

El reto de la universalidad

Bolivia se ha alineado a otros países de América Latina en el retorno al paradigma de universalidad de la política social, el cual se funda en los conceptos de derechos sociales y de democracia como la extensión de las tres dimensiones de ciudadanía: civil, política y social. Este paradigma se basa en cuatro principios: universalismo, solidaridad, eficiencia e integridad.

El principio de universalismo entiende que la política social debe garantizar derechos a todos los ciudadanos y que, por lo tanto, los servicios y bienes definidos como derechos no pueden ser tratados como *commodities* o estar sujeto a la capacidad de compra de los ciudadanos. El segundo, de solidaridad, implica que el acceso de los más pobres a estos derechos requiere un sistema de financiamiento orientado a la construcción de sociedades inclusivas. El tercero se refiere al uso óptimo de los recursos de los programas de bienestar social. El cuarto expresa la necesidad que tanto la pobreza como la desigualdad sean atacadas integralmente. En el marco de la protección social se incluye el desafío de lograr empleo decente para todos los ciudadanos.

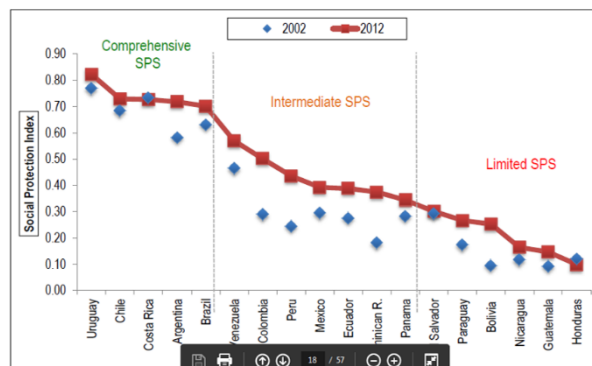
¹ Basado en el estudio de Fernanda Wanderley: "Los avances sociales y laborales en el período del boom económicos y los desafíos con el fin de la bonanza", en www.fundacion-milenio.org

² Ocampo, J. A. y N. Gómez-Arteaga (2017). "Protection System in Latin America: Toward Universalism and Redistribution", Center for Studies on Inequality and Development (CEDE), Texto de Discusión n. 122.

³ El Índice de Protección Social (SPI) va de 0 a 1, siendo 1 el sistema más comprensivo y con una cobertura relativa más amplia, lo que implica menos desigualdad en afiliación a los sistemas de salud y jubilación para los diferentes tipos de empleo, mayor inclusión social y asistencia social mejor focalizada y gastos sociales más altos. El índice busca reflejar los principios de un estado de bienestar robusto. Debido a que eficiencia e integridad son difíciles de medir, se utiliza el gasto público como variable proxy.

Según Ocampo y Gómez-Arteaga (2017)², en la última década, los países de América Latina avanzaron hacia sistemas de protección social universales y comprensivos (Figura 1).

Figure 1. Social Protection Index Score, circa 2002 and 2012



Source: Authors using data from ECLAC (2014a and 2014b), Santos et al. (2015) and WB Data. The figures for 2012 vary from 2010 to 2013.

Fuente: Ocampo y Gómez-Arteaga, 2017.

Se puede apreciar que las diferencias entre los países siguen significativas. Según el Índice de Protección Social (SPI)³, Bolivia se ubica en el grupo de países con sistemas de protección social menos universales y comprensivos en la región, aunque también ha mostrado progreso en ese periodo de estudio.

Arquitectura de la política social

El sistema implementado combina tres modelos: (i) sistema universal público, (ii) sistema segmentado y corporativo por tipo de inserción laboral y (iii) programas focalizados a grupos poblacionales. El ejemplo de política más importante del primer modelo en el país es el sistema educativo público, el cual es complementado con provisión privada, persistiendo diferencias de calidad entre la educación pública y privada.

El segundo modelo se aplica al sistema corporativo de salud, cuyo acceso depende del tipo de empleo, el cual es complementado con provisión privada (con y sin fines de lucro), programas dirigidos a grupos poblacionales y medicina tradicional.

Los ejemplos más importantes del tercer modelo son el sistema universal no contributivo de jubilación para los adultos mayores, los bonos y subsidios para grupos poblacionales específicos para el acceso a salud, educación, vivienda y empleo principalmente.

Hay que decir que la arquitectura híbrida de las políticas sociales no es una característica única de Bolivia en la región, aunque los países latinoamericanos presenten diferencias importantes entre sí.

Además de los gastos en educación y salud, el principal instrumento de protección social desde 2006 se constituyó en la transferencia directa de recursos a través de los Bonos Sociales (Juancito Pinto, Juana Azurduy, Renta Dignidad, Subsidio Prenatal y otros).

Impacto social de la política fiscal

Es importante analizar las políticas fiscales (recaudación de impuesto y gasto) y su efecto en la disminución de la pobreza y la desigualdad multidimensionales. Según el estudio de Lusting (2017)⁴, los efectos de los impuestos indirectos netos anulan el efecto igualador de los impuestos y transferencias directas en Bolivia en el marco de un sistema impositivo regresivo donde la población de los estratos más pobres pagan más impuestos en relación a sus ingresos que la población de los estratos más ricos.

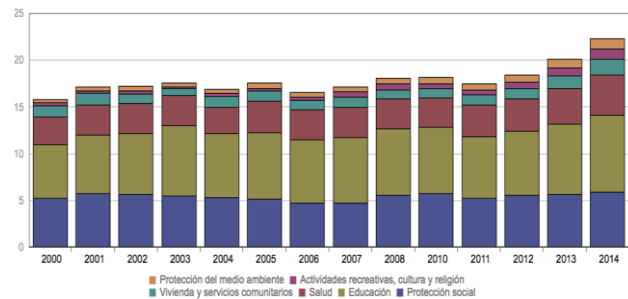
Los avances en las políticas sociales en la región se sostuvieron en el incremento del gasto social. Según Ocampo y Gómez-Arteaga (2017), el gasto social como porcentaje del PIB en América Latina sigue mucho menor que en los países desarrollados pero mayor en relación a los países menos desarrollados. La distribución del gasto público entre transferencias directas, salud y educación en la región sigue el patrón de los países desarrollados con una mayor proporción dirigida a las transferencias directas (seguridad social y asistencia, pensiones no contributivas y beneficios o bonos) en relación a la salud y educación.

⁴ Lusting, N. (2017). "El impacto del Sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina. Una aplicación del marco metodológico del Proyecto Compromiso con la Igualdad (CEQ)". EL TRIMESTRE ECONÓMICO, vol. LXXXIV (3), núm. 335.

El gasto social en Bolivia

El gasto social del sector público en porcentaje del PIB se incrementó en entre 2000 y 2014. En 2014 el gasto social público en porcentaje del PIB se distribuyó: 8,7% a educación, 5,8% en protección social, 4,30% en salud, 1,7 en vivienda y servicios comunitarios, 1,07 en actividades recreativas y cultura, 1,08% en protección ambiental. El gasto público en educación en porcentaje del PIB es uno de los más altos en la región. En 2014, el gasto del sector público fue superior a 22% del PIB. (Observatorio social CEPAL).

Bolivia: gasto social del sector público, por funciones, 2000-2015
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Observatorio social CEPAL. <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/bolivia>

Conclusión

Bolivia se orienta a un sistema universal de bienestar social (no vinculado a la relación laboral o la capacidad de compra de sus ciudadanos(as)) y presenta gastos sociales en porcentaje del PIB altos en comparación con los otros países de la región.

No obstante, Bolivia se ubica en el grupo de países con sistemas menos universales y comprensivos en la región, aunque mostró progreso en este periodo.

El modelo de política social vigente es híbrido con una combinación de servicios públicos universales (educación), servicios segmentados y con base en la relación laboral (salud) y programas de transferencia directa (bonos y subsidios) a grupos poblaciones específicos.

Así pues, todavía son grandes los desafíos para la expansión del sistema de bienestar universal y comprensivo.