales y alimentan la inflación.

Segundo, la forma como se han financiado y distribuido las prestaciones ha sido en muchos casos regresiva. Si bien los recursos necesarios para financiarlas se han obtenido en la mayoría de los casos mediante impuestos generales (y a menudo a través de la inflación), la clase media se beneficia en forma desproporcionada. Esto ocurre, por ejemplo, en los regímenes jubilatorios basados en el sistema de reparto, en los cuales se grava a los trabajadores actuales para pagar prestaciones proporcionales a las remuneraciones más altas recibidas por los jubilados, y con los subsidios de precios que confieren beneficios proporcionales al consumo.

Tercero, y tal vez el aspecto más importante, las políticas sociales tradicionales han creado estructuras y grupos de interés que actualmente bloquean la consecución de muchos de los objetivos originales. En materia de educación y salud, campos en los que a través de ministerios centralizados el Estado ha monopolizado el mercado de maestros y enfermeros, sindicatos fuertes y difíciles relaciones laborales han sido la norma. En consecuencia, la eficacia de los ministerios de educación o salud podría medirse en función de su capacidad para negociar los contratos de trabajo más que por su conocimiento sobre lo que deben ser los buenos servicios de educación o salud. Por otra parte, dado que los fondos se distribuyen a través de un presupuesto, los recursos siguen a los insumos, no a la producción. Esto hace que el presupuesto constituya un derecho de los proveedores, no un pago en nombre de los consumidores. Para satisfacer las demandas laborales, normalmente se prevé un

volumen insuficiente de insumos destinados a libros de texto, capacitación docente y mantenimiento. Además, cuando los ministros ocupan su cargo sólo 11 meses, hay incentivos para comprometer el futuro con tal de salir airoso de la situación presente.

En materia de legislación laboral, parece observarse un particular avance en la región, ya que se garantizan cuantiosas indemnizaciones por despido, licencias pagadas por maternidad, vacaciones y aguinaldos. En la práctica, sin embargo, el costo de estos beneficios recae mayormente en los empleados. Hausmann hace referencia a estudios que demuestran que los empleadores descuentan los aguinaldos al determinar la remuneración mensual de los empleados, y que las mujeres jóvenes reciben menor remuneración ya que los empleadores tratan de eludir la obligación de pagar prestaciones por maternidad.

El estudio realizado por Hausmann constituye un aporte al actual debate sobre la política social al centrar la atención en la interacción de los intereses que coadyuvan a mantener los problemas existentes. Este enfoque se encuentra plasmado en la evaluación que hace Hausmann del impacto distributivo de las políticas sociales tradicionales, el efecto de las negociaciones bilaterales sobre la educación, la distorsión de los incentivos en el sistema de salud, y el valor neto de las prestaciones laborales consagradas por la ley.

Hausmann sostiene que fuertes obstáculos políticos interfieren con la reforma social, como resultado de la "defensa del derecho a prestaciones", en virtud de la cual los distintos grupos tratan de obtener o mantener medidas que les ofrezcan seguridad, prestaciones e ingresos. Reconociendo y haciendo frente a las deficiencias de las políticas sociales tradi-

cionales y concentrándose en el objetivo de prestar servicios sociales mediante un sistema que se base progresivamente en la capitalización, sería posible crear una nueva política

social para la región. Este estudio convoca al debate sobre este tema clave a la vez que reconoce la complejidad política y social de la reforma.