

# Universalismo renovado, ciudadanía social y políticas públicas

Renewed universalism, social citizenship and public politics

---

Javier Duque Daza<sup>1</sup>

---

1 Político. PhD en Ciencia Política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, México. Profesor-investigador de la Universidad del Valle. Investigador becario del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca 2006-2007. Sus líneas de investigación son: partidos y sistemas de partidos, élites y clase política, procesos electorales, instituciones y cambio institucional, y liderazgo en los procesos políticos contemporáneos.

## Resumen

Este artículo analiza tres enfoques sobre las relaciones Estado, sociedad y políticas públicas. El objetivo central es analizar las tres formas de asumir la provisión de bienes y servicios por parte del Estado y la respectiva concepción de la ciudadanía social: la selectividad, el universalismo y el universalismo renovado o de nuevo tipo. La metodología utilizada se basó en la revisión sistemática de autores centrales que han trabajado este tema desde las políticas públicas. Se hizo la revisión, se contrastaron y se determinó la forma de proponer una alternativa a los modelos clásicos. Se describen sus principales características, sus limitaciones, las críticas y las tendencias actuales de reivindicación del papel del Estado en el desarrollo social y humano y el desarrollo de la ciudadanía social. El resultado es una reflexión conceptual y teórica sobre uno de los problemas básicos de la discusión actual sobre estado y ciudadanía sin reiterar y avanzando sobre una tercera alternativa: el universalismo renovado.

### *Palabras clave:*

Estado, políticas públicas, selectividad, universalismo, ciudadanía.

## Abstract

This article analyzes three approaches to relations between the State, society and public policies. The main objective is to analyze the three ways of assuming the provision of goods and services by the State and the respective conception of social citizenship: selectivity, universalism and renewed or new type of universalism. Its main characteristics, its limitations, the criticisms and current trends in vindication of the role of the State in social and human development and the development of social citizenship are described. It is a conceptual and theoretical reflection on one of the basic problems of the current discussion on state and citizenship.

### *Keywords:*

State, public policies, selectivity, universalism, citizenship.

## Resumo

Este artigo analisa três abordagens sobre as relações Estado, sociedade e políticas públicas. O objetivo central é analisar as três formas de assumir a prestação de bens e serviços por parte do Estado e a respectiva concepção da cidade social: a seletividade, o universalismo e o universalismo renovador ou de novo tipo. A metodologia utilizada baseou-se na revisão sistemática dos autores centrais que trabalharam este

tema nas políticas públicas. Se você fez a revisão, comparou e determinou a forma de propor uma alternativa aos modelos clássicos. São descritas suas principais características, suas limitações, as críticas e as tendências atuais de reivindicação do papel do Estado no desenvolvimento social e humano e no desenvolvimento da cidade social. O resultado é uma reflexão conceitual e teórica sobre um dos problemas básicos da discussão atual sobre o estado e a cidade sem reiterar e avançar sobre uma terceira alternativa: o universalismo renovador.

***Palavras-chave:***

Estado, políticas públicas, seletividade, universalismo, cidadania.

---

## Introducción

---

¿Compete al Estado asumir, además de sus funciones asociadas a la coacción (garantizar la soberanía interna y externa, la seguridad ciudadana, garantizar la aplicación de las leyes y de la justicia y proteger los derechos de propiedad y las condiciones básicas que garanticen la libertad económica y del mercado) las funciones de cohesión social y la provisión de bienes y servicios básicos a sus ciudadanos, como salud, educación, vivienda? ¿Existen derechos sociales de los ciudadanos y la consecuente responsabilidad del estado de responder por las necesidades vitales de la población?

Estas preguntas han sido recurrentes en los debates acerca del Estado, las políticas públicas y la ciudadanía social. Los que han respondido no, asumen que el Estado solo debe ocuparse de la dimensión coactiva para garantizar la existencia de la sociedad. Entre los que han respondido sí, se diferencian los que sostienen su respuesta afirmativa ligada a una concepción universalista de ciudadanía social, según la cual existen derechos sociales y es responsabilidad del Estado garantizar su provisión a todos los ciudadanos (universalismo), y los que plantean un sí condicionado y no reconocen la existencia de derechos sociales, pero sí consideran que existe responsabilidad del Estado en la provisión o facilitación de la provisión de bienes y servicios de forma temporal a ciertos sectores de la sociedad que bajo ciertas condiciones no pueden acceder a los bienes mínimo básicos que garantizan su reproducción vital (selectivismo).

El debate entre universalismo y selectivismo se mantuvo durante mucho tiempo a manera de dicotomía y de visiones contrapuestas y antagónicas. En las dos últimas décadas esta dicotomía derivó hacia una tricotomía. Ante las críticas que recibieron las dos alternativas opuestas se ha construido como una alternativa el universalismo de nuevo tipo orientado a dar una respuesta que combina el ideal de una sociedad de ciudadanos con derechos sociales con la realidad de las limitaciones de la acción estatal, de sus recursos limitados. Para los dos tipos de univer-

salismo existen los derechos sociales y la correspondiente ciudadanía social, para el selectivismo no existen ninguno de los dos.

Gráfico 1



### Tricotomía entre universalismo y selectivismo

Fuente: Elaboración propia

De esta tricotomía se ocupa este artículo. Se analizan los atributos centrales de cada visión acerca del Estado, las políticas públicas y la sociedad. El argumento central es que los dos primeros enfoques han representado visiones unilaterales que dejan de lado aspectos que los podrían fortalecer como concepciones sobre el deber ser de las relaciones entre Estado, economía y sociedad. Sobre las críticas al primer enfoque se construyó el universalismo, y sobre las críticas a este se ha pensado el otro universalismo, uno de nuevo tipo, reformulado, y que incorpora las limitaciones y las críticas hechas al Estado burocratizado y asumido sin tener en cuenta los contextos sociales y las realidades contextualizadas.

El artículo consta de cuatro partes. En las dos primeras partes se reconstruyen los principales términos de las dos visiones tradicionales confrontadas (selectivismo y universalismo), las concepciones del Estado que subyacen en ellas y las críticas a sus alcances y a sus limitaciones. Este contraste ha sido presentado de diversas formas: desarrollo del mercado versus intervencionismo de Estado; neoliberalismo versus populismo; selectivismo versus universalismo. En la tercera parte se analiza el universalismo de nuevo tipo que asume las críticas al universalismo tradicional, las limitaciones fiscales de los Estados, las condiciones

específicas del desarrollo de cada sociedad y la carta de derechos y de la ciudadanía social y construye una alternativa de Estado y de políticas públicas que permita garantizar el cumplimiento de los contratos económicos y las condiciones de reproducción del capital, a la vez que asegura los derechos sociales en la dirección de la provisión de bienes y servicios que permitan a todos los ciudadanos un mínimo básico de condiciones vitales. Al final se incluye una reflexión sobre las ortodoxias y la necesidad de formular e implementar políticas públicas que dejen atrás viejos dogmatismos y se proyecten hacia la construcción de sociedades más incluyentes en el que los ciudadanos ocupen un lugar central. Esto sintetiza el argumento central.

### **Estado, sociedad y selectividad**

Las políticas públicas basadas en la focalización o la selectividad se fundan en una concepción mínima del Estado. El mercado constituye un mecanismo suficiente e ideal para la asignación de recursos y no debe ser interferido, de tal forma que el gobierno debe limitarse a una acción correctora compensatoria y parcial en cuanto a asistencia social a los más pobres. Excluye el lenguaje de los derechos sociales y adopta el de la asistencia y la compensación a los sectores más pobres y los bienes públicos se convierten en mercancías<sup>2</sup>.

Esta visión considera que el bienestar colectivo es producto de la agregación del bienestar individual y tiene sus raíces en el individualismo. El Estado es considerado un ámbito de garantías para las libertades individuales y para el funcionamiento del mercado. Estado mínimo y de tamaño óptimo, descargado de funciones

---

2 En América Latina las políticas de selectividad surgieron en la década de 1980 en la que la crisis económica y de la deuda produjo un gran impacto en la capacidad de los Estados y sus redes de protección social, crecieron las tasas de desempleo y la pobreza aumentó. La crisis fiscal generó replanteamientos en programas de asistencia que se redujeron y se orientaron sólo a sectores muy vulnerables, a la vez que se exigió una mayor eficiencia en el gasto. Todo se dio en el marco del redimensionamiento y reducción del Estado con privatizaciones con ritmos diferentes según los países (Esping-Andersen, 1990; Rodríguez, 1991; Johnson y Da Silva, 2019).

que no le corresponden, con ciudadanos que pagan por los servicios que adquieren en un mercado en el cual hay competencia entre los que los ofrecen. Un Estado que hace poco, o casi nada, en esferas diferentes a la de garantizar la vigencia de la ley, la regulación del orden y la protección de los derechos privados.

Los fundamentos iniciales de esta postura se encuentran ligados a la denominada "Escuela austriaca", que desde finales de la década de 1930 congregó a pensadores liberales que defendían postulados que consideraban que la buena sociedad, la sociedad deseable, tenía como eje central el interés individual como el motor de las acciones humanas. Se trata de una teoría acerca de los límites del poder gubernamental que no debe transgredir la garantía de la seguridad jurídica, de la protección de la propiedad privada y de las libertades individuales.

En uno de sus principales y clásicos defensores, Friedrich Hayek (1945), encontramos algunos de sus fundamentos centrales. Plantea, por una parte, que no hay otra forma para llegar a una comprensión de los fenómenos sociales si no es a través de nuestro entendimiento de las acciones individuales, de tal forma que la sociedad no es más que un conjunto de relaciones entre individuos y grupos organizados de individuos. En segundo lugar, parte de considerar que a todos los individuos se les debe permitir luchar por aquello que estimen bueno, hacer al hombre protagonista, de tal forma que en la búsqueda de sus propios intereses contribuya a las necesidades de otros hombres y a la sociedad. En tercer lugar, enfatiza en la necesidad de "instituciones bien construidas", de reglas que garanticen el libre juego y las iniciativas individuales, los derechos de propiedad y las garantías constitucionales individuales.

Ahora: "¿Qué debe y que no debe hacer el gobierno? No puede limitar la libertad, tampoco obstruir el desarrollo y la libre competencia, tampoco debe inmiscuirse en las preferencias de las personas ni establecer restricciones a la libre elección. Tampoco es de su responsabilidad proveer bienes y servicios, de esto debe ocuparse el sector privado. El propio Milton Friedman (1966), otro de los referentes centrales del pensamiento liberal (luego etiquetado como neoliberalismo), enfatizaba en que la libertad era

la meta final y el individuo la entidad superior en la sociedad. El bienestar público es la agregación del bienestar individual y la acción gubernamental debe orientarse a generar condiciones para que los individuos por su propia iniciativa logren satisfacer sus condiciones de vida con garantías que le permitan tomar decisiones libres y desarrollar sus intereses e iniciativas que luego reierten en bienestar colectivo.

El liberalismo cuestiona la eficacia económica y social de los estados nacionales y el carácter público de sus políticas sociales en el sentido de que no responden al interés colectivo de la sociedad sino a los privilegios de las burocracias, a las clases sociales más organizadas y con capacidad de presión y a los partidos políticos en posiciones de poder. En contraste, defiende una concepción de lo público orientada hacia el mercado y basada en la tesis de que el interés general es alcanzable a través de la realización de los intereses individuales: más mercado, menos Estado. Más derechos legales y políticos. Más competencia e integración social por la vía de la agregación de intereses individuales.

Desde esta concepción las políticas públicas deben orientarse a garantizar las condiciones para que el capital y la iniciativa privada prosperen y fluyan como motor del bienestar social. Existe la convicción de que el manejo del sector privado debe constituirse en un espejo en donde debe reflejarse la gestión de lo público: la planeación, la administración el control, la racionalidad de costos/beneficios, la rentabilidad. Estas ideas sirvieron para replantear las relaciones Estado-sociedad-individuo con las políticas de ajuste estructural en América Latina desde la década de 1980 a partir de una triada: la convicción respecto a que cuanto menos Estado, mejor (el Estado mínimo), la libertad de operación y la confianza en la regulación del mercado (la mano invisible del mercado) y la concreción del bienestar colectivo por la vía del individualismo (individualismo posesivo). Todo esto se reinstituó bajo una nueva etiqueta: el New Public Management (NPM) que impulsó la idea del emprendedor individual, la negociación entre actores individuales siguiendo reglas de mercado y la elección racional como motor del cambio (Felcman, 2009).



En términos internacionales, esta visión de la sociedad, del mercado y del Estado se concretó en la década de 1990 en el denominado “Consenso de Washington” como una política impuesta por organismos financieros internacionales orientados a generar ajustes en las estructuras estatales, en la dirección de la economía y de un reordenamiento de la inversión pública y de sus fundamentos<sup>3</sup>. Se trata de una teoría antiestatal en la cual lo público termina diluido en el individuo y el Estado redimensionado como esfera de garantías legales y de la propiedad, es decir, desmantelado. En sus últimas consecuencias implica proclamar la sustitución de la solidaridad de la sociedad por la responsabilidad del individuo en función de una supuesta inexistencia de lo social (Mishra, 1993).

Como lo sintetiza Luíz Carlos Bresser Pereira (2009), para el neoliberalismo el Estado debía ser un Estado mínimo en cuatro sentidos: **dejar de encargarse de la producción de determinados bienes básicos relacionados con la infraestructura económica, delegar, ceder este rol al sector privado a través de diversos mecanismos de concesiones, contrataciones, delegaciones; dejar de inducir la inversión productiva y el desarrollo tecnológico y científico, lo que equivale a dejar de liderar una estrategia nacional de desarrollo, no le corresponde actuar de regulador ni de coordinador; dejar de regular los mercados y, sobre todo, los mercados financieros, para que se autorregularan, la tesis central del pensamiento liberal neoclásico es dejar que los mercados se regulen ellos mismos, no entrometerse de ninguna forma en el libre mercado; y desmontar el Estado social, el sistema de protección que busca proporcionar mínimos básicos de acceso a bienes y servicios básicos para la sobrevivencia humana.**

---

3 Los postulados centrales del “Consenso de Washington” fueron formulados inicialmente por John Williamson, economista inglés del Instituto de Economía Internacional y miembro del Banco Mundial. Estos fueron: 1) reordenar y redirigir el gasto público; 2) priorizar el gasto público en áreas de alto retorno económico; 3) reforma tributaria e impositiva general con reducción de la tributación a la renta; 4) tasas positivas de interés fijadas por el mercado, sin intervención estatal; 5) tipos de cambio competitivos y liberalización financiera; 6) políticas comerciales liberales y apertura de los mercados; 7) apertura a la inversión extranjera; 8) una política de privatizaciones; 9) desregulación amplia laboral (Puede consultarse al respecto: Casilda, 2004).

Ahora: ¿Qué hacer con aquellas personas que, por sus ingresos, condiciones laborales, inserción en la economía, no pueden acceder a servicios básicos ni cuentan con ingresos suficientes para su reproducción vital? ¿Qué debe hacer el Estado como expresión organizada de la sociedad?

Se asumió que la mejor forma de hacerlo era a través de una acción focalizada, selectiva y asistencial a los más necesitados y vulnerables de la población. Hubo una confluencia respecto a algunas de sus premisas (Candia, 1998; Calcagno, 2001; Ocampo, 2008; Home, 2012; Herbozo, 2020):

a) El Estado no es el responsable de distribuir o proveer servicios sociales y sólo debe hacerlo en los casos en que las personas con sus libres iniciativas no accedan a ellos. Los recursos del presupuesto público que se destinan a la asistencia de un sector de la población es temporal y tienen como objetivo fundamental responder a las necesidades de aquellas familias y personas que no están en condiciones de sufragar sus requerimientos más elementales.

b) Esto presupone que no existen derechos sociales en sí mismos, solo existen derechos políticos y jurídicos y el Estado solo debe responder por la seguridad, garantizar las condiciones para la libertad individual.

c) Hay un problema básico de déficit fiscal si el Estado asume funciones y roles que no le corresponden, como la prestación y provisión de bienes y servicios sociales que las personas deben proveerse en el mercado. Los problemas fiscales del Estado impiden asumir cualquier tipo de políticas generalizables, la política social con pretensiones universales es inalcanzable, costosa e ineficiente.

d) Las distintas etapas que comprende la aplicación de las políticas sociales (obtención de recursos, diseño de los programas, instrumentación, seguimiento y evaluación) pueden manejarse por separado y pueden ser llevadas a cabo por empresas o agentes privados, lo cual tendría algunas ventajas y mayor eficiencia.

e) El Estado no debe ser la única fuente de financiamiento de los servicios sociales asistenciales. Esta nueva orientación del papel que en materia de asignación de recursos deberán observar las instancias públicas tiene el propósito de obligar a aquellos grupos sociales que están en condiciones de pagar, a que sufraguen la ayuda que reciben. De esta forma, mediante la fijación de tarifas mínimas, según el tipo de apoyo del que se trate, pueden recuperarse parte de los costos invertidos y se cofinancian, se hacen copagos según escalas y capacidad de pago de las personas.

f) La aplicación de los recursos tiene que regirse por el principio de la selectividad según el cual las personas deben cumplir con ciertos requisitos para acceder a beneficios sociales, lo cual se realiza mediante la identificación de los beneficiarios, la transferencia de los subsidios a las familias con el fin de incrementar el poder de compra dando prioridad a las personas de los grupos sociales excluidos y con menores ingresos.

g) En consonancia con lo anterior, se debe subsidiar la demanda a través de privatizaciones de la oferta de servicios y los mecanismos que permitan subsidiar servicios y bienes que demande una parte de la población considerada y categorizada como pobre. No es factible asumir que el Estado tenga que financiar la oferta de bienes y servicios asumiendo los costos generales de estos y cubriendo a toda la población.

A partir de estos criterios, la selectividad se opone al universalismo en el acceso a los servicios brindados por el Estado y descarta la tesis de que el Estado actúa o debe actuar como un actor que propicia la redistribución del ingreso, en lo cual se considera que es el mercado y las iniciativas individuales las que deben generar situaciones diversas según las capacidades y las iniciativas de las personas.

A la visión sustentada en la selectividad en las políticas públicas se le han formulado muchas objeciones. Entre muchos otros críticos, Omar Guerrero (1999) rechazó este pensamiento por ser

privatizador de la gestión pública, por que asume que el Estado debe dejar de ser el gestor del bienestar colectivo y debe convertirse en garante de la prestación de servicios en la lógica de las relaciones del mercado. Otros críticos han considerado que, más que la superación del Estado omnipotente, esta visión propugna su destrucción. Aunque se acepta que la complejidad social y la existencia de una sociedad más heterogénea implica repensar el rol del Estado y dejar de lado modos de organización y gestión que concebían a la sociedad como sometida al tutelaje estatal, pasiva, simple receptora de servicios en los que no intervenía ni tenía posibilidades de controlar, no puede aceptarse la destrucción de sus organizaciones y el debilitamiento de sus capacidades “el ajuste y la reestructuración constituyen etapas perversas si no van seguidas de esfuerzos rigurosos de transformación de los modelos de organización y gestión” (Martínez, 1998, p. 12). Empezaba a darse entre algunos académicos, gobernantes y líderes políticos un “consenso en contra del Consenso” y se insistía en restablecer lo que este había desmontado o intentado desmontar.

Otro crítico ha sido José Antonio Ocampo, quien critica la focalización por suponer que el Estado no tiene obligaciones sociales, por defender su desmantelamiento, por reducir las políticas a programas y acciones de corto plazo: “Uno de los grandes problemas del Estado focalizador es que su capacidad de convocatoria de la ciudadanía ha resultado limitada, entre otras cosas porque no ofrece lo mínimo que la sociedad espera del Estado: una propuesta para toda la sociedad y no solo para algunas de sus partes” (Ocampo, 2008).

Joseph Stiglitz lo ha denominado “fundamentalismo de mercado” que parte de un dogma: los mercados se corrigen a sí mismos, asignan los recursos eficientemente y sirven bien al interés público. En su parecer los países que siguieron el dogma y se plegaron a las imposiciones como la del Consenso de Washington han sido los perdedores. Es claro que el Estado pierde el control de sectores básicos como la educación y la salud. Omar Guerreiro (1999) sintetizó las críticas en la siguiente expresión: se pasó del Estado liberal de Derecho, al Estado neoliberal sin derechos.

## **Estado, sociedad y universalismo**

Una visión opuesta a la selectividad o focalización parte de la convicción de que es posible armonizar la lógica del mercado y los intereses privados con lo colectivo y el interés general. Lo público es pensado como un espacio de intermediación entre la esfera privada y el Estado. El principio de búsqueda del consenso se asocia a una idea de bienestar social, la solidaridad y la responsabilidad, sin negar ni oponerse a la lógica privada, pero interviniendo en la redistribución de los excedentes y de la riqueza a través de un sistema de alta tributación y de políticas de bienestar universalistas por parte del Estado.

El Estado se robustece al asumir el papel de orientador, planificador, regulador de la economía con un sistema tributario progresivo y redistributivo. Desde las esferas estatales se asumen tanto las funciones administrativas como las de cohesión e integración de la sociedad a través de políticas sociales orientadas al bienestar y al desarrollo social; se trata de una labor desde lo estatal para atenuar los efectos de la lógica del capital y del individualismo. Lo público es entendido como público- social, redistribución de poder, recursos y beneficios a través de la mediación estatal. La vida pública es pensada a partir de la cooperación y la solidaridad, no desde el individualismo posesivo. Hay una idea fundamental que proviene de la obra de John Maynard Keynes (1965[1936]): el Estado debe ejercer una influencia orientadora tanto en el mercado como en la búsqueda del bienestar de la sociedad. Esta es uno de los pilares del Estado de bienestar y de la social democracia como modelo de sociedad con base en la solidaridad y en un Estado proveedor de seguridad y bienestar social e individual, que va más allá del establecimiento y garantías de las normas legales y la seguridad, la defensa o soberanía interna y externa. El asunto clave es la regulación política para la búsqueda de un objetivo y orientada a un fin, una clara intencionalidad: propiciar bienestar colectivo.

Hay un claro desplazamiento de la idea de libertad a la de bienestar e igualdad, o del privilegio de la ciudadanía jurídica (la igualdad formal y fáctica de todos ante la ley) a la búsqueda de la ciudadanía social (la igualdad de todos en el acceso a bienes y

servicios básicos vitales). Esto implica manejar la tensión entre el autointerés y el bien común a partir de consensos, por lo cual no se trata de una posición de neutralidad desde los ámbitos de decisión política, sino de acción dirigida a mediar entre lógicas e intereses diversos en búsqueda de lo común y lo colectivo (Bresser y Cunill, 1998). A su vez, contrario a la idea de lucha y confrontación, se propone la coordinación, la co-gestión institucional, la cooperación, la búsqueda de consensos. Pero, no se trata de una visión de lo público como apropiación o reivindicación de derechos solamente, también comporta las obligaciones y el aporte solidario y subsidiario de los ciudadanos con la presencia de un Estado que regula, exige responsabilidades y cubre la provisión de bienes y servicios. Se trata de un modelo de sociedad con un Estado responsable que toma decisiones vinculantes y ciudadanos que aportan iniciativas y contribuyen al sostenimiento general.

Se considera que existe un derecho universal a la existencia y todas las personas son titulares de derechos, no sólo jurídicos y políticos, sino también sociales y económicos. Como el Estado encarna los intereses generales de la sociedad debe proveer bienes y servicios y garantizar la concreción de esta ciudadanía. Todas las personas tienen derechos sociales y, por ello, deben tener acceso a los bienes y servicios necesarios para cubrir sus necesidades básicas vitales. No se trata de compensar a los más pobres con acciones remediales temporales, sino de garantizar a todos el acceso a bienes y servicios con la promoción de una cobertura universal a partir de estándares de calidad.

El Estado es considerado en sus dimensiones coactiva (el monopolio del uso de la fuerza legítima, garantizar un sistema de justicia, la capacidad para garantizar los derechos de propiedad) y de cohesión social (provisión de bienes y servicios vitales para todos los ciudadanos y en condiciones adecuadas). Debe responder por sus ciudadanos y no solo garantizar la libertad económica, individual, política. En los casos de los sectores más vulnerables y se debe propiciar un acceso diferencial que conduzca a que obtengan una mayor proporción del beneficio o bienestar que aquellos que cuentan con mejores condiciones de vida (Hall y Soskice, 2001).

Esta concepción universalista subordina la política a principios referidos a la ciudadanía social y expresa valores de igualdad y solidaridad social. Por contraste con el selectivismo, el universalismo presenta, al menos, seis atributos centrales:

a) El Estado es el responsable de distribuir o proveer servicios sociales a todas las personas, lo cual es la concreción de la titularidad de los ciudadanos con derechos y la obligación del Estado de promover valores de igualdad, solidaridad y no discriminación. Ello se desprende de principios generales adoptados en las cartas de derechos humanos política e implica que la política social opera potencialmente como un sistema para desmercantilizar los servicios sociales, en la medida en que los ciudadanos acceden a ellos en su calidad de portadores de derechos y no como agentes económicos o consumidores (Vilas, 1995-2007; Ocampo, 2008; Andrenacci y Repetto, 2006)<sup>4</sup>.

b) Los recursos del presupuesto público que se destinan al desarrollo de acciones de bienestar social deben tener como objetivo central las necesidades de todos los ciudadanos.

---

4 En la Declaración Universal de los Derechos Humanos se establece lo siguiente: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad" (Art 25.1). "Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos" (Art 26.1). "Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten" (Art 27.1) <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/carceles/1Universales/>

c) En las sociedades en las cuales existen altos niveles de pobreza se debe incluir el concepto y la práctica de asistencia social, pero no se trata de acciones compensatorias o acciones exclusivas para pobres, sino programas orientados a la redistribución y deben tener un marco de universalismo (Klisberg, 1997; Ocampo, 2008; Molina, 2006).

d) La focalización debe ser reemplazada por un criterio complementario al de universalidad para planes especiales adaptados a algunas poblaciones en situaciones extremas (como minorías étnicas marginadas) o determinados grupos (como pensionados, mujeres). La selectividad constituye un instrumento de la universalización, no un sustituto de ella (Molina, 2006).

e) Los servicios sociales básicos que debe proveer el Estado (salud, educación, protección social) no son mercancías ni servicios, sino derechos, en tal sentido debe impulsarse una desmercantilización de los servicios sociales y de los ciudadanos.

f) El criterio estrecho y rígido de equilibrio fiscal es reemplazado por uno más flexible que asume que el déficit fiscal es connatural a la economía y a los deberes del Estado y que es la propia inversión social la que puede darle salida a los momentos críticos de la economía, no al revés.

g) La garantía de acceso general se basa en la solidaridad como objetivo social y el Estado y las políticas públicas deben estar orientados a la construcción de sociedades más integras, colaborativas, cooperativas y basadas en la solidaridad social.

La Tabla 1 presenta una síntesis de las características de los dos enfoques.



**Tabla 1**  
**Contraste entre selectividad y universalismo en las políticas públicas**

<b>Selectividad</b>	<b>Universalismo</b>
-El Estado no es el responsable de distribuir o proveer servicios sociales y sólo debe hacerlo en los casos en que las personas con sus libres iniciativas no accedan a ellos mediante la focalización o selectividad.	-El Estado es el responsable de distribuir o proveer servicios sociales a todas las personas. No se trata de acciones compensatorias o acciones exclusivas para pobres sino de un criterio universal de ciudadanía.
-No existen derechos sociales.	-Existen derechos y el Estado debe procurar por proveer bienes y servicios para cubrirlos.
-Los problemas fiscales del Estado impiden asumir cualquier tipo de políticas generalizables, la política social con pretensiones universales es inalcanzable, costosa e ineficiente.	-El déficit fiscal es connatural a la economía y a los deberes del Estado y que es la propia inversión social la que puede darle salida a los momentos críticos de la economía, no al revés.
-El Estado debe perder su carácter de fuente de financiamiento de los servicios sociales asistenciales., el sector privado debe asumir sectores básicos en condiciones de mercado.	-Los servicios sociales básicos que debe proveer el Estado (salud, educación, protección social) no son mercancías ni servicios, sino derechos.
-La focalización permitiría superar la dispersión de recursos y evitaría que la inversión social termine beneficiando a sectores que no los requieren.	-La garantía de acceso a todos exige solidaridad como objetivo social y el Estado debe estar orientado a la construcción de sociedades más integra, colaborativas, cooperativas.
-Se debe subsidiar la demanda a través de privatizaciones de la oferta de servicios y mecanismos que permitan a la GP subsidiar servicios y bienes que demande una parte de la población considerada y categorizada como pobre.	-Se debe subsidiar la oferta y satisfacer las necesidades básicas de todos, partir de un concepto amplio de ciudadanía social, las personas son poseedoras de derechos y deben contar con condiciones mínimas básicas de vida digna.

*Fuente:* Elaboración propia con base en la bibliografía citada en el texto.

El universalismo también ha sido objeto de críticas. Aunque se resalta su aporte a la creación de sociedades más equitativas, con menos grados de exclusión social, con solidaridad, redistribución y reivindicación del ser humano a través de unas condiciones mínimas básicas vitales, una revisión crítica de sus premisas centrales permite develar algunas limitaciones y problemas.

Por una parte, lo que algunos analistas partidarios del neoliberalismo denominaron como "Estado populista" ha sido criticado por el desfase entre lo que se ofrece y se promete y la capacidad real de los gobiernos para cumplirlo. Es el desfase entre los recursos públicos disponibles y potenciales (que en muchos casos no eran fortalecidos por no asumir los costos políticos que generan las reformas fiscales) y las responsabilidades asumidas por el Estado para darle contenido a la ciudadanía social. La forma más evidente con que se pone de manifiesto la divergencia, conduce al creciente déficit fiscal y la más recuente recurrencia al endeudamiento que, en situaciones extremas, puede conducir a fuertes crisis de las economías nacionales y a lógica de eventuales recortes que, a su vez, producen descontento y protestas sociales y desestabilización social y política. Por otra parte, el Estado se sobredimensiona y genera pesadas burocracias poco eficientes y altamente costosas, en muchos casos ligadas a relaciones de patronazgo. En tercer lugar, conduce a la implementación de sistemas de subsidios no planificados de forma adecuada, poco técnicos y destinados a sectores de la población que no los requieren, mientras que no cubren a segmentos de la población que sí necesitan de ellos. En cuarto lugar, no se atiende en su real importancia el problema del déficit fiscal, que termina siendo el principal factor que puede obstaculizar las políticas sociales con criterios universalistas. No siempre se logran hacer reformas tributarias redistributivas y con principios de solidaridad y subsidiariedad (Narbondo, 2006).

Las críticas a ambas visiones y la moderación en las posiciones extremas que defendían de forma excluyente mercado o Estado derivaron en las últimas dos décadas en la propuesta del universalismo reajustado o de nuevo tipo que corrige algunas de las limitaciones del universalismo tradicional y retoma una parte de sus fundamentos.

## El universalismo de nuevo tipo

Como alternativa a la antinomia “focopolítica” antiestatista y al universalismo estatista de corte ortodoxo, esta visión retoma lo que algunos académicos denominan el *universalismo básico* (Filguiera, 2014), o *universalismo de nuevo tipo* (Andrenacci y Repetto, 2006) o *universalismo Cepalino* (Ocampo, 2008) o modelo organizacional igualitario/ participativo (Felcman, 2009). La premisa central es que la focalización y las garantías universales de provisión de bienes y servicios no son excluyentes y se pueden incorporar en enfoque que supere los límites de uno y otro.

En esta línea de acción se ubica el documento doctrinario del CLAD de 1998 titulado “*Una nueva gestión pública para América Latina*”, en el cual se considera la necesidad de reconstruir al Estado de tal forma que no solo permita garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, las condiciones de reproducción del capital y la competitividad de las economías, sino también asegurar los derechos sociales. Se enfatiza en la solidaridad social y en la igualdad con el papel activo del Estado, la gestión desde las esferas gubernamentales se convierte en un medio para la búsqueda del bienestar colectivo. Uno de sus inspiradores ha sintetizado esta nueva concepción:

El gobierno debe ser entonces un actor con una visión clara y socialmente compartida de futuro de la sociedad y un actor capaz de producir eficientemente servicios (seguridad, infraestructura, ambiente, salud, educación...) que contribuyan a generar y sostener la calidad de la convivencia. (Aguilar, 2006, p. 20)

El universalismo de nuevo tipo conduce a una gestión pública social e incluyente que asume el sentido de lo público como lo común y lo colectivo y el propósito del Estado es asumir el rol de agente de coordinación de los poderes sociales que se conjugan en la esfera de todos, en donde la ciudadanía se constituye en propósito de realización y la solidaridad adquiere la centralidad que le asigna el sentido compartido de pertenencia a una comunidad de sentido. La defensa de la solidaridad, la cooperación y

la convivencia riñen con la concepción que defiende una esfera pública como escenario de la realización individual y propende por crear una dinámica social de mayor inclusión y de protección de los sectores sociales más vulnerables (Álvarez, 1996).

Así pensada, las políticas públicas suponen un Estado que asume la seguridad de la vida colectiva y encauza a través de un entramado de reglas, organizaciones, burocracias y conducción política programas y estrategias para dar respuesta al sistema de necesidades y expectativas de los ciudadanos. "El Estado se acredita como un sistema variado de respuestas, alternativas y opciones con el objetivo de gobernar y administrar el sentido de la vida pública" (Uvalle, 2000). Lo público se entiende como lo general, lo colectivo, pero no en abstracto, cada sociedad define lo que entiende por ello y en consonancia se traza sus alcances y límites, teniendo como trasfondo la concreción de la ciudadanía de forma integral incluyendo sus dimensiones sociales y económicas.

En lo fundamental, se retoman los atributos centrales que suelen caracterizar las visiones universalistas planteados anteriormente y se incorporan dos aspectos importantes en la perspectiva de su viabilidad: los equilibrios macroeconómicos y fiscales estrictos y la concepción de ciudadanía activa, no sólo como derechos, sino también como ejercicio de deberes y obligaciones.

Este universalismo de nuevo tipo asume que los recursos del presupuesto público que se destinan al desarrollo de acciones de bienestar social deben tener como objetivo central las necesidades de todos los ciudadanos, por ello reivindica la inversión social no asistencial, sectorial o compensatoria y reclama la implementación de criterios universalistas. Pero, a diferencia del universalismo tradicional, enfatiza en el imperativo de la búsqueda de equilibrios y de una acción política responsable, para ello se incorpora la relación entre los derechos económicos y sociales y el nivel de desarrollo económico de un país, esto es, tener en cuenta el nivel que ha alcanzado la respectiva sociedad y propugnar por un pacto fiscal para evitar que se traduzca las aspiraciones en expectativas insatisfechas o en desequilib-

rios macroeconómicos que afecten, por otras vías la estabilidad (Ocampo, 2008).

En esta perspectiva es fundamental establecer metas que la sociedad sea capaz de alcanzar según su nivel de desarrollo. Es decir, su punto de referencia es lo realizable, pero no menos de ello "lo máximo entre lo realizable" (Ocampo, 2008, p. 59). Esto implica que la exigibilidad y los compromisos del Estado respecto a la prestación de servicios sociales como concreción de los derechos económicos y sociales está limitada y depende del nivel de desarrollo económico del país. No se deben exigir derechos en abstracto sin tener en cuenta lo que una sociedad puede darles a todos los ciudadanos pues ello puede conducir a severos desequilibrios entre las expectativas y la capacidad real del Estado. Aquí la política juega un papel central (la deliberación y construcción de acuerdos socialmente incluyentes y razonables en los cuerpos legislativos, las Cortes que regulan la acción política con responsabilidad y ponderación, y, cuando es del caso, las asambleas constituyentes) pues de ella depende establecer cuáles son los logros en materia de derechos económicos y sociales que una sociedad determinada espera alcanzar en relación con el nivel alcanzado y la disponibilidad de recursos públicos. En esta perspectiva se retoma el concepto de *merit goods* de la teoría del bienestar que la CEPAL incorporó en su argumento acerca de la relación entre ciudadanía-Estado y política social y que hace alusión a los bienes de valor social, los bienes y servicios que la sociedad considera que deben recibir todos sus miembros como ciudadanos y que se asumen como la expresión específica en cada sociedad de los derechos económicos y sociales (Ocampo, 2008).

Se rescata la invitación de la CEPAL (1998) a establecer un nuevo pacto fiscal que permita acordar políticas para aumentar de forma significativa los ingresos del Estado y se convierte la política tributaria en un instrumento progresivo de distribución. Un propósito de cobertura universalista sin fortalecimiento progresivo de las finanzas públicas deriva hacia políticas populistas desestabilizadoras y poco responsables o hace del propósito de universalización un imposible con un potencial desestabilizador

y conflictivo especialmente en sociedades con altos niveles de pobreza y exclusión más proclives a la contestación social.

Hay que tener presente que los nuevos pactos fiscales incluyen, como lo expresa Thomas Piketty, que los sistemas tributarios incluyan al menos cuatro criterios básicos: que sean cobrados de una forma transparente (sin fraudes, sin corrupción ni apropiación indebida, sin desviaciones de los recursos), recaudados de forma eficaz (que no exista o se combata de una forma resuelta, la evasión, la manipulación, que sean técnicamente sistematizados y cobrados), que sean producto de un gran consenso, que el sistema sea aceptado por todos (por su orientación, su equidad, su manejo, la ausencia de privilegios) y que los recursos se utilizarán para financiar necesidades e inversiones consideradas prioritarias, como la educación, la salud, la cultura, la vivienda, la energía limpia “los impuestos no son malos o buenos en sí, todo depende de la manera en que se cobran y lo que se hace con ellos” (Piketty, 2014, pp. 532-533).

A diferencia de los planteamientos antiestatista y focalizadores, con esta combinación de universalismo renovado y nuevo pacto fiscal se crean círculos virtuosos y los sistemas de protección social se hacen más eficientes y redistributivos (Korpi y Palme, 1998; Sefton, 2006). Se van ampliando gradualmente las clases medias que, a su vez, adquieren mayor capacidad adquisitiva y de tributación ampliando la base fiscal que, a su vez, puede ir dando mayor cobertura a otros servicios sociales. Este es un punto central para evitar que se asuma que se deben responder a todas las expectativas de la sociedad y del sistema de necesidades sin contar con los recursos adecuados y advertir acerca de las promesas de quienes aspiran a acceder o mantenerse en el ejercicio del poder desbordando la capacidad del propio Estado.

En esta dirección se plantean dos aspectos básicos sobre la provisión de bienes y servicios y los recursos recaudados por el Estado. Primero, desmercantilizar la prestación de bienes y servicios sociales básicos ofrecidos a todos los ciudadanos considerando que estos tienen costos que no se recuperan (o solo se recuperan de forma parcial) porque no se ofrecen a precios que cubran los costos, por cuanto la salud, la educación, la salubri-

dad, la seguridad, son obligaciones del Estado y este no es un vendedor de servicios. Especialmente la salud, la educación y el transporte público deben estar en manos y/o controlados o regulados directamente por el Estado y deben ser garantizados a valores que no sean onerosos y al alcance para toda la población. Lo segundo, la tributación debe ser progresista, esto es, que existan tasas mayores a medida que el ingreso de las personas y empresas aumenta; que no se impongan los impuestos indirectos, los que gravan a los bienes y servicios de una economía y que los pagan todos los ciudadanos sin que se refleje mayor impacto entre los niveles de ingreso de los ciudadanos, lo que los hace fuertemente inequitativos; que se exima del impuesto a sectores privilegiados o a las altas rentas. Además, el Estado debe tener una alta capacidad para evitar la evasión y sancionarla, a la vez que controlar al máximo la corrupción y la captura de las rentas públicas por parte de actores ilegales.

No se rechaza la lógica del mercado ni el papel que puede jugar el sector privado en la provisión de bienes y servicios en asocio con el sector público, pero si considera que los mecanismos del mercado requieren ser regulados, lo cual no quiere decir que no se cuenta con programas eficientes, ni que no se incluyan alianzas con el sector privado, pero parte de la asunción de que la responsabilidad del Estado en el manejo de los asuntos públicos es indelegable al sector privado, aunque se pueden establecer sistemas mixtos en la provisión de servicios permitiendo que los ciudadanos puedan elegir alternativas.

Desde esta perspectiva, se combinan tres criterios en inversión social: política social universal, solidaridad y eficiencia. En los términos de Thomas Piketty, la política social debe ser incluyente y socialmente relevante en tanto tenga las coberturas suficientes y esta incluye *transferencia en especie* desde el Estado hacia la población (la inversión o gasto público en educación, salud de acceso universal), *ingresos de reposición* mediante los cuales se reponen los ingresos de las personas desde el Estado para que puedan seguir cubriendo sus necesidades básicas (las pensiones de jubilación, seguros o subsidios de desempleo, las rentas básicas universales) y *transferencias monetarias* (ayudas y complementos a las familias o personas, subsidios o pagos sec-

toriales o etarios). Todo esto significa que hay que modernizar al Estado social, no desmontarlo (Piketty, 2014). Aunque haya críticas a la forma como el Estado social de derecho funciona o ha funcionado en el pasado, esto no se soluciona desmontándolo sino mejorándolo.

Es la posición intermedia entre mercadofobia y mercadocracia, entre neoliberalismo y populistas, a partir de la convicción de que el Estado debe intervenir en la regulación de los mercados y que la inversión social a través de la inversión social constituye el principal instrumento mediante el cual el Estado influye en la distribución del ingreso. En los casos en los que los niveles de pobreza son muy elevados el universalismo renovado incorpora la estrategia de selectividad a partir de los cuales se prioriza la inversión en sectores pobres y marginados o en casos especiales de minorías o territorios con los cuales existen deudas sociales históricas que ameritan políticas especiales en el acceso a bienes y servicios y garantías sociales. No se trata de focalizar, sino de hacer más eficaz la inversión social dadas limitaciones fiscales y de recursos públicos. En términos de la propia CEPAL:

La universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad y no puede implantarse en niveles de protección que no sean financiables; los grados de solidaridad deben ser congruentes con las exigencias de la integración social y con la estructura de distribución del ingreso; la eficiencia no puede interpretarse sólo en términos de eficiencia microeconómica sino, finalmente, como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos. (CEPAL, 2000, p. 53)

Por otra parte, la concepción de universalidad de nuevo tipo asume que la ciudadanía no sólo representa la titularidad de derechos en sus dimensiones jurídica, política, económica, social y cultural y la consecuente dimensión de exigibilidad de su cumplimiento. La ciudadanía también implica deberes y responsabilidades, se entiende que el ciudadano recibe de parte del Estado el apoyo que le permite ejercer derechos, pero también incluye



compromisos. La construcción de sociedades más equitativas también requiere participación y solidaridad y actores sociales que le den contenido a estos valores a partir de su involucramiento en los debates, en las deliberaciones, en las decisiones e incluso en algunos casos en la gestión de ciertos proyectos a través de la co-gestión. "Más ciudadanía significa más sociedad: una comunidad de personas que no se restringen a sus actividades privadas, sino que además concurren en el espacio y el debate públicos para participar en proyectos y en decisiones compartida" (CEPAL, 2000, p. 65).

En conclusión: el universalismo de nuevo tipo repiensa las dos visiones tradicionales sobre la forma como el estado asume la provisión de bienes y servicios a sus ciudadanos. A la vez que critica la política de selectividad y rescata algunos postulados del universalismo, incluye nuevos elementos que redimensionan el rol del Estado, el pacto fiscal, criterios claros de la tributación, responsabilidad, solidaridad social y también activismo cívico.

---

## Reflexiones

---

Las reflexiones desprovistas del dogmatismo propio de la estodofobia y la mercadofobia han conducido a una tercera postura que abre nuevas perspectivas sobre el papel del Estado en la provisión de bienes y servicios básicos y vitales para todos los ciudadanos. El universalismo de nuevo tipo es tanto una respuesta a las crisis de los modelos neoliberales a la vez que el replanteamiento sobre las limitaciones de las visiones estatistas radicales más tradicionales. Se abre así una perspectiva que involucra racionalización, responsabilidad fiscal, modernización, eficiencia, gestión pública moderna, pero sin perder de vista que el objetivo es el ciudadano y su sistema de necesidades vitales y la responsabilidad del Estado más allá de las visiones minimalistas sobre él.

Una de las cuestiones de mayor actualidad en la línea de construcción del universalismo de nuevo tipo se expresa en las diversas propuestas de renta básica mínima o de renta universal que se discuten en varios países de América Latina y que ha sido implementada en casos pilotos y en mayor escala en algunos países europeos. Se trata de garantizar un mínimo básico a todos los

ciudadanos (como principio, pero sujeto a verificación respecto a las condiciones específicas de quienes de verdad lo requieren) y de protegerlos en momentos de crisis, de desempleo, de disminución de sus ingresos que vulneran y limitan el acceso a un mínimo de bienes y servicios considerados básicos y por debajo de los cuales ninguna persona puede estar. En algunos casos se proporciona en su totalidad, en otros el Estado compensa las diferencias entre ingresos reales y lo que se considera el mínimo vital. Es un ideal que en los países latinoamericanos se propone alcanzar lo que en Europa y Estados Unidos se logró hace varias décadas.<sup>5</sup>

---

### Referencias

---

Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.

Álvarez-García, V. (1996). *El concepto de necesidad en el Derecho Público*. Editorial Civitas.

Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). "Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana". Documento preparado para el encuentro académico: Construyendo una nueva política social en la región: el universalismo básico. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), octubre 5-7.

---

5 En la mayoría de países de Europa Occidental existe la renta mínima básica bajo tres condiciones: se otorga pero si las personas están en capacidad deben estar dispuestas a aceptar un empleo conveniente cuando se le acompañe en la consecución de este, por ello se vuelve temporal, debe comprobarse que la persona no recibe ingresos de ninguna otra fuente; deben cumplir con algunos requisitos sobre su hogar, como si vive sola o no, o si vive acompañado en qué condiciones y con cuántas personas. En Estados Unidos, las personas a fin de año presentan su declaración de renta y si el valor de sus ingresos es menor al establecido por el sistema de ingreso mínimo, puede solicitar al gobierno su compensación. Asimismo, hay diversas ayudas y complementos, así como subsidio al desempleo (Hernández, 2005).

- Bresser, L. C y Cunill, N. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Editorial Paidós.
- Bresser, L. C. (2009). Neoliberalismo y teoría económica. *Nueva Sociedad*, (221). <https://nuso.org/articulo/neoliberalismo-y-teoria-economica/>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford Polity Press.
- Candia, J. M. (1998). Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales. En *Nueva Sociedad*, (156), 11-126.
- Calcagno, A. (2001). Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina. En E. Sader (comp.), *El ajuste estructural en América Latina, costos sociales y alternativas*. CLACSO, ASDI.
- Casilda-Béjar, R. (2004). América Latina y el Consenso de Washington. *Boletín Económico de ICE No 2803*, 9-38.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998). *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Bogotá: CEPAL-Alfaomega.
- Felcman, I. (2009). La importancia de la cultura y el liderazgo después del Big Bang paradigmático, Universidad de Buenos Aires.
- Filgueira, F. (2014). *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*, CEPAL, Santiago.
- Friedman, M. (1966). *Capitalismo y libertad*. Rialp.
- Guerrero, O. (1999). *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. Universidad Autónoma del Estado de México UAEM. Facultad de Ciencias Políticas y administración pública. Colección Xinantecalt, México DF, México.

- Hall, P y Soskice, D. (2001). *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hayek, F. A. (1945). Time-preference and productivity: a reconsideration. *Economica*, 12(45), 22-25. <https://www.jstor.org/stable/2550247>
- Herbozo-Sarmiento, H. (2020). El problema de la asistencia social focalizada. Recuperado de: <https://politeama.pe/2020/10/05/la-herencia-del-ajuste-estructural-el-problema-de-la-asistencia-social-focalizada/>
- Hernández, D. F. (2005). La universalidad como fundamento para el diseño de la política social, tesis de doctorado en Economía, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Home-Arias, P. (2012). Caracterización del modelo de universalización y focalización utilizado en las políticas públicas. *Revista Ciencias Humanas*, 9(1), 97-112.
- Johnson, M. Da Silva, M. A (2019). Heteronomía, progresismo y políticas públicas en América Latina. *Sociedad y Economía*, (37), 71-86.
- Keynes, J. M. (1965[1936]). *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica.
- Kliksberg, B. (1997). Repensando el Estado para el Desarrollo Social, más allá de dogmas y convencionalismos, artículo incluido en Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo.
- Korpi, W y Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries, *American Sociological Review*, 63(5), 661-687.
- Martínez, R. (1998). Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. CEPAL, Serie Políticas Sociales No. 24, Santiago de Chile.

- Mishra, R. (1993). Social Policy in the Postmodern World. En C. Jones (ed), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. Routledge.
- Molina, C. G. (2006). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo/ Planeta.
- Narbondo, P. (2006). Reflexiones críticas sobre el universalismo básico. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15(1), 151-172.
- Ocampo, J. A. (2008). Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. *Revista Nueva Sociedad* 215.
- Piketty, T. (2014). El capital del siglo XXI. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez-Noboa, P. (1991). La selectividad como eje de las políticas sociales. *Revista de la CEPAL*, (44), 55-62.
- Sefton, T. (2006). *Distributive and Redistributive Policy*. Goodin.
- Vilas, C. (1995). Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado. En: C. Vilas (coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste*. Nueva Sociedad/UNAM.
- Vilas, C. (2007). De la focalización a la integralidad. Cambio de paradigma en las políticas contra la pobreza y la desigualdad. *Escenarios*, 7(12), 34-44.
- Uvalle, R. (2000). Espacio público, misión del Estado y gestión pública, en *Convergencia* (21), 255-287.